

УДК 342.729 : 323.27 : 340.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.5>

ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗБОРІВ У КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПІВ ЗАКОННОСТІ І ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: МІЖНАРОДНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Волошкевич Г.А.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького
ORCID: 0000-0003-2729-251X
e-mail: gessv@ukr.net*

Джолос С.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького
ORCID: /0000-0002-0001-5523
e-mail: debofor@gmail.com*

Волошкевич Г.А., Джолос С.В. Право на свободу мирних зборів у контексті принципів законності і верховенства права: міжнародний і національний правові аспекти.

Стаття присвячена міжнародним і національним правовим засадам права на свободу мирних зборів у контексті принципів законності і верховенства права.

На основі аналізу основних міжнародних документів у сфері прав людини з'ясовано основні міжнародні стандарти права на свободу мирних зборів.

На основі аналізу положень чинного законодавства України та деяких інших держав-членів Ради Європи, висвітлено основні положення національного права, що гарантує свободу мирних зборів.

Окреслено основні засади співвідношення принципів законності і верховенства права у контексті права на мирні збори. Звернуто увагу на ту обставину, що принцип верховенства права за своєю природою є ширшим і глибшим, ніж принцип законності.

Автори доходять висновку про те, що наразі питання про право на мирні збори не є достатньо детально врегульованим чинним законодавством України, що зумовлює правову невизначеність і, тим самим, порушує принцип верховенства права, що може призводити до різних неприпустимих крайнощів. Вказано на необхідність докладного законодавчого врегулювання права на мирні збори в Україні.

Звернуто увагу на існування як повідомлювального, так і дозвільного характеру проведення мирних зборів у цивілізованих державах, зокрема й учасниках Ради Європи, при необхідності збереження високого рівня толерантності до масових зібрань, які не слід розганяти, якщо вони мають мирний характер.

Вказано на визнання практикою Європейського суду з прав людини важливості розрізнення «мирних» і «немирних» зібрань за критерієм відсутності чи наявності у їх організаторів та/або учасників наміру застосовувати насильство із існуванням презумпції мирного характеру зібрань та необхідністю суворой обґрунтованості обмежувальних заходів для недопущення порушення права людей на мирні збори тощо.

Виявлено, що перспективним напрямком подальшої розробки цієї проблематики слід вважати осягнення основних засад розрізнення мирних і немирних зібрань, а також допустимих і недопустимих заходів, що здійснюються як представниками органів державної влади і місцевого самоврядування, так і учасниками масових заходів.

Ключові слова: право на свободу мирних зборів, немирні збори, Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, (Європейська) Конвенція про захист

прав людини і основоположних свобод, Конституція, законність, верховенство права, практика Європейського суду з прав людини.

Voloshkevych H.A., Dzholos S.V. The right to freedom of peaceful assembly in the context of the principles of legality and rule of law: the international and national legal aspects.

The article is devoted to the international and national legal principles of the right to freedom of peaceful assembly in the context of the principles of legality and the rule of law.

The main international standards of the right to freedom of peaceful assembly were identified with the help of the analysis of the main international documents in the field of human rights.

The main provisions of national law guaranteeing freedom of peaceful assembly are highlighted with the help of the analysis of the provisions of the current legislation of Ukraine and some other member states of the Council of Europe.

The main principles of the correlation of the principles of legality and the rule of law in the context of the right to peaceful assembly are outlined. Attention is drawn to the fact that the principle of the rule of law, by its nature, is broader and deeper than the principle of legality.

The authors came to the conclusion that currently the issue of the right to peaceful assembly is not sufficiently regulated in detail by the current legislation of Ukraine, which causes legal uncertainty and, thereby, violates the principle of the rule of law, which can lead to various unacceptable extremes. The need for detailed legislative regulation of the right to peaceful assembly in Ukraine is indicated.

Attention is drawn to the existence of both notification and permissive nature of peaceful assemblies in civilized states, including member states of the Council of Europe, while maintaining a high level of tolerance for mass gatherings, which should not be dispersed if they are peaceful.

It is pointed out that the practice of the European Court of Human Rights recognizes the importance of distinguishing between «peaceful» and «non-peaceful» assemblies based on the criterion of the absence or presence of an intention to use violence by their organizers and/or participants, with the existence of a presumption of the peaceful nature of the assemblies and the need for strict justification of restrictive measures to prevent violations of people's right to peaceful assembly, etc.

It was found that a promising direction for further development of this issue should be considered the understanding of the basic principles of distinguishing between peaceful and non-peaceful assemblies, as well as permissible and impermissible actions carried out by both representatives of state authorities and local governments, and participants in mass events.

Key words: right to freedom of peaceful assembly, non-peaceful assembly, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the (European) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Constitution, legality, rule of law, practice of the European court of human right.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення вельми важливе значення належить різноманітним питанням юридичного закріплення і регулювання права на мирні збори. Попри наявність відповідних статей у міжнародних та національних правових актах, у теорії і практиці виникає чимало питань, що потребують більш докладного визначення та наукового осмислення.

Стан опрацювання проблематики. У контексті даного дослідження, важлива роль належить ідеям і працям таких мислителів і діячів, як: Я. Берназюк, Р. Куйбіда, М. Серета, Т.І. Фулей, а також судді Європейського суду з прав людини та українських судів, розробники національних та міжнародних актів тощо.

Формування цілей статті. Разом із тим, необхідно визнати, що певні аспекти досліджуваної проблематики на даний момент все ще не знайшли належного вираження. Тож, у межах цієї статті ми плануємо: а) з'ясувати основні міжнародні стандарти права на свободу мирних зборів; б) висвітлити основні положення національного права, що гарантує свободу мирних зборів; в) окреслити основні засади співвідношення принципів законності і верховенства права у контексті права на мирні збори; г) вказати на необхідність докладного законодавчого врегулювання права на мирні збори в Україні, оскільки його відсутність призводить до правової невизначеності і, тим самим, порушує принцип верховенства права, що може призводити до різних неприпустимих крайнощів; г) звернути увагу на існування як повідомлювального, так і дозвільного характеру проведення мирних зборів у цивілізованих державах, зокрема й учасницях Ради Європи, при необхідності збереження високого рівня толерантності до масових зібрань, які не слід розганя-

ти, якщо вони мають мирний характер; д) вказати на визнання практикою Європейського суду з прав людини важливості розрізнення «мирних» і «немирних» зібрань за критерієм відсутності чи наявності у їх організаторів та/або учасників наміру застосовувати насильство із існуванням презумпції мирного характеру зібрань та необхідністю суворої обґрунтованості обмежувальних заходів для недопущення порушення права людей на мирні збори тощо.

Виклад основного матеріалу. В сучасному світі прийнято дотримуватися основних засад демократичного суспільства, важливе місце в якому посідають принципи верховенства права та законності та ряд інших важливих принципів, без яких називатися правовою держава не може. Ці принципи між собою пов'язані, але не тотожні і відіграють важливу роль у процесі правотворчої та правозастосовної діяльності. У науковій літературі неодноразово піднімалося питання про співвідношення цих принципів та їх взаємозв'язок між собою. Загалом на сьогодні більшість вчених та юристів-практиків дотримуються позиції, висловленої суддею Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктором юридичних наук, професором Я. Берназюком, який зауважив, що: «Законність є складовою верховенства права. Законність вимагає... діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Водночас верховенство права не є аналогією верховенства закону, а принцип верховенства права – ширший і глибший за принцип законності» [1]. Такий підхід, зокрема, втілюється і в концепції «трискладового тесту», який застосовується для перевірки правомірності обмеження прав людини і передбачає не лише перевірку наявності нормативного акту та його дотримання усіма сторонами правовідносин, але й визначення легітимності запровадження обмежень та пропорційності застосованих заходів визначеній меті. В контексті вищезазначеного, вважаємо за необхідне розглянути зміст права на мирні зібрання у контексті принципів законності та верховенства права.

Принцип законності вимагає в першу чергу належного законодавчого закріплення права особи, що є важливою гарантією його здійснення та обмеження свавілля зі сторони державних органів. При цьому, у цивілізованих демократичних державах усталеною є практика приводити національне законодавство в сфері прав людини у відповідність до основоположних міжнародних актів.

На сучасному етапі, основними міжнародними документами, які закріплюють право на свободу мирних зібрань (в різних інтерпретаціях цієї назви) є такі документи: Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [2], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. [3], а також (Європейська) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11. 1950 р. [4].

Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 Загальної декларації прав людини, прийнятої і проголошеної резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р.: «Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій» [2]. Крім того, згідно зі ст. 28 вищезгаданої Декларації: «Кожна людина має право на соціальний і міжнародний порядок, при якому права і свободи, викладені в цій Декларації, можуть бути повністю здійснені» [2].

Зауважимо, що в абзаці 3 Преамбули Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р. сказано, що «...необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення...» [2]. З наведеного випливає той факт, що Генасамблея ООН визнає право людей на свободу мирних зборів (ч. 1 ст. 20 Загальної декларації прав людини 1948 р.).

Таким чином, у рядках Загальної декларації прав людини 1948 р. цілком можна простежити основні засади відмежування права людей на свободу мирних зібрань від масових безпорядків та інших подібних діянь.

Наступним етапом у закріпленні на універсальному рівні права на мирні збори стало прийняття Генасамблеєю ООН (із подальшою ратифікацією більшістю держав світу) Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р., ст. 21 якого каже: «Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб» [3].

Як бачимо, у цьому документі вже чітко визначено основні засади обмеження права на мирні збори, проти справедливості яких було би безглуздо заперечувати.

У контексті нашого дослідження важливо згадати і положення (Європейської) Конвенції про захист прав і основоположних свобод від 04.11.1950 р., ст. 11 якої каже:

«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві 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. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави» [4].

Таким чином, аналіз основних міжнародних актів достатньо чітко формулює обов'язок держави закріпити право особи на мирні зібрання та на законодавчому рівні врегулювати підстави та порядок їх обмежень. При цьому, незважаючи на доволі широке тлумачення термінів «закон» та «законодавство» у міжнародних актах під ним прийнято розуміти не лише акти вищого рівня, прийняті представницькими органами держави (парламентами), але й усю сукупність нормативно-правових актів та інших джерел права, що діють в державі, коли йдеться про фундаментальні права людини і тим більше про запроваджені державою обмеження цих прав. Тому, термін «встановлений законом» (law) у контексті права на мирні зібрання слід сприймати, як такий, що вимагає від держави закріпити це право та порядок його обмеження у нормативно-правовому акті, який має вищу юридичну силу. У відповідності з принципом верховенства права такий закон має відповідати міжнародним стандартам у галузі прав людини і бути достатньо конкретним з тим, щоб надати можливість кожній особі визначити, чи є її поведінка порушенням закону, а також якими можуть бути найбільш вірогідні наслідки такого порушення.

На жаль, на сьогоднішній день питання про законодавче регулювання проведення мирних зборів та демонстрацій залишається невизначеним. Стаття 39 Конституції України [5], закріплюючи право на мирні зібрання та визначаючи основні вимоги реалізації цього права (мирний характер, завчасне сповіщення), водночас не містить детальної процедури порядку їх проведення. Більш того, у другій частині закріплено, що обмеження цього права мають встановлюватися законом. На необхідність саме законодавчого врегулювання порядку реалізації права на мирні зібрання, а також пов'язаних з цим правом можливостей держави щодо запровадження обмежень, вказує і низка інших статей, як Конституції України, так і інших законодавчих актів. Так, у п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що права і свободи людини і громадянина, відповідно включаючи право на мирні зібрання, повинні встановлюватися виключно законами України. Стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] надаючи право органам місцевого самоврядування приймати власні Правила та порядки проведення мирних зібрань, водночас вимагає, щоб ці акти були прийняті у відповідності з законом. Врешті цілком логічно, що Конституційний Суд України у своєму рішенні від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001 [7] визначив, що порядок організації та проведення мирних зібрань повинен визначатися окремим законом.

Водночас, незважаючи на неодноразові спроби розробити та прийняти законопроект, що забезпечував би реалізацію цього права, станом на 2024 рік закон про мирні зібрання так до сих пір і не прийнятий, що породжує значні проблеми.

По-перше, відсутність єдиної системи вимог до порядку проведення мітингів та зборів призвела до того, що окремі територіальні громади почали видавати власні Правила та порядки проведення масових акцій, посилаючись на ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». В умовах відсутності єдиного закону ці локальні акти закріплюють доволі відмінні процедури реалізації права на мирні зібрання, запроваджують положення, які є сумнівними з точки зору міжнародно-правових актів та норм Конституції України (дозвільний характер, додаткові умови обмеження проведення мирних зібрань, чітке визначення дозволених місць проведення зібрань тощо). По-друге, в умовах відсутності національного законодавства непоодинокими були випадки регулювання порядку проведення мирних зібрань за допомогою старих актів радянського періоду. Так, до 2016 року використовувався Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306-ХІ [8].

Дія різних за змістом неузгоджених між собою нормативних актів, звісно не давала можливості учасникам правовідносин належним чином визначити наслідки своєї поведінки, натомість створюючи умови для притягнення до відповідальності учасників мирних зібрань за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1

Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X [9]). Звісно, подібний підхід суперечив як принципу законності, так і іншим ключовим елементам принципу верховенства права: правової визначеності, гарантованості прав і свобод, що знайшло своє відображення у рішеннях Європейського суду з прав людини («Шмушкович проти України», «Веренцов проти України»).

Одним з дискусійних питань серед політиків, науковців та практикуючих юристів є можливість повернення до дозвільного порядку проведення мирних зібрань, як це було передбачено у раніше згаданому Указі Президії Верховної Ради СРСР та багатьох місцевих Порядках проведення мирних зібрань. На перший погляд може здатися, що відповідь однозначно негативна, оскільки такий підхід буде суперечити нормам Конституції та принципу верховенства права. Водночас, якщо поглянути на міжнародні акти, практику ЄСПЛ та законодавство інших держав, то можна зробити висновок, що насправді відповідь не є однозначною. По-перше, жоден міжнародний акт не містить прямого зобов'язання держави закріпити саме повідомлювальний, а не дозвільний характер регулювання мирних зібрань» [10, с. 52]. Відповідно це відобразилося і на національному законодавстві. Т.І. Фулей у цьому контексті зазначає: «Країни Ради Європи мають різне законодавче регулювання мирних зібрань. В одних державах-членах Конвенції вимагається отримати дозвіл, в інших – повідомляти. Строк повідомлення також відрізняється. Наприклад, аналіз національного законодавства, що зустрічається в рішеннях ЄСПЛ, свідчить, що в Австрії цей строк – 24 години, в Угорщині – 72 години, в деяких державах він чітко не встановлений. Але в усякому випадку Суд вимагає толерантного ставлення з боку держави. Навіть якщо акція була проведена формально незаконно (без дозволу — там, де він вимагається), то це не означає, що її відразу слід розігнати [10, с. 50].

Таким чином, внесення змін до Конституції в аспекті зміни характеру регулювання мирних зібрань не буде прямо суперечити міжнародним актам у сфері прав людини. Однак слід враховувати, що навіть запровадження дозвільного порядку не дає право державі запроваджувати надмірні обмеження цього права, створюючи штучні перешкоди на шляху його реалізації, і тим самим порушуючи принцип верховенства права. На це зокрема, неодноразово звертав увагу і Європейський суд з прав людини. Так, у п. 90 Рішення ЄСПЛ у справі «Каспаров та інші проти Росії» (*Kasparov and Others v. Russia*) від 3 жовтня 2013 року сказано: «90. Суд повторює, що хоч вимога влади про санкціонування мітингів і не вступає априорі в протиріччя з духом статті 11, виходячи з необхідності підтримання громадського порядку і національної безпеки, незаконні акції, такі як проведення демонстрації без попередньо отриманої санкції, не можуть виправдовувати обмеження свободи зібрань (див. рішення у справах «Cisse v. France», заява № 51346/99, § 50, ECHR 2002-III, і «Oya Ataman v. Turkey», заява № 74552/01, §§ 37 і 39). Незважаючи на те, що дотримання правил, які регулюють публічні заходи, таких як система попередніх повідомлень, має важливе значення для спокійного проведення громадських заходів, оскільки вони дозволяють владі мінімізувати порушення дорожнього руху і вжити інших заходів безпеки, недотримання цих правил не може бути підставою для їх заборони. Зокрема, у тих випадках, коли неорганізовані демонстранти не вчиняють жодних актів насилля, Суд вимагає, щоб влада зберігала певний рівень толерантності до мирних зібрань, оскільки свобода зібрань, гарантована статтею 11 Конвенції, є невід'ємним правом (там само, § 42; див. також рішення у справах «Bukta and Others v. Hungary», заява № 25691/04, § 34, ECHR 2007-III; «Fáber v. Hungary», заява № 40721/08, § 49, від 24 липня 2012 року, і «Berladir and Others v. Russia», заява № 34202/06, § 38, від 10 липня 2012 року) [10, с. 50].

Т.І. Фулей вказує: «...необхідність повідомлення чи одержання дозволу на проведення демонстрації чи мітингу сама по собі не порушує статтю 11 Конвенції, якщо лише така вимога зі сторони держави не має на меті перешкодити мирному зібранню. Однак у демократичному суспільстві можуть виникати і спонтанні зібрання, тому неотримання дозволу чи неповідомлення завчасно саме по собі не має викликати розгону зібрання, якщо учасники не вдаються до насильства» [10, с. 52].

В цьому контексті необхідно сказати, що закріплення у міжнародних та національних актах саме «права на мирні збори» автоматично виключає існування т.зв. «права на повстання» чи на проведення «немирних» зборів. Так, ст. 39 Конституції України визначає, що громадяни мають право «збиратися мирно, без зброї». Таким чином, надзвичайно важливою теоретичною і практичною проблемою є розрізнення «мирних» і «немирних» зборів [11, с. 3-4; 10, с. 27-28].

Р. Куйбіда та М. Серета [11, с. 3] наводять позицію Європейського суду з прав людини з цього питання. Так, у п. 56 рішення у справі DJAVIT AN v. TURKEY від 20 лютого 2003 р., заява № 20652/92, Європейський суд з прав людини зазначає: «Право на свободу зібрань є основоположним правом у демократичному суспільстві і так само, як і право на свободу вираження поглядів, є однією з основ такого суспільства. Таким чином, не слід його тлумачити обмежувально... Тому це право поширюється як на приватні зустрічі, так і в громадських місцях, на статичні зібрання та публічні процесії; крім того, його можуть здійснювати як індивідууми, так і ті, хто організує зібрання...» [11, с. 3]. Більше того, у п. 55 рішення у справі MAKHMUDOV v. RUSSIA від 26 липня 2007, заява № 35082/04, Європейський суд з прав людини вказує: «Суд повторює, що право на зібрання охоплює приватні зібрання та у громадських місцях, так само, як статичні зібрання чи зібрання у формі процесій; це право може бути реалізовано як індивідуальними учасниками, так і організаторами зібрання» [11, с. 3].

Разом із тим, Р. Куйбіда та М. Серета [11, с. 3] також вказують і на позицію Європейського суду з прав людини щодо питання: чим мирне зібрання відрізняється від немирного? Так, відповідно до п. 77 рішення Європейського суду з прав людини у справі STANKOV AND THE UNITED MACEDONIAN ORGANISATION ILINDEN v. BULGARIA від жовтня 2001 р., заяви № 29221/95, № 29225/95: «Стаття 11 Конвенції захищає лише право на «мирні зібрання». Це поняття, згідно з прецедентним правом Європейської Комісії, не охоплює демонстрації, в яких організатори та учасники мали насильницькі наміри» [11, с. 4].

Крім того, у п. 37 рішення Європейського суду з прав людини у справі Cisse v. FRANCE від 9 липня 2002 р., заява № 51346/99, сказано: «На практиці, єдиним типом подій, які не кваліфікуються як «мирні зібрання» є ті, в яких організатори і учасники мають намір використовувати насильство» [11, с. 4].

Стосовно мирного і немирного характеру зібрань Т.І. Фулей пише: «Щоб збори чи акція протесту охоплювалися сферою дії статті 11 Конвенції, вони неодмінно повинні мати мирний характер» [10, с. 27]. Так, в ухвалі Європейського суду з прав людини щодо прийнятності заяви № 13079/87 G. v. Germany, зазначено, що власне прикметник «мирний» є кваліфікуючою ознакою, і поняття «мирне зібрання» не охоплює демонстрації, де організатори й учасники мають насильницькі наміри, які призводять до громадських заворушень [10, с. 27]. Відповідно, якщо національні органи влади мають достатні підстави вважати, що певні зібрання, демонстрації чи мітинги не матимуть мирного характеру, то обмеження на такі заходи, включаючи їх заборону, можуть бути виправданими, однак виходячи не з частини 2 статті 11 Конвенції, оскільки такі зібрання не охоплюються статтею 11, а з огляду на немирний характер зібрання. Таким чином, важливо з'ясувати, чи мали із самого початку організатори зібрання мирні наміри [10, с. 27]. При цьому, на думку Т.І. Фулей, «... мирний характер зібрань є презумпцією, і тягар доведення невідповідності зібрання його мирному характеру несе орган, який звертається до суду з адміністративним позовом про обмеження проведення мирного зібрання. Таке обмеження може бути виправдане лише в тому випадку, якщо існує реальна небезпека виникнення заворушень, які неможливо попередити іншими, менш жорсткими заходами. Таким чином, заборонні заходи повинні бути суворо обґрунтовані» [10, с. 28].

Тож, підсумовуючи викладене, ми дійшли таких основних **висновків**:

1. Принципи верховенства права і законності є важливою засадою розбудови сучасної демократичної правової держави. Більшість фахівців сходяться в думці про те, що принцип верховенства права не тотожний принципу законності, а є ширшим і глибшим за нього. При цьому, будь-які обмеження прав людини, зокрема і права на мирні збори, видаються правомірними у демократичному суспільстві лише на підставі закону, що передбачає необхідність перевірки наявності нормативного акту, його дотримання усіма суб'єктами правовідносин, легітимності запровадження обмежень та пропорційності застосованих заходів визначений законом меті.

2. Національне законодавство демократичних держав у сфері прав людини, зокрема і в сфері права на мирні збори, має відповідати основним міжнародним актам, особлива роль серед яких належить Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакту про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. та (Європейська) Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. вказують, що право на мирні збори не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в де-

мократичному суспільстві «в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб» та «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» відповідно.

4. Наразі в Україні право на мирні зібрання не є достатньо врегульованим законодавством, незважаючи на позицію Конституційного Суду України, висловлену ще у 2001 р. Стаття 39 Конституції України визначає лише такі загальні засади досліджуваного права, як мирний характер і завчасне сповіщення, та не містить детальної процедури порядку їх проведення. У зв'язку з цим, тривалий час, аж до 2016 р., в Україні застосовувався старий Указ Президії Верховної Ради СРСР 1988 р. Більше того, відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», численні органи місцевого самоврядування прийняли багато різноманітних Порядків проведення мирних зібрань, що діють лише на відповідних територіях, що, безперечно, також не сприяє одноманітності практики та правовій визначеності у цій сфері і, таким чином, суперечить принципу верховенства права.

На практиці це часто виливається у крайнощі – від незнання своїх прав і обов'язків учасниками масових заходів та відповідної поведінки і аж до використання правової невизначеності як штучної підстави для притягнення до відповідальності учасників мирних зібрань за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій...

5. Залишається відкритим і питання щодо доречності дозвільного чи повідомлювального характеру проведення масових зібрань, тим більше, що одностайна практика з цього приводу відсутня навіть серед держав-членів Ради Європи. Згідно з практикою Європейського суду з прав людини, державна влада повинна зберігати достатньо високий рівень толерантності до масових зібрань, навіть якщо вони проводяться формально незаконно (без дозволу чи попереднього повідомлення), і не повинна відразу вдаватися до їх розгону за допомогою сльозогінного газу, гумовий кийків чи водометів, якщо тільки масові заходи залишаються мирними, а їх учасники не вдаються до насильства.

6. Вельми важливою теоретичною і практичною проблемою є розрізнення «мирних» і «немирних» зборів, які, відповідно до практики Європейського суду з прав людини, відрізняються, насамперед, відсутністю чи наявністю у їх організаторів та/або учасників намірів застосовувати насильство.

При цьому, презюмується мирний характер зібрань, а тягар доведення їх «немирності» покладається на той орган державної влади чи місцевого самоврядування, який звертається до суду з позовом про обмеження проведення зібрання відповідно до чинного законодавства та міжнародних актів, якщо існує реальна загроза виникнення масових заворушень, які неможливо попередити іншим, менш суворим, способом. Загалом же, це вказує на ту обставину, що заборонні заходи щодо масових зібрань мають бути суворо обґрунтовані і відповідати ідеям верховенства права, законності і кращим зразкам міжнародного досвіду, аби не порушувати право на мирні зібрання.

Перспективним напрямком подальшої розробки цієї проблематики слід вважати досягнення основних засад розрізнення мирних і немирних зібрань та допустимих і недопустимих заходів, що здійснюються як представниками органів влади, так і учасниками масових заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Берназюк Я. Принцип законності як один із елементів верховенства права: особливості застосування під час вирішення соціальних спорів. / *CONSTITUTIONALIST*. 2023.08.05 <https://constitutionalist.com.ua/pryntsyyp-zakonnosti-iak-odyn-iz-elementiv-verkhovenstva-prava-osoblyvosti-zastosuvannia-pid-chas-vyrishennia-sotsialnykh-sporiv/> (дата звернення: 10.12.2024 р.).
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.12.2024 р.).
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 10.12.2024 р.).
4. (Європейська) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 10.12.2024 р.).

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 10.12.2024 р.).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 10.12.2024 р.).
7. 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 № 4-рп/2001 (Справа N 1-30/2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#n54> (дата звернення: 12.12.2024 р.).
8. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88#Text> (дата звернення: 12.12.2024 р.).
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2024 р.).
10. Фулей Т.І. Свобода мирних зібрань: науково-методичний посібник для суддів. Київ: Фенікс, 2014. 112 с.
11. Куйбіда Р., Середа М. Свобода мирних зібрань у практиці Європейського суду з прав людини (компіляція позицій Суду). Київ: Центр політико-правових реформ, 2013. 24 с.