

Право на свободу мирних зібрань: європейські стандарти та практика їх застосування апеляційними судами в Україні

Т. І. Фулей,

кандидат юридичних наук, завідувач кафедри
загальнотеоретичних дисциплін
Академії суддів України

В статті автором аналізуються нормативно-правові основи реалізації права на свободу мирних зібрань з урахуванням практики Європейського суду по правах людини по статті 11 Конвенції о захисті прав людини і основоположних свобод. Також приводяться приклади деяких рішень апеляційних судів по розгляду вказаної категорії справ для ілюстрації урахування європейських стандартів при здійсненні правосуддя в Україні.

Right to Freedom of Peaceful Assembly: European Standards and Their Implementation by the Appellate Courts in Ukraine. The legal grounds for the right to freedom of peaceful assembly and its realization according to case-law of the European Courts of Human Rights on Art. 11 of ECHR are analyzed in the article. Also, some examples of the national Appellate Courts on the topic are used to illustrate implementation of the European Standards in the domestic judicial practice.

У практиці адміністративних судів України важливе місце посідають справи про обмеження чи усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання. Свобода мирних зборів є однією з важливих можливостей публічної реалізації права на свободу висловлювань та права на свободу асоціацій¹. Право на свободу мирних зібрань гарантується Конституцією України, а саме ст. 39 встановлює, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в

¹ Буроменський М. Право на свободу асоціації та на проведення мирних зборів // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За заг. ред. О.Л. Жуковської. – К.: ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. – С. 625.

Конституційне право

інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Це право також закріплене у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), яка набрала чинності для України 11 вересня 1997 року, і як міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України², відповідно до ст. 8 Конституції України є частиною національного законодавства. До того ж Законом про ратифікацію від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР Україна повністю визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ або Суд) в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, а відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Особливості провадження у справах, пов'язаних із реалізацією права на мирні зібрання, визначаються статтями 182–183 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Водночас аналіз судової практики з цієї категорії справ дає змогу зробити висновок про необхідність врахування положень ст. 11 Конвенції та відповідної практики ЄСПЛ, тим паче, що роль Конвенції та рішень Суду за цією статтею матиме особливе значення для нових адміністративних судів в Україні³.

Як відомо, сфера дії ст. 11 Конвенції є доволі широкою: нею охоплюються не лише мирні зібрання, страйки, мітинги, демонстрації, а й реєстрація та діяльність громадських об'єднань та організацій, профспілок, політичних партій, національних меншин тощо. Проте метою цієї статті є висвітлення підходів ЄСПЛ до тлумачення окремих вимог ст. 11 Конвенції лише у справах, де йдеться про право на мирні збори, у контексті можливості їх застосування у національній судовій практиці, зокрема судами апеляційної інстанції.

У фаховій літературі наголошується на схожості статей 8, 9, 10 та 11 Конвенції: вони мають багато спільних рис, аналізуючи й розтлумачуючи їх, ЄСПЛ застосовує схожі підходи⁴. Ключовим до розуміння сумарного ефекту цих прав та їх захисту в рішеннях Суду є той факт, що вони відображають як право особи на свободу дій від втручання з боку держави у відповідних сферах, так і позитивне зобов'язання уряду забезпечувати ефективну реалізацію цих прав, у тому числі захисту їх від інших приватних осіб, котрі можуть намагатися втручатися в здійснення цих прав⁵.

² Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР (із змінами, внесеними згідно із законами № 551-XIV від 24 березня 1999 року, № 1420-IV від 3 лютого 2004 року, № 3436-IV від 9 лютого 2006 року) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – С. 32. – Ст. 523.

³ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – С. 429.

⁴ Harris, O'Boyle & Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights (Butterworth, 1995). – P. 283–434.

⁵ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О.М. Пасенюка. – С. 428 і наст.

Схожість статей 8–11 Конвенції, а також ст. 2 Протоколу № 4 зумовлена їхньою структурою: в першому пункті гарантуються конкретні права і свободи, тоді як в другому викладено загальні положення, які дають можливість Високій Договірній Стороні обмежити здійснення цих прав і свобод, що свідчить про те, що ці права не є абсолютними. Така структура допомагає встановити рівновагу між правами особи та більш широким інтересом демократичного суспільства в цілому у разі ймовірного виникнення конфлікту. Зокрема, обмеження прав, гарантованих статтею 11 Конвенції, може бути виправдане лише за наявності трьох умов, а саме: по-перше, вони встановлені законом, по-друге, мають законну мету, зокрема, застосовуються *в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб*, і, по-третє, є необхідними в демократичному суспільстві.

Крім того, ст. 11 Конвенції *не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави*. Останнє речення пункту 2 ст. 11 надає право державам встановлювати «законні обмеження» щодо здійснення працівниками поліції права на свободу об'єднання. Суд вважає, що під терміном «законний» у цьому реченні мається на увазі та сама концепція законності, про яку йдеться в інших таких самих чи подібних формулюваннях у Конвенції, зокрема у словосполученнях «відповідно до закону» і «встановлений законом», які містяться у другому пункті статей 9, 10 та 11. Як і стосовно ст. 10 концепція законності в Конвенції, крім вимоги відповідності з національним законом, вимагає також забезпечення певної якості національного закону, наприклад передбачуваності, і взагалі вимагає відсутності свавілля⁶.

Оскільки права, які гарантує ст. 11, пов'язані з політичними і соціальними цінностями демократичного суспільства, тому вони значною мірою доповнюють і розвивають права на свободу думки, совісті та релігії (гарантовані статтею 9 Конвенції), а також на свободу вираження поглядів (гарантовані статтею 10 Конвенції). Більше того, у рішеннях Суду постійно наголошується, що право на свободу вираження поглядів пов'язане також з груповими заходами, зокрема маніфестаціями. Хоча при розгляді справ щодо свободи зібрань у світлі ст. 11 остання виступає як *lex specialis*, відіграє автономну роль та має конкретну сферу застосування, Суд часто звертається до положень ст. 10 Конвенції, як це було, наприклад, у справі «Езелен проти Франції»⁷. У справі «Фогт проти Німеччини» ЄСПЛ відзначив, що «захист особистих думок, передбачений статтею 10, є однією з цілей свободи зібрань та об'єднання, яку гарантує стаття 11»⁸, повторивши згодом це положення у цілій низці справ, зокрема, загальновідомій «Реквенї проти Угорщини»⁹.

Крім того, розгляд справ стосовно ст. 11 Конвенції необхідно розглядати крізь призму загальних положень Конвенції, зокрема: принципу верховенства права,

⁶ *Rekvenyi v. Hungary*, заява № 25390/94, рішення від 20 травня 1999 року, п. 59.

⁷ *Ezelin v. France*, заява № 11800/85, рішення від 26 квітня 1991 року, Серія А № 202, п. 37.

⁸ *Vogt v. Germany*, заява № 17851/91, рішення від 2 вересня 1995 року, п. 64

⁹ *Rekvenyi v. Hungary*, заява № 25390/94, рішення від 20 травня 1999 року, п. 58.

Коституційне право

закріпленого в Статуті Ради Європи, визнання якого є обов'язковою умовою членства в цій організації, і про який йдеться у ст. 8 Конституції України; ст. 4 (гарантування *кожному* (виділено автором. – Т. Ф.), хто перебуває під юрисдикцією Високої Договірної Сторони, визначених прав і свобод); ст. 32 (поширення юрисдикції Європейського суду з прав людини на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї); негативних та позитивних зобов'язань держави, що є Високою Договірною Стороною Конвенції; принципів тлумачення Конвенції, вироблених Судом, зокрема, принципу пропорційності як забезпечення справедливого балансу між інтересами особи та суспільства та правила чіткого тлумачення обмежувальних положень. Також ст. 11 тісно пов'язана із статтею 17 Конвенції, що забороняє зловживання правами, тобто мітингувальники не можуть покликатися на права, передбачені ст. 11, з метою нанесення шкоди гарантованих Конвенцією правам інших осіб.

Щоб збори чи акція протесту охоплювалася сферою дії ст. 11, вони неодмінно повинні мати «мирний» характер. Зауважимо, що «мирно» в українській мові означає не лише «1) без війни, в мирі; 2) без сварок, дружельюбно, миролюбно; 3) тихо, спокійно», проте й «людно, багатолюдно»¹⁰.

Прикметник «мирний» становить природне обмеження дії свободи зібрань. Відповідно, якщо національні органи влади мають достатні підстави вважати, що певні зібрання, демонстрації чи мітинги не матимуть мирний характер, то обмеження на такі заходи, включаючи їх заборону, можуть бути виправданими. Проте, якщо існує небезпека того, що певні мирні зібрання можуть бути приводом для заворушень і це є поза контролем організаторів таких зборів, то цей факт не може становити виправдання для обмеження свободи зібрань¹¹. Відповідно, кваліфікація слова «мирні» означає, що для виправдання обмеження на проведення зібрань, які не мають такого характеру, держава не повинна звертатися до стандарту ч. 2 ст. 11, яка містить підстави для обмеження свободи зібрань.

Стаття 11 застосовується навіть у тому разі, коли зібрання призвело до насильства, проте спочатку мало мирну мету («Християни проти расизму і фашизму» проти *Сполученого Королівства*)¹²). Стаття 11 може бути застосована навіть у тому разі, коли зібрання було незаконним. При цьому цілі зібрання чи акції протесту не мають значення тією мірою, якщо зібрання має мирний характер, але якщо зібрання не має жодної визначеної цілі, ч. 1 ст. 11, ймовірно, не застосовується. Отже, молоді люди, яким просто хотілося «прогулятися» і яким не дозволили це зробити, не можуть посилаватися на ст. 11 (справа «Марк Андерсон і дев'ять інших проти Сполученого Королівства»¹³). Отже, з свободи зібрання не випливає право перебування в компанії. Так, ув'язнений, що перебуває в одиначній камері, не може посилаватися на ст. 11 (справа «Макфілі проти Сполучено-

¹⁰ *Новий* тлумачний словник української мови: У 3 т. / Уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. – К.: Аконт, 2001. – Т. 2. К.–П. – С. 188.

¹¹ *Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom*, заява № 8440/78, рішення від 16 липня 1980 року, *Platform «Arzte fur das Leben» v. Austria*, заява № 10126/82, рішення від 21 червня 1988 року.

¹² *Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom*, заява № 8440/78, рішення від 16 липня 1980 року.

¹³ *Mark Anderson and nine others against the United Kingdom*, ухвала щодо прийнятності заяви № 33689/96 від рішення від 27 жовтня 1997 року.

го *Королівства*»¹⁴). Так само сфера дії ст. 11 доволі обмежена щодо права на вираження протесту в квазі-громадських місцях чи приміщеннях, що належать приватним власникам, таким як торгівельні центри, сфера дії ст. 11 доволі обмежена. У справі *«Епплбі та інші проти Сполученого Королівства»*¹⁵ Суд більшістю голосів виніс рішення, що ст. 11 не поширювалась на осіб, які побажали роздавати листівки в торгівельному центрі.

Праву на свободу мирних зібрань ЄСПЛ дає широке тлумачення, вважаючи, що воно *охоплює як закриті зібрання, так і зібрання у громадських місцях, а також збори у встановленому місці та публічні процеси*, і що ним наділені як окремі особи, так і організатори зібрання¹⁶. Виходячи з цього широкого тлумачення, Суд визнав, що держава не може безпідставно встановлювати обмеження стосовно права на мирне зібрання, відмовляючись видавати необхідні дозволи на організацію чи участь у таких зібраннях, відмовляючись забезпечити поліцейний захист демонстрантів або не виконуючи будь-яких інших своїх позитивних зобов'язань з гарантування цього права. Встановлюючи баланс між законними інтересами держави за статтею 11 у зіставленні з інтересом забезпечення таких прав особи або об'єднання (групи) осіб, Суд також враховує альтернативні засоби врегулювання або покарання за недопустиму поведінку чи дії у разі їх вчинення.

Доволі показовою для ілюстрації наведених принципів є рішення ЄСПЛ у справі *«Станков та Об'єднана македонська організація "Глінден" проти Болгарії»*¹⁷, у якій розглядалося право на мирне зібрання незареєстрованої організації. Організація-заявник, заявлена мета якої полягала, зокрема, в тому, щоб об'єднати всіх македонців у Болгарії та домогтися визнання македонської общини, наголошувала, що вона не порушуватиме територіальної цілісності держави і не вдаватиметься до насильницьких чи незаконних засобів для досягнення своїх цілей. Проте органи влади неодноразово відмовлялися задовольнити клопотання як про реєстрацію, так і про надання цьому об'єднанню дозволу провести пам'ятні збори, посилаючись, зокрема, на відмову в реєстрації цієї організації та нібито існуючу ймовірність того, що на таких зборах лунатимуть сепаратистські заклики.

ЄСПЛ зазначив, що навіть якщо група осіб закликає до автономії, вимагає відокремлення частини території країни чи вимагає якихось інших докорінних конституційних і територіальних змін, вираження таких поглядів не може автоматично виправдовувати заборону такій групі проводити свої збори¹⁸, а тому в цій справі було констатовано порушення ст. 11 Конвенції. Суд вказав також на обов'язок національних органів влади з особливою пильністю дбати, зокрема, про те, щоб загальнонаціональна громадська думка забезпечувалася не за раху-

¹⁴ *McFeeley v. the United Kingdom*, ухвала щодо прийнятності заяви № 8317/7 8 від 15 травня 1980 року.

¹⁵ *Appleby and Others v. the United Kingdom*, заява № 44306/98, рішення від 6 травня 2003 року.

¹⁶ *Djavit An v. Turkey*, заява № 20652/92, рішення від 20 лютого 2003 року, п. 56.

¹⁷ *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, заяви № 29221/95 і 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 року.

¹⁸ *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, заяви № 29221/95 і 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 року, п. 97.

Коституційне право

нок утиску вираження думок меншинами, якими б непопулярними не були ці думки¹⁹.

Принципи Конвенції не просто зобов'язують держави-учасниці поважати свободу мирних зібрань та не втручатися у її здійснення, оскільки *«справжня ефективна свобода зібрань не може зводитися до простого обов'язку з боку держави не втручатися: суто негативна концепція не є сумісною з об'єктом та цілями статті 11»*. Відтак, за аналогією з іншими статтями Конвенції, стаття 11 накладає на держави-учасниці певні позитивні зобов'язання, тобто *інколи вимагає вживати позитивних заходів, якщо це є необхідним*, що означає, зокрема, право на державний захист проти порушення цього права або втручання у таке право з боку третіх осіб. Так, у рішенні у справі *«Платформа “Лікарі за життя” проти Австрії»* ЄСПЛ зазначив, що *«демонстрація може дратувати або ображати осіб, ідеї чи вимоги яких протилежні тим, які відстоюють демонстранти. Учасники, однак, повинні мати змогу провести свій захід, не побоюючись загроз фізичного насильства з боку своїх опонентів; наявність таких побоювань може перешкодити об'єднанню або іншим групам, що дотримуються спільних поглядів або мають спільні інтереси, відкрито висловлювати свої погляди стосовно досить суперечливих питань, які непокоять суспільство. У демократичному суспільстві право на контр-демонстрацію не може перешкоджати здійсненню права на демонстрацію»*²⁰.

У цій справі уряд Австрії дозволив проведення демонстрації проти абортів у певному місці, але згодом організація звернулася з проханням змінити місце проведення демонстрації на інше, в якому здійснювати контроль за натовпом було б складніше. Уряд попередив організаторів демонстрації про ймовірність виникнення ситуації, в якій поліція не зможе забезпечити належний захист демонстрантів від нападів опонентів, і це насправді сталося. Такі проблеми виникли також під час проведення другої демонстрації. Заявник скаржився, що уряд порушив ст. 11, оскільки не вжив належних заходів щодо попередження будь-яких конфліктів під час проведення демонстрації. Згідно з аргументами організації-заявника поліція залишалася повністю бездіяльною протягом кожної з двох демонстрацій, що розглядаються. Уряд заперечував таке твердження: на його думку, негайне втручання було б не виправданим та спровокувало б фізичне насильство.

Суд зазначив, що хоча Австрія була зобов'язана забезпечити захист учасників правомірної демонстрації, проте ефективність заходів не може бути гарантована з абсолютною певністю. З огляду на свою обмежену компетенцію відповідно до ст. 19 Конвенції, Суд не оцінював оперативність або ефективність дій поліції, він лише розглядав питання, чи є обґрунтованою скарга на те, що відповідні органи влади не вжили необхідних заходів. ЄСПЛ дійшов висновку, що відповідно до ст. 11 Конвенції **державою зобов'язана вжити певних заходів, а не досягти окремих результатів**. Тому у справі, про яку йдеться, Суд постановив,

¹⁹ *Stankov and the United Macedonian Organisation Pinden v. Bulgaria*, заяви № 29221/95 і 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 року, п. 107.

²⁰ *Plattform «Arzte fur das Leben» v. Austria*, заява № 10126/82, рішення від 21 червня 1988 року, п. 32.

що органи влади Австрії вжили всіх розумних і належних заходів для захисту демонстрантів, а отже, порушення ст. 11 не було.

Таким чином, у цій справі, як загалом у справах щодо статей 8–11 Конвенції, Суд застосовує принцип пропорційності, що *«вимагає дотримання певного балансу між вимогами цілей, вказаних у частині 2 статті 11 та вільним вираженням поглядів словами, жестами або навіть мовчання особами, що зібралися на вулиці або в інших громадських місцях»*. У справі *«Езелін проти Франції»*²¹ Суд визнав, що необхідність припинення порушень громадського порядку не повинна призводити до того, щоб заважати людям публічно і мирно виражати свої переконання. В розглядуваній справі на заявника-адвоката було накладене дисциплінарне стягнення його професійною асоціацією за поведінку, несумісну з обов'язками, які накладаються його професією, за участь у санкціонованій компетентними органами демонстрації, яка, однак, закінчилася заворушеннями. Суд зазначив, що *«досягнення справедливого балансу не повинно мати наслідком стримування адвокатів, під загрозою дисциплінарних стягнень, від висловлення їх переконань з такої нагоди»*²². ЄСПЛ дійшов висновку, що *«свобода брати участь в мирному зібранні – у цьому випадку демонстрації, яка не була заборонена, – є настільки важливою, що не може бути обмежена будь-яким чином, навіть щодо адвоката, доки відповідна особа не вчиняє з цього приводу будь-якої негожкої дії»*²³ та визнав, що це покарання було неспівмірним і обмежувало право заявника на мирне вираження протесту.

Необхідність повідомлення чи отримання санкції на проведення демонстрації чи мітингу не порушує ст. 11, якщо лише така вимога з боку держави не має на меті перешкодити мирному зібранню. Загальна заборона на демонстрацію може бути виправдана лише в тому разі, якщо існує **реальна небезпека виникнення безпорядків**, які неможливо попередити іншими, менш жорсткими заходами. Таким чином, **заборонні заходи повинні бути суворо обґрунтовані**.

Стандарти, викладені у рішеннях ЄСПЛ, мають особливе значення, коли йдеться про їхнє застосування у національній практиці. Так, відповідно до пункту 1 ст. 182 КАСУ органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Як зазначено у пункті 5 ст. 182 КАСУ суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження реалізації права на мирні зібрання.

Судова практика свідчить, що суб'єкти владних повноважень часто нехтують положеннями ч. 1 ст. 71 КАСУ щодо тягаря доведення, відповідно до якої кожна

²¹ *Ezelin v. France*, заява № 11800/85, рішення від 26 квітня 1991 року, Серія А № 202.

²² *Ezelin v. France*, заява № 11800/85, рішення від 26 квітня 1991 року, п. 52.

²³ *Ezelin v. France*, заява № 11800/85, рішення від 26 квітня 1991 року, п. 53.

Коституційне право

сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Непоодинокими є випадки, коли під час розгляду справи у першій інстанції позивачем не доведено та судом не встановлено в чому саме полягає загроза громадському порядку, здоров'ю населення або правам і свободам інших осіб, а також чи існує загроза скоєння злочинів внаслідок проведення заявленою акції, що стала предметом спору. Крім того, доводи позивачів-суб'єктів владних повноважень часто мають характер припущень та не підтверджуються відповідними доказами. Як приклад, можна навести твердження, що «проведення маршу неминуче викличе вихід учасників заходу на проїжджу частину, що призведе до створення аварійно-небезпечних ситуацій. Крім того, по вказаному маршруту на даний час проводяться ремонтні роботи, і призупинення проведення ремонтних робіт на вищевказаних об'єктах, яке пов'язане з проведенням маршу-протесту по центральній вулиці, може привести до зриву графіку введення в дію фонтанів з світомузикою»²⁴ або «скупчення групи осіб у кількості понад 30 чоловік у сквері, який розташований у центрі міста може порушити санітарно-епідеміологічну обстановку, що у подальшому вплине на здоров'я населення регіону»²⁵. Посилаючись на такі та схожі аргументи, органи місцевого самоврядування просять або заборонити проведення масових заходів, або змінити місце проведення – з центральної частини населеного пункту на його околицю. Трапляються випадки, коли суд відкриває провадження у справі за позовною заявою, яка надійшла у день проведення масових заходів.

Так, прикладом дискусійного застосування положень ст. 11 Конвенції судами України є ухвала від 15 січня 2007 року Апеляційного суду Автономної Республіки Крим у справі № 22-а-1329/2007 р.²⁶ Відповідно до фактів справи 18 грудня 2006 року до Алуштинської міської ради надійшла заява від 34 осіб кримсько-татарської національності про проведення акції протесту на захист духовної та культурної спадщини кримських татар на території скверу біля кінотеатру «Шторм» по вул. Горького м. Алушти. Особи, які підписали заяву, посилаються на те, що таким чином вони виказують своє обурення з приводу прийнятих міською радою рішень з питань проектування і реконструкції скверу у кінотеатрі «Шторм». При виїзді на зазначене в заяві місце встановлено, що особами, які принесли заяву, захоплена територія у кінотеатрі «Шторм», перекриті виїзди на територію паркової зони.

Алуштинська міська рада 19 грудня 2006 року звернулася до суду з адміністративним позовом до представника групи кримських татар ОСОБА_1 про обмеження права проведення зборів – до тридцяти п'яти осіб – учасників акції протесту на мотодромі по вул. 60 років СРСР м. Алушти.

Судом першої інстанції було встановлено, що заява до Алуштинської міської ради надійшла, коли акція протесту вже проводилася.

²⁴ *Справа* № 22-а-2543/07 за позовом Харківської міської ради до Харківського обласного об'єднання громадян «Українська родина» про обмеження права на мирні зібрання шляхом заборони проведення марш-протесту з нагоди відзначення Міжнародного дня захисту корінних народів світу в м. Харкові.

²⁵ *Справа* № 22-а-1329/2007 р за адміністративним позовом Алуштинської міської ради до представника групи кримських татар ОСОБА_1 про обмеження права проведення зборів.

²⁶ *Справа* № 22-а-1329/2007 р за адміністративним позовом Алуштинської міської ради до представника групи кримських татар ОСОБА_1 про обмеження права проведення зборів.

Оскільки Рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 вказано, що строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань, суд першої інстанції дійшов висновку, що учасники акції, не дотримавшись рішення про дозвіл на проведення акції від органа місцевого самоврядування, на момент подання заяви до Алуштинської міської ради вже проводили акцію. Судова колегія Апеляційного суду АР Крим підтримала рішення суду першої інстанції і, вважаючи, що організаторами проведення акції не були виконані всі необхідні й суттєві, передбачені ч. 2 ст. 39 Конституції України та ст. 11 Конвенції, умови для проведення цього масового заходу, дійшла висновку про недотримання необхідного балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів мешканців м. Алушти й іншого населення, і цілями, на досягнення яких були спрямовані оскаржувані дії.

Таке рішення, на нашу думку, є спірним. Відповідно до пункту 2 ст. 182 КАСУ позовна заява, яка надійшла в день проведення масових заходів, або після цього, залишається без розгляду, оскільки сенсу в судовому рішенні після початку заходів уже не буде²⁷. Адже сенс сповіщення державних органів про проведення масових заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення, полягає не у проханні «дозволу» на їх проведення, як це іноді інтерпретується самими ж уповноваженими органами, а у наданні можливості відповідним державним органам вжити заходів щодо забезпечення правопорядку та захисту інтересів інших осіб у разі проведення контрзаходів особами, які мають протилежні погляди. Тобто якщо організатори мирних зібрань не виконали свого конституційного обов'язку щодо сповіщення уповноважених органів про проведення цих заходів заздалегідь, то у разі, скажімо, їх побиття контрдемонстрантами вони не матимуть правових підстав дорікнути державі у невиконанні її обов'язку щодо забезпечення безпеки осіб під час цього заходу. Таке тлумачення впливає як з рішень ЄСПЛ щодо застосування ст. 11 Конвенції, зокрема, у справі «Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії», так і з рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, що «тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян»²⁸. Нехтування обов'язком завчасного сповіщення унеможливує ефективне застосування гарантій реалізації цього права, проте не може нівелювати саме право на мирні зібрання.

²⁷ Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. комент.: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 2. – С. 399.

²⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1379.

Коституційне право

Водночас низка рішень апеляційних адміністративних судів свідчить про розуміння національними судьями європейських стандартів щодо права на свободу мирних зібрань. Зокрема, в ухвалі від 20 вересня 2007 року у справі № 22-а-2543/07 Харківський апеляційний адміністративний суд погодився з висновком суду першої інстанції по справі про ненадання жодного доказу на підтвердження позовних вимог, що марш-протест може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей і зазначив, що проведення цього заходу не суперечить закону та не порушує чий-небудь права, свободи та інтереси. Іншим прикладом правильного застосування ст. 11 Конвенції у національній судовій практиці може слугувати постанова від 18 жовтня 2007 року Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 22а-1546/07²⁹.

Отже, аналіз рішень Європейського суду з прав людини щодо ст. 11 дає змогу зробити висновок про тісний зв'язок права на свободу мирних зібрань зі статтями 8–10 Конвенції, покладення на державу певних позитивних зобов'язань та виправдання заборони на проведення масових заходів лише у разі існування реальної (не гіпотетичної) загрози виникнення порушень громадського порядку чи захисту прав інших осіб при відповідному обґрунтуванні такої заборони.

²⁹ *Справа* № 22а-1546/07 за позовом виконавчого комітету Запорізької міської ради до трудової династії електронників ОСОБА_1-ОСОБА_2 про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.