

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

**СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ
У ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

аналітичний огляд
судової практики
за 2010-2014 роки

(підготували Р.Куйбіда,
М. Середа)

Київ
1 квітня 2014 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ.....	4
Аналіз статистичних даних	4
Територіальні особливості.....	4
Неуніфікованість практики.....	4
Застосування автоматичних заборон.....	5
Погана вмотивованість судових рішень	6
Застосування законодавства без урахування міжнародних стандартів або з викривленням їх змісту	7
ПІДСТАВИ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ	10
Неналежне повідомлення.....	10
Одночасні заходи	13
Неспроможність органів влади	16
Наявність небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення	18
Створення перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, що не беруть участь у мирному зібранні	20
Наявність шкоди для іміджу влади та репутації держави	21
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	22

ВСТУП

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. Для органів влади мирні зібрання мають бути одним із індикаторів суспільної думки, з урахуванням якої слід проводити свою політику. Для громадськості і міжнародної спільноти рівень забезпечення свободи мирних зібрань є мірилом демократії.

Свобода мирних зібрань гарантується Конституцією України і може бути обмежена лише судом і тільки в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Предметом цього дослідження стала судова практика адміністративних судів усіх рівнів у справах про обмеження права на мирні зібрання протягом 2010-2014 років, аби з'ясувати, якого змісту суди надають зазначеному положенню Конституції і чи відповідає таке змістовне наповнення міжнародним стандартам.

У цьому дослідженні ми обмежилися аналізом лише практики адміністративних судів щодо розгляду справ про встановлення обмежень у проведенні мирних зібрань. Поза нашою увагою залишилися справи про накладення адміністративних стягнень за порушення порядку проведення мирних зібрань та інші проступки, вчинені під час мирних зібрань. Переконані, що й ті справи є важливим індикатором рівня забезпечення свободи мирних зібрань, а тому мають стати предметом окремого дослідження.

ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Аналіз статистичних даних

Внаслідок моніторингу Єдиного державного реєстру судових рішень у 2010-2013 роках нам вдалося віднайти 1045 рішень окружних адміністративних судів щодо обмеження у реалізації права на мирні зібрання, з них у 907 випадках позов органів влади було задоволено, а мирні зібрання обмежено. Найбільша кількість справ щодо обмеження мирних зібрань була розглянута судами у 2012 році (362), найменша – у 2010 (203). Відсоток заборон у кожному році залишався стабільно високим, від 83 % у 2013 році до 89 % у 2011 році.

Переважно невтішною для організаторів мирних зібрань була практика перегляду рішень у апеляційній та касаційній інстанції. Зокрема, нам вдалося віднайти 32 рішення Вищого адміністративного суду протягом 2010-2013 років, 27 з яких були на користь органів влади.

Зазначимо, що дані з Єдиного державного реєстру дещо відрізняються від офіційної судової статистики. Насправді кількість заборон мирних зібрань ще більша, оскільки до Єдиного державного реєстру судових рішень, як свідчить практика, включаються не всі судові рішення.

Тенденція щодо заборони мирних зібрань продовжилася і у 2014 році. За неповні три місяці 2014 року суди першої інстанції ухвалили щонайменше 38 рішень щодо обмеження права на мирні зібрання, натомість лише у 7 випадках у задоволенні позову органів влади було відмовлено.

Територіальні особливості

Проаналізувавши дані Єдиного державного реєстру судових рішень, можна побачити, що справи щодо встановлення обмежень у проведенні мирних зібрань представлені у регіонах України нерівномірно. У деяких областях таких справ дуже мало або зовсім немає (йдеться насамперед про Волинську, Вінницьку, Закарпатську, Житомирську, Івано-Франківську, Кіровоградську, Чернігівську області), в інших регіонах – їх багато (Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська області).

Нам не вдалося встановити пряму залежність між кількістю населення регіону та кількістю справ про обмеження мирних зібрань (наприклад Донецька область, яка є лідером по кількості населення в Україні, не є лідером по кількості цієї категорії справ). Не підтвердилась також гіпотеза про залежність кількості справ цієї категорії від громадської активності населення у регіоні. Згідно з [дослідженням](#) ГО ІЦ «Майдан Моніторинг» регіоном з найбільшою мітинговою активністю населення є Волинська область, яка, однак, є одним із аутсайдерів по кількості обмежень мирних зібрань. Таким чином, припускаємо що кількість справ про обмеження мирних зібрань залежить від «терпимості» владних структур до реалізації громадянами права на мирні зібрання. Одним із індикаторів рівня «терпимості» може стати прийняття органами місцевого самоврядування локальних актів, які врегульовують порядок реалізації права на мирні зібрання і за змістом обмежують конституційну свободу мирних зібрань. Порушення умов, визначених цими актами, часто використовують для звернення до суду для заборони мирних зібрань.

Неуніфікованість практики

Особливістю практики адміністративних судів у справах про встановлення обмежень у проведенні мирних зібрань є її неузгодженість та непослідовність, що проявляється у застосуванні судами відмінних позицій у вирішенні цих справ. Наприклад, є розбіжності щодо того, чи належить застосовувати нормативні акти місцевого самоврядування з цих

питань, чи є неповідомлення органу влади про мирне зібрання підставою для його заборони, який строк повідомлення вважати завчасним тощо. Такі розбіжності яскраво простежуються між практикою судів різних регіонів, але трапляються і в межах одного суду. Так, в рішенні Київського апеляційного адміністративного суду від 14 червня 2012 року, суд визнав Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» чинним та таким що підлягає застосуванню (див. ухвалу № 24864674 від 14 червня 2012 р.). Натомість в іншому рішенні суд визнав помилковість рішення суду першої інстанції щодо застосування Указу (див. постанову № 24403870 від 16 травня 2012 р.).

Неуніфікованість судової практики зумовлена передусім тим, що сторони рідко оскаржують постанови судів. Найчастіше суди вирішують такі справи напередодні відповідного заходу, тож оскарження зазвичай втрачає сенс. Мало того, органи влади, навіть завчасно одержавши повідомлення про мирне зібрання, часто звертаються до суду в останній день, попри те, що закон вимагає звернення до суду *негайно після одержання повідомлення про проведення заходу*. Це перешкоджає організаторам мирних зібрань вчасно підготувати заперечення і направити представника, а тому більшість таких справ розглянуті лише на підставі матеріалів, наданих позивачем, та без участі відповідача. Постанова суду про заборону чи інше обмеження мирного зібрання виконується негайно, а тому її оскарження не може дати бажаного результату – безперешкодно провести таке зібрання.

Застосування автоматичних заборон

Вирішуючи питання про обмеження мирних зібрань суди часто вдаються до автоматичних заборон, тобто заборон мирних зібрань для усіх суб'єктів, які реалізують або мають намір реалізувати це право, на певній території, протягом певного часу. На жаль, така практика поширена у судах усіх рівнів (див. постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 35585242 від 28 листопада 2013 р., ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду № 36949796 від 23 січня 2014 р., ухвалу Вищого адміністративного суду № 29054440 від 24 січня 2013 р.).

Необхідність встановлення таких суворих обмежень мирних зібрань, зазвичай, у судових рішеннях не аналізується. У абсолютній більшості випадків єдиним поясненням необхідності заборони мирних зібрань щодо необмеженого кола осіб і суб'єктів є прохання про це органу влади, якому суд не надає правової оцінки.

Зауважимо, що практика автоматичних заборон не відповідає нормам процесуального закону, адже відповідно до частини першої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства предметом позову про заборону мирних зібрань можуть бути лише ті заходи, щодо яких отримано повідомлення. Таким чином, ухвалюючи автоматичні заборони суди порушують ці процесуальні вимоги, позбавляючи необмежене коло суб'єктів права на мирні зібрання у майбутньому.

Крім того, такі автоматичні заборони не відповідають міжнародним стандартам у сфері мирних зібрань. Згідно з п.43 Пояснювальної записки до Керівних принципів ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань:

«Автоматичне застосування передбачених законом обмежень – наприклад, заборони на проведення будь-яких публічних виступів у певний період часу або в будь-яких публічних місцях, які підходять для проведення зібрань, – призводить до того, що під їх дію підпадає надто велика кількість заходів. Таким чином, ці обмеження не пройдуть перевірку на пропорційність, тому що не були враховані конкретні обставини в кожному окремому випадку».

Погана вмотивованість судових рішень

Кожне судове рішення має бути вмотивованим – це обов’язкова вимога, яку Європейський суд з прав людини вивів із права на справедливий суд. Відсутність відповіді на кожен важливий, доречний та вирішальний аргумент сторін є порушенням права на справедливий суд (див. п. 23, 25 Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Проніна проти України»¹).

На жаль, мотивація багатьох рішень суду щодо обмеження мирних зібрань зводиться до викладення різноманітних норм, що стосуються цього права, і висновку про те, що проведення мирного зібрання загрожує національній безпеці і громадському порядку. При цьому свій висновок суди часто не аргументують або аргументують вкрай лаконічно і непереконливо. Наприклад, після цитат з різноманітних правових актів, частина з яких навіть не стосується конкретної справи, суд робить жодним чином не вмотивований висновок: *«Проведення ... мітингів з використанням звукопідсилюючого обладнання створюватиме перешкоди у забезпеченні громадського порядку, може перешкодити нормальній життєдіяльності міста»* (див. постанову Окружного адміністративного суду м. Києва № 17314334 від 17 червня 2011 р.).

Для мотивації рішення про необхідність обмеження мирних зібрань поширена практика застосування так званих «інформаційних листів» різноманітних органів влади щодо неможливості проведення мирного зібрання. В більшості випадків суди сприймають інформацію викладену в листах як таку, що є належним доказом неможливості проведення мирного зібрання і не перевіряють достовірність викладених в листах відомостей та не з’ясовують чи дійсно ця інформація свідчить про наявність підстав для обмеження мирного зібрання.

В деяких випадках суди також не вказують конкретних доказів обставин, які б свідчили про наявність підстав для застосування обмежень, а посилаються на абстрактну «інформацію, залучену до матеріалів справи», «на наявність інформації, поширеної через мережу Інтернет» (див. постанову Окружного адміністративного суду м. Києва № 826/19020/13-а від 30 листопада 2013 р.).

Невиправданими видаються випадки, коли суд за браком аргументів на користь заборони мирного зібрання перекладає обов’язок доказування з позивача – органу влади на відповідача – організатора мирних зібрань. Так, Дніпропетровський окружний адміністративний суд у постанові № 17888816 від 15 серпня 2011 р. зробив висновок, що *«відповідачем не доведено, що масовий захід ... не буде загрожувати інтересам національної безпеки, та не призведе до порушень громадського порядку, а також не створить реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров’ю населення або правам і свободам інших людей»*. Важко навіть уявити, які докази повинен надати відповідач на підтвердження того, що запланований захід має мирний характер.

Погана вмотивованість судових рішень зустрічається також і в практиці апеляційних адміністративних судів, а також Вищого адміністративного суду. Так, мотивація ухвали Київського апеляційного адміністративного суду № 7767602 від 14 січня 2010 р. полягає лише у такому: *«Суд першої інстанції частково задовольняючи позов правильно застосував норми матеріального права та прийшов до обґрунтованого висновку про наявність підстав для встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання шляхом заборони відповідачам проведення 4.12.2008 року масових заходів у центральній частині м. Києва, оскільки така необхідність обумовлена метою запобігання заворушень і злочинам, загрози здоров’ю населення, правам та свободам людей»*. В іншому випадку Вищий адміністративний суд перерахувавши рішення судів попередніх інстанцій та навівши витяги з законодавства безвідносно до обставин справи, дійшов висновку *«що вирішуючи даний*

¹ Pronina v. Ukraine, заява № 63566/00, рішення від 18 липня 2006 р.

спір, суди першої та апеляційної інстанцій дали правильну правову оцінку обставинам у справі та застосували норми матеріального та процесуального права» (див. ухвалу Вищого адміністративного суду № 34714580 від 6 листопада 2013 р.).

Венеціанська комісія в одному зі своїх висновків вказала: *«Не достатньо лише цитувати законодавчі положення, а потім приймати рішення. Суддя повинен послідовно поєднувати закон з фактами у справі і наводити чіткі аргументи, яким чином було вирішено справу у конкретному випадку. Якщо цього не робити, це буде очевидним порушенням права на справедливий суд, яке гарантує стаття 6 Європейської конвенції з прав людини»*². Ця порада мала би бути цінним дороговказом при вирішенні будь-якої справи, зокрема й щодо обмеження свободи мирних зібрань.

Застосування законодавства без урахування міжнародних стандартів або з викривленням їх змісту

Вирішуючи справи щодо встановлення обмежень у проведенні мирних зібрань, суди найчастіше застосовують:

- 1) статтю 39 Конституції України про те, 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 інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей;
- 2) Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. №4рп/2001 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);
- 3) статтю 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» у частині визначення терміну «національна безпека»;
- 4) пункт 1.6 Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України у частині визначення термінів «громадський порядок» та «громадська безпека»;
- 5) статтю 182 Кодексу адміністративного судочинства України, що визначає особливості процесуального порядку розгляду таких справ у суді;
- 6) Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» № 9306-XI від 28 липня 1988 р. (!), який визначає вимоги до заяви про проведення мирного зібрання і строк її подання (не пізніше як за 10 днів до заходу);
- 7) пункт 1 частини першої статті 10 Закону України «Про міліцію» щодо завдань міліції забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок;
- 8) статтю 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині повноважень органів місцевого самоврядування вирішувати відповідно до закону питання про проведення

² П. 38 Спільного експертного висновку Венеціанської комісії і Директорату з питань правосуддя та людської гідності Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 18 жовтня 2011 р. // Джерело в Інтернеті (англійською мовою): [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)033-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)033-e.pdf).

зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів та здійснювати контроль за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні;

9) акти органів місцевого самоврядування, що регулюють порядок реалізації права на мирні зібрання, якщо вони прийняті у відповідному населеному пункті³.

Суди недостатньо застосовують міжнародні інструменти, які могли би стати надійним орієнтиром для вирішення справ цієї категорії. Часто у рішеннях судів можна знайти посилання на статтю **11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод**. Але обмежившись її цитуванням без оцінки фактів у справі крізь призму цієї статті, суди забороняють проведення мирних зібрань (див. постанову Одеського окружного адміністративного суду № 15727388 від 20 травня 2011 р.)

Також суди рідко застосовують практику **Європейського суду з прав людини щодо статті 11 Конвенції**. Нам відомі лише поодинокі випадки перевірки відповідності обмеження права на мирні зібрання вимогам трискладового тесту обґрунтованості, який застосовується Європейським судом з прав людини. Більше того, в деяких випадках суди свідомо маніпулюють змістом рішення Європейського суду задля обмеження мирних зібрань. Так, Окружний адміністративний суд м. Києва спробував обґрунтувати легітимність застосування Указу Президії ВР СРСР № 9306-XI від 28 липня 1988 р. тим, що *«Європейський суд з прав людини, при вирішенні справи «Сергій Кузнєцов проти Російської Федерації» застосував Указ № 9306-XI, про що зазначено у 2 абзаці II розділу постанови суду від 23.10.2008 року»* (див. постанову №. 20259308 від 29 листопада 2011 р.).

Дійсно, в зазначеному рішенні Суд визнав, що відповідний Указ діє на території Російської Федерації та передбачає, що повідомлення про заплановане проведення мирних зібрань має бути подане за 10 днів до початку проведення зібрання. Проте Суд **не застосував** цей Указ, оскільки заборона мирних зібрань у зв'язку з невчасним повідомленням не була необхідною у демократичному суспільстві.

Таким чином, суди при розгляді цієї категорії справ не застосовують ні Конвенцію, ні практику Європейського суду з прав людини, а лише інколи посилаються на них, не пов'язуючи їх з обставинами у справі. Це є простим маніпулюванням міжнародними документами, а фактично ігноруванням їхніх вимог.

Рідкісним є застосування і інших міжнародних стандартів у цій категорії справ. Нам відомі лише окремі випадки використання Сіракузьких принципів тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права для тлумачення понять «національна безпека», «громадський порядок», «здоров'я населення», «права та свободи інших осіб». До того ж цитування у рішенні суду положень Сіракузьких принципів не завжди свідчить про їх реальне застосування (див. постанову № 30934723 від 27 квітня 2013 р.).

Натомість, суди воліють використовувати визначення національної безпеки із Закону України «Про основи національної безпеки», – надто розмите і непридатне для розуміння статті 39 Конституції України, зміст якої власне й сформульований на основі міжнародних документів. Непридатним є і визначення громадського порядку у Положенні про службу дільничних інспекторів – документу, який жодним чином не відноситься до регулювання правовідносин у сфері мирних зібрань.

Суди не використовують і **Керівні принципи зі свободи мирних зібрань Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ**, що містить відповіді на більшість проблемних питань, з якими зіштовхуються українські суди за відсутні достатнього законодавчого регулювання.

³ Інформацію про кількість таких актів та про їх зміст можна прочитати у дослідження ГО ІЦ «Майдан-моніторинг»: Карти (не)свободи мирних зібрань в Україні: <http://maidanua.org/2013/05/natalka-zubar-oleksandr-severyn-karty-nesvobody-myrnyh-zibran-v-ukrajini/>

Проте суди не цураються застосовувати указ Президії Верховної Ради Радянського Союзу «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», що заснований на дозвільній концепції реалізації права на мирні зібрання, а не на повідомній, як це встановлено Конституцією України.

Як слушно зазначив Європейський суд з прав людини у справі «Веренцов проти України»:

«З преамбули Указу зрозуміло що він був призначений для абсолютно інших цілей, а саме – надання органами влади засобів для висловлення своїх поглядів на користь певної ідеології лише деяким категоріям осіб, що саме по собі є несумісним з самою суттю свободи зібрань, що гарантується Конституцією України» (див. п. 54 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України»⁴).

Натомість, навіть Вищий адміністративний суд неодноразово цитував положення цього Указу, не даючи йому жодної критичної оцінки: *Відповідно до пункту 2 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніше як за десять днів до намічуваної дати їх проведення»* (див. ухвали № 32301002 від 3 липня 2013 р., № 33732113 від 17 вересня 2013 р.).

Зважаючи на наявність 2 рішень Європейського суду у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» у яких Суд визнав застосування Указу українськими судами неправомірним, подальше застосування цього акту може призвести до появи нових рішень громадян проти України, в яких держава неминуче програє.

Схожою є і ситуація з використанням підзаконних актів місцевого самоврядування, які суди використовують як підставу для обмеження мирних зібрань. Як зазначив Європейський суд з прав людини у справі Веренцова: *«Процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації і проведення демонстрацій у їхніх конкретних регіонах, здається, так само не забезпечують достатніх правових підстав з тієї ж причини – відсутності загального акту парламенту, на основі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади»* (див. п. 54 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України»⁵).

На жаль, підходи Європейського суду щодо неправомірності застосування актів органів місцевого самоврядування за умови відсутності загального акту парламенту не знаходять своє відображення у практиці Вищого адміністративного суду: *«Оскільки, на теперішній час, законодавчо не встановлені строки подання заяви про проведення мирних зібрань, позивач у своїй діяльності щодо забезпечення недержавних масових заходів правомірно керується Порядком організації та проведення в м. Києві масових заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, в якому зазначено строк подачі повідомлення про вжиття таких заходів за 10 днів до їх проведення, про що організаторами повідомляється виконавчий орган Київської міської ради»* (див. ухвалу № 29023687 від 23 січня 2014 р.).

Щоправда деякі місцеві та апеляційні суди займають більш прогресивну позицію. Нам відомі випадки визнання таких місцевих порядків незаконними через перевищення повноважень, наданих Конституцією та законами України (див. постанову Херсонського окружного адміністративного суду № 26124845 від 18 вересня 2012 р., постанову Черкаського окружного адміністративного суду № 32917184 від 07 липня 2013 р.). Окремі місцеві та апеляційні адміністративні суди, керуючись принципом законності, також не застосовують місцеві порядки, незважаючи на те що вони офіційно не скасовані (див. ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду № 36949796 від 23 січня 2014 р.).

⁴ Vyarentsov and others v. Ukraine, заява № 20372/11, рішення від 11 квітня 2013 р.

⁵ Vyarentsov and others v. Ukraine, заява № 20372/11, рішення від 11 квітня 2013 р.

ПІДСТАВИ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Забороняючи проводити мирні зібрання, суди найчастіше бачать загрозу інтересам національної безпеки та громадського порядку у випадках:

- 1) наявності «недоліків» у повідомленні про мирний захід**, пов'язаних із «несвоєчасністю» подання, «вадами» заяви (відсутність інформації про відповідальну особу, кількість учасників, часу проведення тощо), проведенні зібрання у «недозволеному» місці;
- 2) наявності одночасних заходів** – збігу мирних зібрань у часі та місці проведення з офіційними заходами органів державної влади чи місцевого самоврядування, заходами інших організацій, контрдемонстрацій, запланованого перебування поблизу місця проведення масового заходу перших осіб держави чи високих іноземних гостей;
- 3) неспроможності органів влади** забезпечити громадський порядок, безпеку руху транспорту чи пішоходів, дотримання правил благоустрою тощо;
- 4) наявності небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення;**
- 5) створенні перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, що не беруть участь у мирному зібранні;**
- 6) наявності шкоди для іміджу влади та репутації держави.**

Неналежне повідомлення

Несвоєчасне повідомлення

Відсутність «своєчасного повідомлення» і допущення недоліків в оформленні повідомлення часто стають підставами для суду зробити висновок про порушення громадського порядку (див. постанову Запорізького окружного адміністративного суду № 31284280 від 17 травня 2013 р., ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду № 24356458 від 17 квітня 2012 р., ухвалу Вищого адміністративного суду № 32301002 від 03 липня 2013 р.).

Небезпеку для громадського порядку суди найчастіше вбачають у відсутності можливості в органів влади належним чином підготуватися до проведення мирного зібрання. При цьому, критеріями завчасності і належності оформлення повідомлення зазвичай служить Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», акти органів місцевого самоврядування чи навіть висновки Венеціанської комісії (див. наприклад постанову № 25959062 від 12 вересня 2012 р.). Зокрема, Одеський окружний адміністративний суд постановою № 17889562 від 1 вересня 2011 р. заборонив мирне зібрання, *«оскільки відповідне повідомлення про проведення зазначеного заходу було подано на адресу позивача з порушенням встановленого Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних ходів і демонстрацій у СРСР» десятиденного строку»*.

На жаль, українські суди переважно не сприймають можливість проведення спонтанних зібрань, тобто зібрань, що виникають як негайна реакція на яку-небудь подію. Відповідно до позицій, викладених в Керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань та позицій Європейського суду з прав людини у тому разі, якщо законодавство вимагає подачі попереднього повідомлення про проведення зібрання, в його нормах має бути прямо передбачена відмова від цієї вимоги, коли подача такого повідомлення є неможливою з практичної точки зору. Натомість в українській практиці поширена позиція, що *«стихийне та неорганізоване проведення ходів, демонстрацій та мітингів може дестабілізувати мирний настрій його учасників, створити небезпеку заворушень, порушень громадського*

порядку що, у свою чергу, може завдати шкоду життю та здоров'ю як самих учасників мирних зборів, так і інших осіб» (див. постанову № 26538056 від 22 жовтня 2012 р.).

Щоправда окремі суди займають більш прогресивну позицію та керуються Рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. №4рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання. Так, Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим у постанові № 10701594 від 2 липня 2010 р. дійшов висновку, що здійснення повідомлення за один день до заходу *«дає можливість органу виконавчої влади вжити заходи щодо забезпечення громадського порядку»*, тому визнав, що відповідачі завчасно сповістили орган про проведення мітингу. В іншому випадку, суд вказав, що у зв'язку з відсутністю в законодавстві чітко встановленого строку завчасного сповіщення, заборона мирного зібрання з підстав несвоєчасного повідомлення буде необґрунтованою (див. постанову № 31717681 від 17 квітня 2013 р.).

На наш погляд, несвоєчасне повідомлення або навіть неповідомлення про проведення масового заходу самі по собі не можуть бути причиною його заборони, оскільки зібрання поки воно має мирний характер не може бути незаконним. Повідомлення слугує гарантією реалізації права на мирні зібрання і покладає на відповідні органи влади обов'язок щодо здійснення *«підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей»* (з рішення Конституційного Суду у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 р.). Такої ж позиції дотримується Європейський суд з прав людини, який у справі «Сергій Кузнецов проти Росії»⁶ зазначив, що: *«підпорядкування мирних зібрань процедури повідомлення чи легалізації не порушує, як правило, сутність права, оскільки метою процедури є посприяти владі вжити обґрунтовані і належні заходи, щоб гарантувати мирне проведення будь-яких зборів, мітингів або інших акцій політичного, культурного чи іншого характеру»* (п. 42 рішення). Водночас *«свобода брати участь у мирному зібранні має таке велике значення, що до особи не можна застосовувати санкції – навіть у вигляді найменшого дисциплінарного покарання за участь у незабороненому зібранні, якщо лише ця особа не вчинить дії, які заслуговують на засудження»* (п. 43 рішення). Повідомлення за вісім днів до заходу замість десяти, на думку Суду, не могла вплинути на підготовку влади до акції пікетування.

Таким чином, проведення мирного зібрання без повідомлення чи з неналежним повідомленням саме по собі не створює загрози національній безпеці чи громадському порядку, так само як і не створює такої загрози те, що люди збираються у театрі, аби подивитися виставу, чи масово їздять громадським транспортом, чи просто компанією зустрічаються, щоб відсвяткувати якусь подію. Це просто знімає з органів влади обов'язок завчасно забезпечити більш сприятливі умови для проведення мирного заходу (наприклад, обмежити рух транспорту у відповідному місці, встановити біотуалети тощо).

Недоліки заяви

Часто суди знаходять певні недоліки в оформленні заяви-повідомлення про мирні зібрання, на підставі чого забороняють його проведення. Такими недоліками може бути визнано відправлення повідомлення про проведення мирного зібрання неналежному отримувачу, відсутність визначення конкретної особи, відповідальної за проведення мирного зібрання, не зазначення передбачуваної кількості осіб, що беруть участь у мирному зібранні тощо.

Вимоги щодо оформлення заяви-повідомлення визначені в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», а також у актах місцевих органів влади, які регулюють проведення мирних зібрань на певній території. Так, деякі місцеві органи влади, а потім і суди забороняють використовувати гучномовці чи встановлювати намети під час мирних зібрань,

⁶ Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04, рішення від 23 жовтня 2008 р.

вимагають від організаторів вживати заходів щодо надання медичної допомоги, прибирання сміття тощо.

Прикладом заборони мирного зібрання через недоліки заяви може бути постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим № 15259285 від 8 травня 2011 р., у якій одним із аргументів заборони мирного зібрання стало те, що організатори не визначали відповідальну особу, період проведення та кількості осіб, які мали брати у ньому участь, що *«унеможлиблює вжиття відповідному органу необхідних заходів з забезпечення громадського порядку, прав і свобод як учасників масового заходу так і сторонніх осіб»*. В іншому випадку суд побачив ризик порушення нормальної роботи Бахчисарайської районної державної адміністрації у тому, що організатори зібрання у повідомленні про його проведення не вказали на мирний характер зібрання (див. постанову № 27755105 від 7 листопада 2012 р.). Очевидно, сам факт подання повідомлення до органу влади за процедурою, визначеною ст. 39 Конституції України, виявився для суду непереконливим.

В певних випадках, навіть формальне виконання вимог щодо оформлення заяви-повідомлення не служить гарантією для безперешкодного проведення мирного зібрання. Так, незважаючи на те, що організатор мирного зібрання виконав вимоги щодо визначення конкретного місця проведення зібрання, суд все одно спромігся його заборонити, оскільки організатори не вказали *«інформацію про місце розташування осіб, які будуть брати участь у мітингу, місць розміщення звукопідсилювальної апаратури»* (див. постанову № 26516137 від 24 жовтня 2013 р.).

На жаль, практика заборони мирних зібрань через недоліки у повідомленні підтримується і судами вищого рівня. Так, Київський апеляційний адміністративний суд погодився з обмеженням мирних зібрань у зв'язку з тим, що *«в повідомленні Приватного підприємства «Виробничо-дистрибуторська компанія «Дім вина «Скала» відсутня кількість учасників мітингів, що унеможлиблює здійснення позивачем підготовчих заходів до проведення таких мітингів»* (див. постанову № 30358854 від 19 березня 2013 р.). Вищий адміністративний суд України в одній зі справ підтримав суди нижчих інстанцій, які заборонили мирне зібрання через те, що організатор повідомив Кабінет Міністрів України, а не орган місцевого самоврядування (див. ухвалу № 18370124 від 15 вересня 2011 р.).

Щоправда окремі адміністративні суди нижчого рівня дотримуються більш прогресивної позиції та не забороняють мирні зібрання через недоліки у повідомленні. Так, Херсонський окружний адміністративний суд відмовився забороняти мирне зібрання через відсутність у повідомленні інформації про точну кількість осіб і конкретне місце проведення заходу. На думку суду *«відсутність у повідомленні точної кількості осіб та конкретного місця проведення заходу на проспекті Ушакова саме по собі не є свідченням того, що проведення мирної акції у вигляді театралізованого шоу створить реальну загрозу правам, свободам та інтересам мешканців чи буде порушено правопорядок»* (див. постанову № 31648028 від 24 травня 2013 р.).

Неналежне місце проведення

Часто органи місцевого самоврядування своїми локальними актами обмежують місце для проведення мирних зібрань – або визначають перелік місць, де їх можна проводити, або перелік місць, де мирні зібрання не допускаються. Згідно з [дослідженням](#) ГО ІЦ «Майдан Моніторинг» станом на 2012 рік в Україні існувало щонайменше 86 адміністративних центрів, де діють місцеві порядки проведення мирних зібрань. У 62 з них мирні зібрання обмежені за місцем проведення. Суди часто застосовують такі обмеження, хоч вони і не засновані на законі.

Прикладом подібного обмеження може бути рішення Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим, який обмежив мирне зібрання, враховуючи що *«заявлене місце проведення мітингу не узгоджене Виконавчим комітетом Сімферопольської міської ради»* (див. постанову № 25738614 від 2 серпня 2012 р.).

Обмежують мирні зібрання через «неналежне» місце проведення і суди вищих інстанцій. Наприклад, Київський апеляційний адміністративний суд в ухвалі № 11546054 від 29 вересня 2010 р. застосував рішення Київської міської ради від 29 червня 2000 р. №225/946 «Про особливості організації і проведення культурно-масових заходів та загальнодержавних свят в центральній частині м. Києва», згідно з яким *«в центральній частині м. Києва дозволяється проводити культурно-масові заходи тільки загальнодержавного значення в дні національних свят»*.

На жаль, солідарний із судами нижчих інстанцій і Вищий адміністративний суд України: *«Правильним є посилання апеляційного суду на Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську, затверджене рішенням виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради від 10.07.2008 року № 1966, яким для проведення масових заходів визначені певні місця на території міста, які відповідають вимогам забезпечення громадського порядку при проведенні даних заходів»* (див. ухвалу № 9818152 від 25 травня 2010 р.).

На наш погляд, органи місцевого самоврядування, приймаючи акти, які встановлюють не передбачені Конституцією та законами України обмеження, по-перше виходять за межі своєї компетенції, а по-друге діють всупереч міжнародним стандартам. Керівні принципи ОБСЄ зі свободи мирних зібрань застерігають встановлювати всеохоплюючу законодавчу заборону проводити мирні зібрання в певному місці чи в певний час. *«Всеохоплююча законодавча заборона на проведення всіх зібрань в певному місці у певний час потребує набагато вагомішого обґрунтування, ніж заборона проведення окремо взятого зібрання. Враховуючи неможливість передбачити всі конкретні обставини в кожному окремому випадку, включення в законодавство всеохоплюючої заборони (і її застосування) може бути непропорційним, за виключенням тих випадків, коли можна довести наявність нагальної суспільної необхідності такого обмеження»* (див. п. 102 Пояснювальної записки до Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань). Солідарний з такою позицією і Європейський суд з прав людини: *«Заходи превентивного характеру для придушення свободи зібрань та вираження поглядів у випадках, що не стосуються підбурювання до вчинення насильства або відмови від демократичних принципів, - якими б шокуючими або неприйнятними певні погляди чи слова не здавалися владі і якими б нелегітимними могли бути вимоги, - роблять погану послугу демократії і часто ставлять її під загрозу»* (Пункт 97 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Станков і Об'єднана організація македонців Ілінден проти Болгарії»⁷).

Таким чином, застосовуючи акти органів місцевого самоврядування, що не засновані на законі, суди не тільки порушують Конституцію України, а й діють всупереч міжнародним стандартам.

Одночасні заходи

Контрдемонстрації

Практика обмеження мирних зібрань на підставі проведення контрдемонстрацій є поширеною і активно застосовується судами всіх рівнів (див. постанову Тернопільського окружного адміністративного суду № 31217825 від 16 травня 2013 р., ухвалу Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду № 33637674 від 05 вересня 2013 р., ухвалу Вищого адміністративного суду № 35635958 від 20 листопада 2013 р.).

Як приклад аргументації такої заборони можна навести рішення Вищого адміністративного суду, де суд погодився з рішенням судів нижчих інстанцій щодо заборони контрдемонстрацій, оскільки *«одночасне проведення зазначених акцій в центрі м. Києва може призвести до численних порушень норм чинного законодавства та посягань на*

⁷ Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria, заяви № 29221/95, № 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 р.

життя і здоров'я, честь і гідність громадян, які будуть знаходитись в місцях проведення громадських акцій, а тому заборона їх проведення є обґрунтованою та такою, що відповідає нормам чинного законодавства» (див. ухвалу № 19510568 від 22 листопада 2011 р.).

Цікаво, що позиція, яка переважає у більшості судів щодо безумовної заборони одночасних мирних зібрань створює велике поле для маніпуляцій, якими успішно користуються деякі «організатори» мирних зібрань. Так, зокрема, в листопаді 2011 року суд заборонив мирні зібрання Комуністичній партії та ВО «Свобода» на підставі їх «одночасності», та враховуючи протилежні погляди організаторів. При цьому, представник одного з організаторів зібрань висловив задоволення рішенням суду, наголосивши, що єдиною метою було не допустити іншого організатора на Майдан Незалежності і вулицю Хрещатик (див. <http://www.pravda.com.ua/news/2011/11/5/6733555>).

Одним з небагатьох прикладів врахування міжнародних стандартів щодо проведення контрдемонстрацій є рішення Волинського окружного адміністративного суду, який зазначив, що *«саме по собі проведення заходів різних за змістом в одному місці не свідчить про наявність реальної загрози інтересам національної безпеки та громадського порядку»* (див. постанову № 24953646 від 20 червня 2012 р.). Варто відзначити також і рішення Донецького апеляційного адміністративного суду, який констатував створення у деяких випадках *«штучних підстав для звернення до суду за мотивами проведення заходів одночасно багатьма організаціями в один час і в одних і тих же місцях»* (див. постанову № 36252364 від 19 грудня 2013 р.).

Зауважимо, що міжнародні стандарти вимагають від держави сприяти безпечному проведенню контрдемонстрацій, а не забороняти їх. Так, у Керівних принципах щодо свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ вказано:

«У разі надходження повідомлень про проведення двох чи більше зібрань в одному й тому самому місці слід докласти максимум зусиль для забезпечення їх проведення. Особливу увагу необхідно приділяти обов'язку держави запобігати зриву основного зібрання у разі організації інших зібрань на знак незгоди з основним зібранням».

Зазначений принцип послідовно проводиться у практиці Європейського суду з прав людини. Так, у справі «Станков і об'єднана організація македонців Іллінден проти Болгарії»⁸ Суд зазначив, що *«якщо будь-яка ймовірність напруги і гарячого обміну думками між протилежними групами в ході демонстрації буде підставою для її заборони, суспільство буде позбавлене можливості почути інші погляди з будь-якого питання, яке посягає на думку більшості»*, а в справі «Оллінгер проти Австрії» взагалі наголосив на допустимості одночасних контрдемонстрацій: мітинг Оллінгер був протестом проти діяльності «Товариства IV2 і тому проведення його в один і той самий час із заходом «Товариства IV» було необхідно для вираження цієї ідеї»⁹.

Збіг мирних зібрань у часі та місці проведення з офіційними або іншими заходами

На жаль, суди практикують заборону мирних зібрань, якщо вони якимось чином перетинаються з офіційними чи іншими заходами незалежно від того, на що спрямовані такі мирні зібрання. Досить часто при цьому у мирному зібранні відсутня і протилежна мета з офіційними заходами або іншим мирним зібранням, це може бути якесь альтернативне святкування чи просте мирне зібрання на зовсім іншу тематику.

Наприклад, Полтавський окружний адміністративний суд зазначив, що мітинг біля міської ради з метою привернення уваги громадськості до проблем корупції *«буде відбуватися напередодні та в день проведення футбольного матчу Цей матч планує відвідати велика*

⁸ Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, заяви № 29221/95 і 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 р., п. 107.

⁹ Ollinger v. Austria, заява №76900/01, рішення від 29 червня 2006 р., п. 43-45.

кількість уболівальників з усієї країни, які, враховуючи значне суспільно-політичне напруження, високий резонанс подібних масових зібрань, психоемоційний стан учасників заходів, можуть приєднатися до учасників акції або до викликаних їхніми діями порушень громадського порядку» (див. постанову № 17873555 12 серпня 2011 р.).

У деяких випадках суди бачать загрозу громадському порядку навіть у тій ситуації, коли проведення одного заходу навіть теоретично не здатне завадити проведенню іншого. Так, Харківський окружний адміністративний суд заборонив проводити мирні зібрання організації «Amnesty International» оскільки *«в районі вказаних у повідомленні вулиць буде проходити хода вболівальників, що унеможливило проведення інших масових заходів у цьому районі»* (див. постанову № 24699950 від 15 червня 2012 р.). Цікаво, що організатори повідомили владу, що на акції буде не більше 10 осіб, до того ж акція відбудеться без використання візуальних матеріалів, гасел чи плакатів. Яким чином 10 осіб зможуть завадити багатотисячній ході вболівальників суд не пояснив.

Поширеною є практика заборони мирних зібрань у разі проведення офіційних візитів високих іноземних гостей або підготовки до них. Наприклад, встановлюючи обмеження у реалізації права на мирні зібрання *«з метою захисту національних інтересів»*, Окружний адміністративний суд м. Києва у постанові № 124703183 від 5 жовтня 2010 р. дійшов висновку, що проведення мирного заходу *«може призвести до скасування відвідання делегацією запланованих об'єктів, та як наслідок скасування офіційного візиту Президента Словачької Республіки, що може призвести до погіршення дипломатичних відносин між країнами»*. До речі, штамп про можливість *«погіршення дипломатичних відносин між країнами»* не вперше використовується столичним окружним судом. У постанові від 8 липня 2010 р. № 11770554 його «зуміли» застосувати до візиту Президента Європейської Ради Германа Ван Ромпея.

Деякі акти місцевих органів влади щодо проведення мирних зібрань передбачають пріоритети у проведенні мирних зібрань та інших заходів у випадку їх одночасності. Зокрема, у [Положенні](#) про проведення мирних зібрань у м. Дніпропетровську від 18 грудня 2013 року передбачено, що у випадку коли два і більше заявників планують проведення заходів в одному й тому ж місці в один і той же час, пріоритет надається заходам за державним замовленням або державним завданням, а також загальнодержавним або місцевим заходам, що проводяться згідно із затвердженим Планом роботи виконавчих органів міської ради. На жаль, надання пріоритетів одних зібрань над іншими трапляються і у судовій практиці. Так, Херсонський окружний адміністративний суд надав перевагу тому організатору, який подав повідомлення раніше за іншого (див. постанова № 11350351 від 9 вересня 2010 р.)

На наш погляд, забезпечити проведення одночасних мирних зібрань є позитивним обов'язком держави. Згідно з стандартами, викладеними в Керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань *«У випадку надходження повідомлень про проведення двох і більше не пов'язаних один з одним зібрань в одному й тому ж місці в один і той же час владі слід докласти максимум зусиль для їх одночасного проведення»*. У тому разі, якщо проведення мирних зібрань одночасно неможливо з об'єктивних причин, а організатори не дійшли консенсусу щодо їх проведення, владі слід передбачити певні справедливі механізми. Наприклад, влада може вдатися до жеребкування для визначення відповіді на питання про те, яке саме зібрання повинно бути проведено у вказаному в повідомленні місці. Проте *«заборона публічного зібрання винятково через той факт, що воно буде проводитися в одному й тому ж місці з іншим публічним зібранням, скоріше за все буде непропорційною відповіддю на ситуацію, коли обидва заходи могли бути проведені в умовах, вказаних у повідомленні»* (див. п.122 Пояснювальної записки до Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань).

Неспроможність органів влади

Нездатність правоохоронних органів забезпечити громадський порядок

Випадки обмеження мирних зібрань через нездатність правоохоронних органів забезпечити громадський порядок є поширеними в Україні. Так, Запорізький окружний адміністративний суд аргументував заборону мирних зібрань тим, що *«частина особового складу Запорізького гарнізону органів внутрішніх справ направлена для забезпечення належної охорони громадського порядку в інший регіон, а для забезпечення належної охорони громадського порядку і безпеки дорожнього руху при проведенні на території міста Запоріжжя спортивних, культурно-розважальних заходів з нагоди проведення Чемпіонату Європи з футболу, також задіяна значна частина особового складу ОВС та військ МВС»* (див. постанову № 24837135 від 18 червня 2012 р.). За схожих обставин вдався до заборони і Окружний адміністративний суд м. Севастополя, зазначивши, що *«в управління Міністерства внутрішніх справ України в місті Севастополі відсутня можливість забезпечити охорону громадського порядку на заявленому мітингу у зв'язку з тим, що усі сили міліції управління ... будуть задіяні до охорони громадського порядку згідно з розпорядженням голови Севастопольської міської державної адміністрації»* (див. постанову № 15954294 від 8 травня 2011 р.).

Подібні підходи підтримуються і судами вищої інстанції. Так, Вищий адміністративний суд України підтримав заборону шахтарям у проведенні маршу-реквієму через те, що на цей час *«заплановані урочистості, на які очікується прибуття Президента України та інших високопосадових осіб, а це унеможливить надійне забезпечення порядку на двох масових заходах одночасно»* (див. ухвалу № 16528045 від 27 травня 2011 р.).

На наш погляд, забезпечення громадського порядку під час проведення мирних зібрань є одним з ключових позитивних обов'язків держави. Про наявність у держави позитивних зобов'язань стверджує і Європейський суд з прав людини: *«Держави повинні не лише охороняти право на мирні зібрання, а й утримуватися від застосування необґрунтованих непрямих обмежень цього права ... Хоча основним об'єктом статті 11 є захист особистості від свавільного втручання з боку публічної влади у здійснення захищених прав, але крім того, можуть бути позитивні зобов'язання щодо забезпечення ефективного здійснення цих прав»* (п. 57 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Джавіт Ан проти Туреччини»¹⁰).

Таким чином, не виконання органами влади своїх позитивних обов'язків, зокрема по забезпеченню безпеки акцій та підтриманню громадського порядку, тягне передбачену законом відповідальність і не може мати наслідком обмеження мирних зібрань.

Можливість негативного впливу зібрання на рух транспорту чи пішоходів

Практика обмеження свободи мирних зібрань з підстав можливого впливу зібрання на рух пішоходів, автотранспорту, а також на роботу органів місцевого самоврядування або державних органів є звичною і застосовується судами усіх рівнів. Твердження про порушення громадського порядку у цих випадках часто поєднується з тезою про *«необхідність дотримання справедливого балансу між інтересами учасників мирного зібрання і іншими особами, які не беруть у ньому участі»*. Інтереси осіб, які не беруть участі у мирному зібранні суди вбачають у безперешкодній роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, звичному графіку роботи громадського транспорту тощо.

Так, Харківський окружний адміністративний суд у своєму рішенні, вказав що *«оскільки місце проведення масового заходу в безпосередній близькості від проїзної частини, це може*

¹⁰ Djavit An v. Turkey, заява № 20652/92, рішення від 20 лютого 2003 р.

викликати значні ускладнення у русі транспорту у зв'язку з можливим виходом учасників акції на проїжджу частину, що підвищить ймовірність виникнення дорожньо-транспортних пригод, у тому числі з тяжкими наслідками» (див. постанову № 23551189 від 18 квітня 2012 р.). В іншій справі Вінницький апеляційний адміністративний суд встановив, що встановлення наметів під час мирного зібрання може ускладнити доступ пішоходів до приміщення Чернівецької обласної державної адміністрації (див. постанову № 35626212 від 29 листопада 2013 р.).

Підтримує подібну практику і Вищий адміністративний суд, який погодився з обмеженням мирних зібрань, зокрема, через їх проведення «в місцях з інтенсивним рухом транспорту» та у зв'язку «з порушенням нормального ритму життєдіяльності мешканців міста» (див. ухвалу № 29054440 від 24 січня 2013 р.).

На наш погляд, така позиція судів виглядає сумнівною, оскільки це знову-таки завдання влади, передусім міліції, подбати про те, щоб люди не виходили на проїжджу частину, або обмежити рух транспорту під час проведення заходу, визначивши об'їзні шляхи.

У зв'язку з цим потрібно навести позицію Європейського суду з прав людини, який в справі «Сергій Кузнецов проти Росії» зазначив, що «будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче, до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для дорожнього руху, і органам влади слід проявити певну терпимість відносно мирних зібрань»¹¹. Стосовно ж зауваження про те, що дозволяючи мирне зібрання порушується інтереси значно більшої групи людей, ніж при його забороні, суд у справі «Баранкевич проти Росії» вказав: «Це було б несумісним з цінностями, які лежать в основі Конвенції, якби використання меншістю прав, закріплених в Конвенції, залежало б від схвалення більшістю»¹².

Можливі перешкоди у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування

В деяких випадках суди забороняють проведення мирних зібрань біля приміщень органів влади, оскільки це начебто перешкоджатиме діяльності відповідних органів влади. Прикладом такого обмеження може бути рішення Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим, який вказав що «проведення вказаного заходу може привести до виникнення незручності проходу громадян до адміністративної будівлі, що зробить неможливим забезпечення нормальної життєдіяльності громадян м. Керчі, та робітників адміністративної будівлі» (див. постанову № 27754566 від 17 жовтня 2012 р.).

Поширеними є також заборони у зв'язку з можливістю тиску на суд. Так, Харківський окружний адміністративний суд обмежив мирне зібрання, оскільки «пикетування будівлі суду може призвести до порушення конституційних гарантій незалежності суддів та заборони вчинення будь-якого впливу на них. Крім того, проведення заходу перед судом також може призвести до порушення прав і свобод інших громадян, а саме учасників судових процесів у справах, що розглядаються судом» (див. постанову № 25126066 від 7 липня 2012 р.).

В іншій справі суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій заборонили правозахисній спільці проводити пікетування служби безпеки посилаючись на те, що «З урахуванням режимності роботи Служби безпеки, пікетування адміністративного приміщення СБУ в Дніпропетровській області може зашкодити виконанню завдань, покладених на СБ України, оскільки до участі в акції можуть приєднатися інші громадяни, які розділяють погляди учасників акції. Тому в певний період часу кількість учасників може збільшитися до невизначеної кількості осіб» (див. ухвалу № 9818152 від 25 травня 2010 р.).

На наш погляд, ухвалюючи рішення про обмеження проводити мирні зібрання через можливі перешкоди у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, суди мали би

¹¹ Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04, рішення від 23 жовтня 2008 р., п. 44.

¹² Barankevich v. Russia, заява № 10519/03, рішення від 26 липня 2007 р., п. 31.

виходити з принципу пропорційності. Під кутом зору міжнародних стандартів дуже важливо, щоб мирні зібрання могли проходити в зоні «видимості і чутності» їх об'єкта або цільової аудиторії (див. п. 101 Пояснювальної записки до керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань). Очевидно, що безумовна заборона проводити зібрання безпосередньо біля будівлі органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування впливає на можливості демонстрантів донести свою позицію до адресата.

Неспроможність забезпечити дотримання правил благоустрою

Інколи суди перекладають обов'язок із забезпечення дотримання правил благоустрою із органів влади на організаторів мирних зібрань. Наприклад, посилаючись на локальні акти, Херсонський окружний адміністративний суд постановою № 11636833 від 8 жовтня 2010 р. заборонив пікет в «інтересах громадського порядку» та з метою «запобігання заворушенням та захисту прав і свобод громадян та інших осіб», оскільки «в порушення передбачених Порядком №1140 норм відповідачем не було зазначено в заяві методів та форм забезпечення прибирання сміття та інших заходів для уникнення порушень Правил благоустрою міста, забезпечення біотуалетів, що унеможлиблює в свою чергу проведення довготривалих заходів».

Порушення правил благоустрою деякі суди бачать і у проведенні акцій в центральній частині міста. На думку суду *«проведення зустрічі депутатів місцевих рад Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» в кількості 300 осіб 24.09.2012, що є повним робочим днем, в центральній частині міста порушує правила благоустрою та створює незручності для руху пішоходів, перешкоди функціонуванню транспортних підприємств і несприятливі умови для роботи державних установ та вимагає присутності значної кількості працівників міліції для забезпечення належного правопорядку»* (див. постанову № 26073330 від 21 вересня 2012 р.).

На наш погляд, забезпечення дотримання умов благоустрою під час проведення масових заходів належить до позитивних обов'язків держави, а відповідно їх невиконання не може служити підставою для обмеження мирних зібрань.

Наявність небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення

Наявність небезпеки для охорони здоров'я населення

В деяких випадках суди обмежують мирні зібрання через можливі загрози для здоров'я населення. Обґрунтування необхідності обмеження мирних зібрань з міркувань охорони здоров'я здійснюється, здебільшого, через посилання на міжнародні документи. Зокрема, частина 2 статті 11 Європейської конвенції передбачає можливість обмеження свободи мирних зібрань 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. Таким чином, окремі суди роблять висновок про можливість обмеження мирних зібрань з міркувань охорони здоров'я.

Так, Одеський окружний адміністративний суд заборонив проводити мирні зібрання на значній території міста Одеси, оскільки побачив загрозу у проведенні акції в місцях *«не облаштованих спеціальними санітарно-побутовими об'єктами»*. Суд вважає, що *«знаходження значної кількості людей за умови одночасного проведення антагоністичних за своїм характером акцій іншими організаціями у цих самих місцях та у той же час, може створити реальні шкідливі наслідки як для громадян, що мешкають або працюють поблизу, загального санітарного стану міста, так і для здоров'я самих учасників акції»* (див. постанову № 31091091 від 28 березня 2013 р.).

Як аргументацію для заборони мирних зібрань суди використовують і можливість негативного впливу на організм людей умов зниженої або підвищеної температури.

Прикладом такого рішення може бути ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду, в якій суд взяв до уваги інформацію Департаменту охорони здоров'я міської ради, відповідно до якої при проведенні мирних зібрань існує загроза безпеки здоров'ю людей через тривалий вплив на їх організм зниженої температури. На думку суду, враховуючи значне скупчення людей на запланованій акції, існує можливість розповсюдження в цих умовах повітряно-крапельних інфекцій (див. ухвалу № 22046200 від 17 січня 2012 р.).

В окремих випадках суди також не звертають увагу на неконституційні рішення чиновників, що обмежують проведення мирних зібрань і навіть застосовують ці рішення для заборони мирних зібрань. Як приклад можна навести рішення Харківського окружного адміністративного суду, в якому суд звернув увагу сторін що *«Розпорядженням Харківського міського голови від 22.11.2013р. за №76/1 про призупинення масових заходів у м. Харкові з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб... було призупинено проведення на території м. Харкова масових заходів з 22 листопада 2013 року до окремого розпорядження»* (див. постанову № 35468521 від 25 листопада 2013 р.). Застосовувавши зазначене Розпорядження суд фактично погодився з можливістю зупинення конституційного права рішенням міського голови, що є грубим порушенням статті 39 Конституції України.

На жаль, практику заборони мирних зібрань у зв'язку з небезпекою для охорони здоров'я населення підтримує і Вищий адміністративний суд. Зокрема, суд погодився з судами нижчих інстанцій щодо заборони мирних зібрань та вказав, що *«у зв'язку з інтенсивним зростанням захворюваності на грип та респіраторних інфекцій в Донецькій області на той момент існувала об'єктивна загроза здоров'ю населення, небезпека для учасників акції, пересічних громадян, водіїв автотранспорту тощо»* (див. ухвалу № 27221912 від 24 жовтня 2012 р.).

На наш погляд, ухвалюючи рішення про заборону мирних зібрань з цієї підстави, суди виходять за межі Конституції України. Зі змісту частини 2 статті 39 Конституції України випливає, що обмеження мирних зібрань встановлюється лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Таким чином, Конституція України встановлює більш вужчий перелік підстав для заборони мирних зібрань, ніж, зокрема, Європейська конвенція з прав людини. Виходячи зі змісту частини 2 статті 8 Конституції України у цьому випадку має використовуватись Конституція України.

Крім того, рішення про заборону мирних через негативний вплив на здоров'я температурних умов чи можливість підхопити захворювання внаслідок участі у зібранні в більшості випадків не пройдуть перевірку на пропорційність. Адже в такому разі органам влади доведеться забороняти відвідування і інших публічних місць, театрів, концертів, спортивних змагань і навіть поїздок в громадському транспорті через існування зазначених загроз.

Наявність небезпеки для охорони моралі

Поширеною підставою для заборони мирних зібрань у практиці окремих адміністративних судів є завдання шкоди моральним засадам суспільства. Наприклад, Миколаївський окружний адміністративний суд вважає, що *«проведення акції біля прокуратури Миколаївської області, під час якої передбачено тримання портрета прокурора Миколаївської області В. Гальцова вниз головою з подальшим вкиданням портрета в урну для сміття, суперечить моральним засадам демократичного суспільства, створює реальну загрозу порушення громадського порядку, охорони здоров'я чи моралі та захисту прав і свобод інших осіб, а також дані дії можуть призвести до заворушень між учасниками акції та іншими особами»* (див. постанову № 23550147 від 29 березня 2012 р.). Небезпекою для моральних засад суспільства суд вважає і спалення портретів міського голови та начальника департаменту ЖКГ, оскільки *«дана акція буде здійснюватись в небезпечний для здоров'я та впливу на психіку людей та самого організатора спосіб»* (див. постанову № 25440043 від 6 березня 2012 р.).

Деякі суди бачать небезпеку для моральних засад суспільства у проведеннях акцій, які якимось чином можуть негативно сприйматися представниками певної конфесії. Так, Одеський апеляційний адміністративний суд заборонив проведення мирного зібрання, оскільки *«кожний православний віруючий знає, що 03 травня 2013 року у страсну п'ятницю, відповідно до слова церковних піснеспівів, необхідно «молчать всякой человеческой плоти», а тому проведення зазначеного вище заходу є образою релігійних почуттів віруючих людей»* (див. постанову № 31051982 від 30 квітня 2013 р.). На наш погляд, таке рішення виглядає сумнівним, хоча б тому, що слова церковних піснеспівів не є джерелом права в Україні.

Зазначимо, що міжнародні стандарти не радять використовувати охорону моралі як підставу для заборони мирних зібрань. Згідно з Пояснювальною запискою до Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань *«захист моралі зазвичай не варто розглядати в якості прийнятної причини для введення обмеження на свободу зібрань. Обґрунтування обмеження на зібрання категорією «захист прав» може занадто легко призвести до регулювання змісту зібрань і до дискримінації»*.

Створення перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, що не беруть участь у мирному зібранні

Ще однією причиною для обмеження мирних зібрань часто стає створення перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, які не беруть участі у мирному зібранні. Такими незручностями може бути втручання мирного зібрання у реалізацію права на відпочинок, або навпаки, у право на працю, створення незручностей у русі транспорту внаслідок проведення мирного зібрання тощо.

Найчастішим обґрунтуванням обмеження мирних зібрань на цій підставі служать положення статті 39 Конституції України щодо можливості заборони мирних зібрань з метою «захисту прав і свобод інших людей», яке тлумачиться таким чином, що мирне зібрання не може заважати реалізації прав інших осіб. При цьому, переважна більшість судів встановлює обмеження мирних зібрань у цих випадках шляхом їх заборони.

Прикладом такої заборони може служити рішення Київського окружного адміністративного суду, який заборонив мирні зібрання біля резиденції Президента у с. Нові Петрівці. На думку суду, проведення акції є неможливим *«з огляду на наявність за вказаними адресами численних житлових будинків зі значною кількістю їх мешканців, а також розташування резиденції Президента України, що, в свою чергу, є також його місцем проведення відпочинку у позаробочий час, що суперечить цілям, зазначеним у заяві-повідомленні, а тому проведення безстрокового мирного зібрання призведе до порушень прав людей на особисте життя, їх недоторканість, відпочинок у позаробочий час, що закріплені Конституцією України»* (див. постанову № 24382547 від 24 травня 2012 р.).

В іншому випадку суд побачив незручності для осіб, що не беруть участь у мирному зібранні у тому, що *«мешканці та гості міста з неповнолітніми дітьми відвідують центральну частину міста з метою культурного відпочинку, і проведення мітингу представниками ХОО ПП «Демократичний Альянс», що викрикують лозунги може викликати їх негативну реакцію та обґрунтоване обурення»* (див. постанову № 25872222 від 6 вересня 2012 р.).

На наш погляд, обмеження мирних зібрань з підстав створення перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, що не беруть участь у мирному зібранні навряд чи пройде перевірку на пропорційність у більшості випадків. Як слушно зазначив Європейський суд з прав людини у справі «Сергій Кузнецов проти Росії»:

«будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче, до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для руху людей, і органам влади слід проявити певну терпимість відносно мирних зібрань»¹³.

Крім того, згідно з п 2.4 Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань:

«Будь-які обмеження мирних зібрань повинні бути пропорційними. В процесі досягнення органами влади законних цілей перевагу слід надавати заходам, які передбачають найменший рівень втручання. Принцип пропорційності вимагає, щоб органи влади автоматично не накладали обмеження, які суттєвим чином змінюють характер заходу...».

Таким чином, обмеження свободи мирних зібрань на підставі ймовірного втручання у здійснення прав і свобод інших осіб може мати місце лише у випадку їх пропорційності. Прикладом врахування принципу пропорційності, може бути, зокрема, заборона на використання звукопідсилювальної апаратури в нічний час під час проведення мирного зібрання але аж ніяк не його повна заборона.

Наявність шкоди для іміджу влади та репутації держави

Незважаючи на те, що в жодних міжнародних чи національних документах не вказано про можливість заборони мирних зібрань через їх ймовірну шкоду для іміджу органів влади, ця підстава знаходить своє застосування у практиці українських судів.

Як приклад можна навести рішення Черкаського окружного адміністративного суду, який заборонив мирне зібрання спрямоване проти корупційних дій влади. Суд аргументував це рішення тим, що оскільки закон про протидію корупції не передбачає проведення мирних зібрань як заходів щодо запобігання і протидії корупції, то проведення таких антикорупційних мирних зібрань призведе до розповсюдження неправдивих відомостей і негативно вплине на імідж влади (див. постанову № 20963324 від 14 січня 2012 р.).

В іншому випадку суд заборонив проведення акції біля приміщення Адміністрації Президента, оскільки це *«вплине на імідж столиці України, що зумовить негативне враження вищих посадових осіб іноземних держав про країну в цілому»* (див. постанову № 11803531 від 21 жовтня 2010 р.).

Загрозу *«дестабілізації суспільно-політичної ситуації в країні, що в свою чергу може завдати шкоди репутації держави на міжнародній арені»* побачив суд і у прагненні провести мирні збори на привокзальній площі Міжнародного аеропорту *«Бориспіль»*, з урахуванням запланованого візиту голови Китайської народної республіки Ху Цзіньтао (див. постанову № 16942910 від 28 січня 2011 р.).

На наш погляд, заборона проводити мирні зібрання, які можуть зашкодити іміджу влади, як-от звинувачення чиновників в корупції чи проведення акцій в час візиту іноземних гостей посягають на право громадян на свободу висловлювань. З огляду на це, слід звернути увагу на позицію Європейського суду з прав людини у справі *«Фельдек проти Словаччини»*. *«Сприяння вільній політичній дискусії є дуже важливою рисою демократичного суспільства. Він приділяє найбільше уваги свободі вираження поглядів у контексті політичної дискусії та вважає, що для виправдання обмежень політичних висловлювань потрібні дуже серйозні підстави. Якщо дозволяти широкі обмеження політичних висловлювань, в окремих випадках це, безсумнівно, впливатиме на повагу до свободи вираження поглядів взагалі у цій державі»¹⁴.*

¹³ Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04, рішення від 23 жовтня 2008 р., п. 44

¹⁴ Feldek v. Slovakia, заява № 29032/95, рішення від 12 липня 2001 р., п. 83.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Практика адміністративних судів щодо мирних зібрань є несприятливою для організаторів мирних зібрань. Кожного року українські суди ухвалюють до 90 % рішень на користь органів влади, забороняючи чи обмежуючи мирні зібрання. Випадки врахування міжнародних стандартів при вирішенні цієї категорії справ є поодинокими.
2. Судова практика щодо мирних зібрань в Україні є не уніфікованою і має відмінності у різних регіонах. Практика судів вищих інстанцій часто свідчить про ігнорування міжнародних стандартів у цій сфері і не може слугувати надійним орієнтиром у вирішенні справ цієї категорії.
3. Випадки застосування автоматичних заборон є поширеними в українських судах. Суди часто ігнорують вимоги Кодексу адміністративного судочинства у цій категорії справ і позбавляють необмежене коло осіб права на мирні зібрання у майбутньому.
4. Суди погано мотивують свої рішення і майже завжди обирають найбільш втручальний спосіб обмеження свободи мирних зібрань – заборону мирного заходу, жодним чином не обґрунтовуючи необхідність застосування саме його у демократичному суспільстві.
5. Суди застосовують національне законодавство щодо свободи мирних зібрань без урахування міжнародних стандартів або викривлюючи їх зміст. Натомість, суди активно застосовують акти законодавства Радянського Союзу і підзаконні акти органів місцевого самоврядування, які обмежують конституційне право на мирні зібрання.
6. Усупереч міжнародним стандартам суди забороняють мирні зібрання у разі збігу їх з іншими заходами, у тому числі контрдемонстрації; у зв'язку з формальними недоліками у повідомленні про мирне зібрання; через проведення зібрання у «недозволеному» громадському місці; через надуману **неспроможність органів влади** забезпечити громадський порядок, безпеку руху транспорту чи пішоходів, дотримання правил благоустрою; через наявність небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення, створенні перешкод у реалізації прав та свобод осіб, що не беруть участі у мирному зібранні; у зв'язку з шкодою для іміджу влади чи репутації держави тощо.
7. Рекомендувати судам при розгляді справ цієї категорії:
 - A. виходити з презумпції правомірності мирного зібрання і не покладати обов'язок доведення цього на організаторів мирних зібрань;
 - B. перевіряти необхідність обмеження права на мирні зібрання вимогам трискладового тесту, встановленого практикою Європейського суду. Зокрема, судам необхідно встановлювати законну підставу, легітимну мету та необхідність у демократичному суспільстві такого обмеження;
 - C. застосовувати лише ті обмеження, що є пропорційними до переслідуваної конституційної мети та є найменш «втручальними» у свободу мирних зібрань;
 - D. відмовитися від практики автоматичних заборон мирних зібрань;
 - E. використовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права при розгляді справ цієї категорії. Зокрема, судам слід використовувати рішення у справах «Young, James and Webster v. The United Kingdom» від 13 серпня 1981 р., «Platform Ärzte Für Das Leben v. Austria» від 21 червня 1988 р., «Feldek v. Slovakia» від 12 липня 2001 р., «Stankov and The United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria» від 2 жовтня 2001 р., «Cisse v. France» від 9 квітня 2002 р., «Adali v. Turkey» від 31 березня 2005 р., «Ollinger v. Austria» від 29 червня 2006 р., «Oya Ataman v. Turkey» від 5 грудня 2006 р., «Mkrtychyan v. Armenia» від 11 січня 2007 р., «Baczkowski and others v. Poland» від 3 травня 2007 р., «Bukta and others v. Hungary» від 17 липня 2007 р., «Barankevich v. Russia» від 26 липня 2007 р., «Makhmudov v. Russia» від 26 липня 2007

р., «Galstyan v. Armenia» від 15 листопада 2007 р., «Sergey Kuznetsov v. Russia» від 23 жовтня 2008 р., «Berladir and others v. Russia» від 10 липня 2012 р., «Vyerentsov and others v. Ukraine» від 11 квітня 2013 р.;

- Ф. враховувати Сіракузькі принципи тлумачення обмежень та відступів від Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Керівні принципи ОБСЄ зі свободи мирних зібрань;
- Г. відмовитись від застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»;
- Н. застосовувати локальні акти органів місцевої влади щодо проведення мирних зібрань лише у тій частині, що стосується регулювання внутрішньої діяльності цих органів під час проведення мирних зібрань;
- І. відмовитися від практики заборони мирних зібрань у зв'язку з:
 - несвоєчасним повідомленням або не повідомленням про проведення мирного зібрання;
 - недоліками заяви-повідомлення про проведення мирного зібрання;
 - проведенням одночасних заходів, у тому числі контрдемонстрацій, святкових заходів або у разі збігу мирних зібрань з офіційними заходами;
 - нездатністю правоохоронних органів забезпечити громадський порядок;
 - можливістю впливу мирного зібрання на рух транспорту чи пішоходів;
 - можливим впливом мирного зібрання на роботу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування;
 - неспроможністю органів влади забезпечити дотримання умов благоустрою;
 - наявністю небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення;
 - створенням перешкод або незручностей у реалізації своїх прав особами, що не беруть участі у мирному зібранні;
 - шкодою мирного зібрання для іміджу влади або репутації держави.

8. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти закон про свободу мирних зібрань, який би відповідав міжнародним, передусім європейським стандартам у цій сфері. Закон повинен:

- А. врегулювати позитивні зобов'язання органів влади щодо забезпечення проведення мирних зібрань, у тому числі щодо можливості проведення медіації у разі проведення одночасних мирних зібрань або контрдемонстрацій;
- В. гарантувати можливість проведення стихійних мирних зібрань;
- С. забезпечити можливість проведення мирних зібрань у будь-якому не обмеженому законом місці та у будь-який час доби;
- Д. чітко встановити строк після реєстрації повідомлення про проведення мирного зібрання, протягом якого орган влади може звернутися до суду з позовом про обмеження мирних зібрань;
- Е. заборонити органам місцевої влади визначати порядок проведення мирних зібрань на певній території, дозволивши регулювати лише питання внутрішньої взаємодії між органами влади щодо виконання позитивних зобов'язань;
- Ф. встановити виключний перелік підстав обмеження свободи мирних зібрань;
- Г. встановити ефективні правила судового розгляду справ щодо обмеження свободи мирних зібрань, які би передбачали обов'язкове повідомлення організаторів мирного зібрання про розгляд справи, розгляд такої справи з обов'язковою участю органу влади-позивача і покладенням на нього обов'язку доказування, скорочені строки на апеляційне оскарження та перегляд постанови суду.