УДК 342.729
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/10

ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РЕАЛІЗАЦІЇ

THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY: EUROPEAN STANDARDS OF REALIZATION

Тополевський Р.Б., к.ю.н., доцент,
старший науковий співробітник
Львівська лабораторія прав людини і громадянина
Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню європейських стандартів щодо права (свободи) на мирні зібрання. Вказано, що реальність та ефективність права на мирні зібрання є фактором обмеження авторитарного режиму та гарантом збереження та розвитку в Україні демократичної держави, зокрема, після російсько-української війни.

Стверджується, що дослідження окремих аспектів права на мирні зібрання повинно базуватися на більш загальних принципах та стандартах. Вказується, що ці стандарти можуть бути застосовані як при підготовці законопроекту про реалізацію та захист права на мирні зібрання в Україні, так і при формулювання правових позицій українських судів щодо обмеження права на мирні зібрання.

Запропоновано виділяти відповідні функції права на мирні зібрання: 1) функція свободи, що дозволяє обмежити сваволю з боку держави; 2) функція об’єднання та захисту, що передбачає можливість разом збиратися задля вирішення суспільних проблем; 3) протестна функція, яка дає можливість виявлення особами негативного ставлення до певних суспільних подій.

Підкреслюється, що європейські стандарти права на мирні зібрання повинні поєднувати позиції ОБСЄ та практику Європейського суду з прав людини.

Зазначається, що правові позиції ОБСЄ передбачають формулювання наступних стандартів-принципів щодо проведення мирних зібрань, які можуть виступати як засади українського законопроекту про реалізацію та захист права на мирні зібрання: 1) презумпція на користь проведення зібрання; 2) позитивне зобов’язання держави щодо сприяння мирним зібранням та їх захисту; 3) законність; 4) пропорційність; 5) недискримінація; 6) належне адміністрування права на мирні зібрання; 7) реальна відповідальність адміністративних органів.

Запропоновано для розробки відповідного українського законопроекту використати низку стандартів Європейського суду з прав людини: 1) широке тлумачення поняття «зібрання»; 2) гарантія мирних зібрань та їх розрізнення з немирними; 3) заборона вважати окремі акти насильства підставою для заборони всього мирного зібрання; 4) гарантія права на контрдемонстрацію; 5) обов’язок держави вжити розумних, належних, обґрунтованих та пропорційних заходів для проведення мирних зібрань.

Вказується перспективність доповнення та поглиблення вказаних стандартів.

Ключові слова: право на мирні зібрання, мирні зібрання, контрдемонстрація, функції права на мирні зібрання.

The article is devoted to the study of European standards on the right (freedom) to peaceful assembly. It is stated that the reality and effectiveness of the right to peaceful assembly is a factor in limiting the authoritarian regime and a guarantee of the maintenance and development of a democratic state in Ukraine, in particular, after the Russian-Ukrainian war.

The author argues that the study of certain aspects of the right to peaceful assembly should be based on more general principles and standards. It is pointed out that these standards can be applied both in the preparation of the draft law on the implementation and protection of the right to peaceful assembly in Ukraine and in the formulation of legal positions of Ukrainian courts as to the restriction of the right to peaceful assembly.

The article proposes to distinguish the relevant functions of the right to peaceful assembly: 1) the function of freedom, which allows limiting arbitrariness on the part of the state; 2) the function of association and protection, which provides the opportunity to gather together to solve social problems; 3) the protest function, which allows individuals to identify a negative attitude to certain social events.

It is emphasized that European standards of the right to peaceful assembly should combine the positions of the OSCE and the case law of the European Court of Human Rights.

The author notes that the legal positions of the OSCE provide for the formulation of the following standards-principles for holding peaceful assemblies, which can serve as the basis for the Ukrainian draft law on the implementation and protection of the right to peaceful assembly: 1) presumption in favor of holding an assembly; 2) positive obligation of the government to facilitate and protect peaceful assemblies; 3) legality; 4) proportionality; 5) non-discrimination; 6) proper administration of the right to peaceful assembly; 7) real responsibility of administrative bodies.

The article proposes to use a set of standards of the European Court of Human Rights for the drafting of the relevant Ukrainian law: 1) a broad interpretation of the concept of «assembly»; 2) a guarantee of peaceful assemblies and their distinction from non-peaceful ones; 3) a prohibition to consider certain acts of violence as grounds for banning the entire peaceful assembly; 4) a guarantee of the right to counter-demonstration; 5) the obligation of the state to take reasonable, appropriate, justified and proportionate measures to hold peaceful assemblies.

The author points out the perspectives of supplementing and deepening these standards.

Key words: the right to peaceful assembly, peaceful assembly, counter-demonstration, functions of the right to peaceful assembly.

Право на мирні зібрання (відповідно до ст.39 Конституції України) або інакше свобода мирних зібрань (відповідно до ст.11 Європейської конвенції з прав людини) є одним із ключових людських прав, належне функціонування якого є необхідною умовою існування демократичної держави.

Становлення авторитарних режимів доволі часто розпочиналося саме з суттєвого обмеження (або навіть і фактичної ліквідації) як свободи мирних зібрань, так і свободи вираження поглядів. Яскравим історичним прикладом таких процесів є побудова протягом останніх десятиліть білоруської та російської диктатур. Таким чином питання забезпечення і гарантування свободи мирних зібрань і свободи вираження поглядів є з одного боку гарантією, а з іншого свідченням збереження та розвитку в Україні демократичної держави, особливо у повоєнний час.

Проблематика права на мирні зібрання останнім часом викликає у дослідників посилений інтерес [1].

Це пов’язане перш за все з інтенсивною практикою Європейського суду з прав людини за ст. 11 Європейської конвенції з прав людини [2], а так само завдяки зусиллям Організації з безпеки та співробітництва в Європі та Венеціанської комісії з систематизації основних принципів свободи мирних зібрань [3].

Разом із тим дослідників цікавлять певні аспекти права на свободу мирних зібрань. Зокрема йдеться про наступне: обмеження цього права під час карантину, внаслідок пандемії COVID-19 [4]; дискримінаційні обмеження права на свободу мирних зібрань у зв'язку з політичними переконаннями [5]; випадки, коли здійснення права на мирні зібрання нерідко зустрічається з накопиченням державами фото та відео учасників мирних зібрань, їхніх повідомлень в соціальних мережах, особистої інформації, яке держави пояснюють як необхідне для захисту учасників мирних зібрань. В цьому випадку йтиметься про комплексне втручання як у право на мирні зібрання, так і у права на приватність. [6].

Метою цього **дослідження** є аналіз стандартів регулювання права на мирні зібрання, сформульовані Організацією з безпеки та співробітництва в Європі та Європейським судом з прав людини задля подальшого впровадження їх в законодавство та юридичну практику правової системи України. Йдеться як про підготовку відповідного законопроекту, так і про формулювання відповідних стандартів, на основі яких українські адміністративні суди можуть приймати рішення щодо обмеження права на мирні зібрання.

Реалізація права на свободу мирних зібрань передбачає відповідь на декілька питань. Що означає збиратися? В чому відмінність мирного зібрання від такого, яке не можна назвати мирним? з якою метою можуть відбуватися мирні зібрання? Які мінімальні вимоги повинні бути дотримані. За яких умов держава може обмежити свободу мирних зібрань?

Вважаємо за можливе, виділити наступні функції права на мирні зібрання: 1) функція свободи – завдяки цій функції можна говорити про обмеження сваволі з боку держави; 2) функція об'єднання та захисту – передбачає можливість людям разом збиратися для спільного обговорення та спільних дій задля вирішення суспільних проблем; 3) протестна функція – виявлення свого негативного ставлення до тих чи інших суспільних явищ, до дій органів влади, тиск на державу з вимогою певних дій.

Організація з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) спільно з Венеціанською комісією пропонують «зібрання» розуміти як «навмисну та тимчасова присутність в громадському місці групи осіб з метою вираження спільних інтересів» [3, с. 15]. Таким чином, мета проведення таких заходів – привернення уваги до певного спільного інтересу чи інтересів через явну присутність в публічному місці.

Спробуємо описати основні стандарти реалізації права на мирні зібрання. В цьому відношенні нам потрібно звернути увагу на 2 підходи. Перший – сформульований більш абстрактно в Керівних принципах зі свободи мирних зібрань, підготовлені Організацією з безпеки та співробітництва в Європі спільно з Венеціанською комісією [3], які мають узагальнюючий характер і можуть розглядатися як принципи, на яких має базуватися законопроект України про забезпечення права на мирні зібрання. Другий базується на стандартах Європейського суду з прав людини [2] і передбачає можливість відповідної трансформації практики Європейського суду з прав людини в норми права.

Спробуємо проаналізувати стандарти, запропоновані в Керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань [3].

Запропоновані стандарти можуть розглядатися як певні принципи, які можуть використовуватися у судових справах та при винесенні адміністративних рішень у випадках, що стосуються мирних зібрань. Керівні принципи належать до «м'якого права» (soft law). Ці стандарти мають значення саме завдяки повазі до прав людини та принципу верховенства права. В той же час відсутня загроза застосування санкцій в разі їх порушення. Можна прогнозувати, що в подальшому ці стандарти буде включено в національне законодавство та юридичну практику.

Керівні принципи зі свободи мирних зібрань формулюють сім основних принципів щодо проведення мирних зібрань:

1. Презумпція на користь проведення зібрання. 2. Позитивне зобов'язання держави щодо сприяння мирним зібранням та їх захисту. 3. Законність. 4. Пропорційність. 5. Недискримінація. 6. Належна адміністрація. 7. Відповідальність адміністративних органів [3, с. 16-17].

1. Презумпція на користь проведення зібрання [3, с. 39]. Право на свободу мирних зібрань як основоположне право не повинно регулюватися більше, ніж це необхідно. Законодавство повинно містити чітко зафіксовану презумпцію на користь свободи зібрань. Відповідно від держави очікується підтримка реалізації цієї свободи, захист та сприяння організаторам та учасниками мирних зібрань. Таким чином, можливість проведення мирного зібрання повинно переважати прагнення його обмеження.

2. Позитивне зобов'язання держави щодо сприяння мирним зібранням та їх захисту [3, с. 40]. Від держави очікується створення необхідних та ефективних відповідних юридичних та організаційних інструментів, механізмів, процедур та гарантій для реальності права на мирні зібрання без надміру бюрократичного регулювання та штучних перешкод. Йдеться, перш за все, про сприяння, якщо це можливо, проведенню мирних зібрань в місцях, обраних організаторами мирного зібрання, їхній захист (в тому числі від контрдемонстрацій) та вільне поширення інформації про майбутні мирні зібрання. Витрати пов'язані з забезпеченням достатнього і належного порядку в місцях скупчення людьми, надання першої допомоги, прибирання території після мирного зібрання, а також управління транспортними потоками покладаються на органи влади і не можуть перекладатися на організаторів мирного зібрання. Це пов'язано з тим, що покладання таких витрат на організаторів може знеохотити проведення мирних зібрань, що неприпустимо в демократичному суспільстві з огляду на необхідність публічного обговорення контраверсійних питань. Таким чином, необхідно законодавчо сформулювати мінімальний, але не винятковий набір необхідних заходів держави на підтримку мирних зібрань.

3. Законність [3, с. 42]. Закон щодо регулювання права на мирні зібрання повинен відповідати Європейській конвенції з прав людини і чітко визначати межі розсуду влади. Формулювання закону повинні відповідати принципу правової визначеності таким чином, щоб особа, яка хоче організувати чи взяти участь в мирному зібранні ясно і чітко розуміла наслідки своєї поведінки в процесі реалізації цього права. Розробка українського законопроекту про реалізацію та захист права на мирні зібрання повинно спиратися на стандарти, які досліджуються в цій статті.

4. Пропорційність [3, с. 46]. Обмеження реалізації права на мирні зібрання мають бути пропорційними, збалансовуючи як інтереси організаторів та учасників мирного заходу, так і інших громадян, які не беруть участь в цьому заході. Саме втручання в це право з боку органів держави повинно бути мінімальним, спиратися на чіткі підстави, досягати конкретних цілей, відповідати реальним публічним інтересам, враховувати конкретні обставини для конкретного випадку, базуватися на об'єктивній та ретельній оцінці таких обставин, враховувати баланс конфліктуючих прав. Таким чином, пошук балансу між інтересами учасників мирних зібрань і суспільними інтересами повинно зважуватися в кожній окремій ситуації.

5. Недискримінація [3, с. 46]. Проведення мирних зібрань передбачає заборону дискримінації. У держави, в свою чергу з'являється обов'язок запобігти виявам дискримінації з боку інших осіб або належно відреагувати на такі випадки. Вимоги щодо проведення мирних зібрань повинні мати рівні умови для всіх організаторів мирного зібрання, що перебувають в рівних умовах. Недискримінація проведення мирних зібрань гарантується.

6. Належне адміністрування [3, с. 47]. Інформація про орган, який відповідає за прийняття рішень щодо реалізації свободи зібрань має бути відкритою, достовірною і доступною та передбачати доступ громадськості до нього безпосередньо або за письмовим зверненням. Діяльність такого органу повинна передбачати можливість здійснювати справедливу й об'єктивну оцінку інформації щодо мирного зібрання. А обмеження щодо проведення мирного зібрання та пояснення до цих обмежень мають бути письмово та якомога швидше повідомлені організатору. Повноваження органів влади щодо обмеження та втручання в право на мирні зібрання повинно бути чітко прописане.

7. Відповідальність адміністративних органів [3, с. 48]. Органи влади мають нести відповідальність за невиконання своїх обов'язків щодо реалізації права на мирні зібрання, незалежно від того чи це порушення має процесуальний чи матеріальний характер. Існує необхідність притягнення до відповідальності посадових осіб органів влади, які намагаються безпідставно притягати до відповідальності організаторів та учасників мирних зібрань як покарання за проведення чи участь в мирному зібранні.

Що стосується стандартів Європейського суду з прав людини, можна сформулювати наступні положення:

1. Законодавче визначення зібрання повинно бути максимально широким і допускати включення інших форм поведінки, спрямованих на спільну діяльність осіб.

Європейський суд з прав людини прагне зберегти розуміння «зібрання» максимально широко. У зв'язку із цим він відмовляється від перераховування критеріїв, які дозволяють обмежити це питання. Саме тому, будь-яке визначення зібрання повинно містити можливість включення в нього певної поведінки, яка не була передбачена наперед.

Так, наприклад, з точки зору ЄСПЛ, «зібрання» включає також збори, які прямо не підпадають під чинність національного законодавства, незалежно від того, чи вони вимагають повідомлення (або дозволу) чи ні. Інший приклад – віднесення «прогулянки», коли групи осіб діяли скоординовано та цілеспрямовано для того, щоб передати політичне послання. До «зібрання» можна віднести також тривале мирне зайняття приміщення, навіть всупереч законодавству [7, §§ 39-40] або навіть «перешкоджання руху по магістралям» як частини мирного заходу [8, § 97].

2. *Захист гарантується зібранню, яке має мирний характер.*

Для того, щоб право на мирні зібрання отримало захист як з боку держави, так і збоку ЄСПЛ, таке зібрання має бути мирним. Мирним є зібрання, коли організатори мають мирні наміри і зібрання має ненасильницький характер. В той же час, зібрання, яке спричиняє руйнування, насильство або яке супроводжується закликами до таких дій, або загрожують громадському порядку тощо не підпадають під захист права на мирне зібрання. Сюди ж належать зібрання, організатори та учасники яких мають насильницькі наміри, підбурюють до насильства або іншим чином не визнають основи демократичного суспільства [8, § 92]. Разом із тим, «мирне зібрання» може також «дратувати або ображати інших осіб», і навіть «тимчасово перешкоджати, ускладнювати або створювати перешкоди діям інших осіб» [3, с.16]. Визначення питання щодо того, чи було проведення зборів «мирним», оцінюється як частина аналізу пропорційності, в контексті того, чи такі заходи з обмеження права є «необхідними в демократичному суспільстві» [2, p. 10]. Разом із тим, діє презумпція «мирного характеру зібрання» [9, § 23).

3. *Окремі акти насильства не позбавляють автоматично зібрання мирного характеру.*

Якщо особа поводиться мирно, то право на захист зберігається [10, § 53]. Приєднання до зібрання сторонніх осіб які мають насильницькі наміри не позбавляє демонстрантів права на захист. У випадку, коли «первинно мирне зібрання переросло в насильницьку поведінку і обидві сторони, і демонстранти, і поліція, були втягнуті в акти насильства, іноді необхідно перевіряти, хто розпочав насильство» [11, § 157].

4. *Право на контрдемонстрацію гарантується.* Можливість висловити позицію незгідну з організаторами основного мирного зібрання є невід'ємним елементом права на мирні зібрання. А це в свою чергу породжує у держави обов'язок у випадку контрдемонстрації додатково залучити правоохоронців для забезпечення громадського порядку [12, с. 165].

5. Держава має позитивний обов'язок – застосувати обґрунтовані та пропорційні заходи для забезпечення можливості проведення мирного зібрання.

Як зазначає проф. Мельник Р.С., посилаючись на справу Бачковський проти Польщі: «Учасники зібрання повинні мати можливість проводити його, не побоюючись зазнати фізичного насильства з боку опонентів» [13, с. 38].

Відповідно, від держави вимагається вжити всіх розумних і належних заходів, спрямованих на забезпечення цього права, однак ці заходи можуть і не досягнути належного результату.

Таким чином, вважаємо, що описані вище стандарти повинні бути враховані під час розробки законопроекту про реалізацію права на мирні зібрання, як це вимагали у своїх рішеннях Конституційний суд України та Європейський суд з прав людини. Однак, це не означає, що ми згадали всі можливі стандарти права на мирні зібрання, сформульовані в європейській юридичній традиції. Йдеться скоріше про напрямки майбутніх, більш глибоких досліджень, як з урахуванням практики ЄСПЛ та позиції ОБСЄ, так і з вивченням відповідної практики конституційних судів. Очевидно, що подальший аналіз європейських стандартів щодо права на мирні зібрання може дозволити доповнити та поглибити вказані стандарти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Pop-Madsen B.A, Flohr M. Three Concepts of Freedom of Assembly: Liberal, Social Democratic, Revolutionary. *Abstract from Radical Politics beyond or through Representative Institution*. Roskilde: Roskilde University (22–23 Sep 2022) URL: https://research.cbs.dk/en/publications/three-concepts-of-freedom-of-assembly-liberal-social-democratic-r.
2. Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association. Strasbourgh: Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022. 56 p. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf.
3. Руководящие принципы по свободе мирных собраний : 2-ге изд. Варшава-Страсбург : ОБСЕ БДИПЧ / Венецианская комиссия Совета Европы, 2011. 194 с. URL: https://www.osce.org/ru/odihr/83237.
4. Osiewicz, P. Limitations to the Right to Freedom of Assembly in Poland during the COVID-19 Pandemic: The Case of Women's Strike. *HAPSc Policy Briefs Series*. 2020. 1(2) P. 195–200. https://doi.org/10.12681/hapscpbs.26458.
5. Adam, C., Grohs, S., Knill, C. Discrimination based on political beliefs: A field experiment on the freedom of assembly. *Public Policy and Administration*, 2022. 37(3), P. 261–282. URL: https://doi.org/10.1177/0952076720905012.
6. Siatitsa, I. Freedom of assembly under attack: General and indiscriminate surveillance and interference with internet communications. *International Review of the Red Cross*. 2020. 102(913). P. 181–198. URL: doi:10.1017/S1816383121000047.
7. Case of Cisse v. France. 09.04.2002. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60413.
8. Case of Kudrevičius and Others v. Lithuania. Grand Chamber. 15.10.2015. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200.
9. Case of Christian Democratic People's Party v. Moldova (no. 2). 2.02.2010. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97049.
10. Case of Ezelin v. France. 26.04.1991. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57675.
11. Case of Primov and Others v. Russia. 12.06.2014. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144673.
12. Права людини у діяльності міліції : Навчальний посібник / Кол. авт. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. С.165.
13. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. 168 с.