



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

СПРАВА «ЧЕРЕМСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ» (CASE OF CHEREMSKYY v. UKRAINE)

(Заява № 20981/13)

РІШЕННЯ

Ст. 11 • Свобода мирних зібрань • Відсутність чітких законних підстав
для заборони заявнику проводити безстрокове мирне зібрання •
Положення законодавства не відповідають вимогам «якості закону».

Підготовлено Секретаріатом. Не є обов'язковим для Суду.

СТРАСБУРГ

07 грудня 2023 року

ОСТАТОЧНЕ
07.03.2024

*Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44
Конвенції. Його текст може підлягати редакційним виправленням.*

У справі «Черемський проти України»

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

Жорж Раварані (*Georges Ravarani*), Голова,
Ладо Чантурія (*Lado Chanturia*),
Карло Ранцоні (*Carlo Ranzoni*),
Стефані Моро-Вікстром (*Stéphanie Mourou-Vikström*),
Марія Елосегі (*María Elósegui*),
Катержіна Шімачкова (*Kateřina Šimáčková*),
Микола Гнатовський (*Mykola Gnatovskyy*), судді,
та Віктор Соловейчик (*Victor Soloveytchik*), Секретар секції,
з огляду на:

заяву (№ 20981/13), яку 13 березня 2013 року подав до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) громадянин України, пан Максим Петрович Черемський (далі – заявник);

рішення повідомити Уряд України (далі – Уряд) про скаргу на стверджуване порушення права заявника на свободу зібрань за статтею 11 Конвенції та визнати решту скарг у заяві неприйнятними;

зауваження сторін;

після обговорення за зачиненими дверима 14 листопада 2023 року постановляє таке рішення, що було ухвалено у той день:

ВСТУП

1. Заява стосується, як стверджується, незаконного втручання у право заявника на свободу зібрань за статтею 11 Конвенції.

ФАКТИ

2. Заявник народився у 1972 році та проживає у м. Харків. Його представляв пан Є. Борисенко, юрист, який практикує у м. Харків.

3. Уряд представляла виконувач обов'язків Уповноваженого, пані О. Давидчук з Міністерства юстиції.

4. Факти справи можуть бути узагальнені таким чином.

5. 11 серпня 2012 року заявник повідомив Харківське міське управління ГУМВС України про свій намір провести з 12 серпня 2012 року безстроковий мітинг під гаслом «Україна за чесні вибори» у парку Т.Г. Шевченка у центрі міста Харків. Працівники міліції передали повідомлення заявника до Харківської міської ради (далі – рада).

6. Інформація, чи справді заявник намагався провести мітинг 12 серпня 2012 року, про який повідомив орган державної влади, відсутня.

7. 13 серпня 2012 року виконавчий комітет ради ухвалив рішення про неможливість проведення запланованого заявником зібрання і звернувся до окружного суду із позовом про його заборону.

8. Того ж дня Харківський окружний адміністративний суд задовольнив позов і заборонив проведення зібрання. Суд зазначив, що питання, які розглядалися, регулювалися Тимчасовим положенням «Про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові», яке було обов'язковим згідно зі статтею 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». (див. пункти 13 і 14 відповідно), а процедура, встановлена цим положенням для органів місцевого самоврядування щодо розгляду повідомлення заявника, була дотримана. Суд обґрунтував своє рішення про заборону зібрання такими підставами: (а) заява заявника не містила викладення чітких параметрів заходу; (б) заява не була подана у явно розумний строк (датована 11 серпня 2012 року і отримана радою 13 серпня 2012 року, тоді як зібрання було заплановано на 12 серпня 2012 року); (с) заявник планував провести безстрокове зібрання; (d) обране заявником місце проведення зібрання знаходилося в центрі міста на невеликій відстані від ділянок місцевості зі значним транспортним навантаженням; та (е) обране місце проведення зібрання було найулюбленішим місцем відпочинку та проведення дозвілля мешканцями Харкова. Суд також зазначив про «відсутність підстав для достатньо обґрунтованого припущення про те, що спірне мирне зібрання узгоджувалося з інтересами мешканців територіальної громади міста Харкова». Крім того, зібрання могло становити загрозу для їхнього здоров'я та життя, а також права на розумно безперешкодне пересування містом. Суд також зазначив, що «з матеріалів справи [не] вбачалося [існування] факту відсутності ймовірності порушення прав і свобод інших людей [які не братимуть участі у зібранні]».

9. 17 вересня 2012 року Харківський апеляційний адміністративний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу заявника. Суд зазначив, що час і місце зібрання збігалися з часом і місцем проведення «Свята меду» та виставки квітів, які мали проходити з 14 до 23 серпня 2012 року у цьому ж парку. Проведення зібрання в той же час і в тому ж місці, що й зазначені заходи, могло призвести до порушення громадського порядку та безпеки, оскільки до зібрання заявника могла спонтанно долучитися невизначена кількість людей. Якби це сталося, кількість учасників зібрання заявника збільшилася б, а зібрання стало б некерованим, що призвело б до перешкоджання пішохідному руху і руху транспортних засобів.

10. 15 листопада 2012 року Вищий адміністративний суд України відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою заявника.

ВІДПОВІДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ПРАКТИКА

I. ВІДПОВІДНІ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Конституція України

11. Відповідні частини положень Конституції України передбачають:

Стаття 39

«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.»

Стаття 92

«Виключно законами України визначаються:

(1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина ...»

B. Кодекс адміністративного судочинства України 2005 року

12. Відповідні положення Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року у редакції, чинній на момент подій, передбачали:

Стаття 182

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання

«1. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

2. Позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів, визначених частиною першою цієї статті, або після цього, залишається без розгляду.

3. Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань.

4. Адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЧЕРЕМСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ»

провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно.

5. Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

6. Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

7. Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.»

Стаття 183

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання

«1. Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

2. Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (відповідний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування).

3. Адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно.

4. Постанова суду в адміністративній справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

5. Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.»

С. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року

13. Положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року у частині, що стосуються цієї справи, передбачають:

Стаття 38

Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

«1. До відання виконавчих органів ... міських рад належать:

...

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЧЕРЕМСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ»

(b) делеговані повноваження:

...

(3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку...».

Стаття 59

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

«...

6. Виконавчий комітет ... міської ... ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються ... міським головою ... ради».

Стаття 73

Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування

«1. Акти ради ... міського голови, ... [або] виконавчого комітету ... міської ... ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території ...»

D. Рішення від 06 червня 2007 року № 543 виконавчого комітету Харківської міської ради про затвердження Тимчасового положення «Про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові» (далі – Рішення № 543)

14. Рішенням № 543 було запроваджено порядок організації мирних зібрань у місті Харкові. Воно було прийняте на підставі статті 38 та частини шостої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У розділі «Загальні положення» Тимчасового положення, затвердженого Рішенням № 543, зазначалося, що воно було складено «згідно з Конвенцією», Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» (далі – Указ 1988 року, відповідний витяг з якого наведений в рішенні у справі «Веренцов проти України» (*Vyerentsov v. Ukraine*), заява № 20372/11, пункт 25, від 11 квітня 2013 року), рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року у справі щодо своєчасного повідомлення про мирне зібрання (див. пункт 15) та Кодексом адміністративного судочинства України (див. пункт 12). Згідно з Тимчасовим положенням свобода

зібрань могла бути обмежена судом в інтересах національної та громадської безпеки, з міркувань здоров'я населення, з метою запобігання злочинам та заворушенням, а також для захисту прав інших осіб. Повідомлення про запланований захід мало бути подано письмово та своєчасно, а саме, не менше, ніж за десять днів до запланованої дати проведення заходу. Тимчасовим положенням встановлювалося, що не допускалося: проведення масових зібрань у парках та інших зонах відпочинку, окрім одного конкретного парку, а саме: Молодіжного; одночасне проведення будь-яких масових зібрань у місці, де були дозволені інші масові заходи; проведення будь-яких демонстрацій і пікетів безпосередньо перед приміщеннями установ і організацій, якщо це заважатиме їхній роботі або перешкоджатиме відвідуванню їх представниками громадськості; та проведення масових зібрань до 08 год 00 хв або після 22 год 00 хв.

Е. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року

15. У своєму рішенні від 19 квітня 2001 року у справі щодо своєчасного повідомлення про мирне зібрання Конституційний Суд України постановив, *inter alia*:

«1. [М]іністерство внутрішніх справ України – звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне 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.

У конституційному поданні зазначається, що відповідно до статті 39 Конституції України 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. Разом з тим наголошується, що конкретного строку, протягом якого необхідно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення зазначених акцій, чинним законодавством України не встановлено ...

[К]онституційний Суд України вирішив:

1. Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЧЕРЕМСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ»

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей [інших] форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання ...»

Г. Інші відповідні національне законодавство та практика

16. Інші відповідні національне законодавство та практика наведені у згаданому рішенні у справі «Веренцов проти України» (*Vyarentsov v. Ukraine*), пункти 25 – 40).

II. МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ

А. Рада Організації Об'єднаних Націй з прав людини

17. 20 грудня 2012 року Рада Організації Об'єднаних Націй з прав людини оприлюднила Доповідь робочої групи про Універсальний періодичний огляд щодо України (UN Doc. A/HRC/22/7). У цій доповіді однією з наданих Україні рекомендацій було «запровадження закону про свободу зібрань, який відповідає застосовним стандартам згідно зі статтею 21 [Міжнародного пакту про громадянські та політичні права]», яким визнано право на мирні зібрання.

В. Парламентська Асамблея Ради Європи

18. У своїй Резолюції 2116 (2016) про термінову необхідність запобігання порушенням прав людини під час мирних протестів від 27 травня 2016 року Парламентська Асамблея Ради Європи зазначила:

«Асамблея також стурбована відсутністю законодавства про свободу зібрань у деяких країнах (наприклад, в Україні, де відсутнє законодавство стосовно порядку проведення демонстрацій)».

С. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ

19. У період з 2006 до 2011 роки Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) спільно з Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ) підготували чотири спільні висновки щодо законопроектів України про свободу зібрань. Жоден із законопроектів, поданих для їхньої оцінки, зрештою не був прийнятий.

20. У жовтні 2016 року Венеціанська комісія ухвалила спільний висновок з Директоратом з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГДПЛ) Ради Європи та ОБСЄ/БДПЛ щодо двох законопроектів України про гарантії свободи мирних зібрань (№ 854/2016). У висновку, зокрема, зазначалося:

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЧЕРЕМСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ»

«32. Делегація, у складі Венеціанської комісії, Директорату та ОБСЄ/БДПЛ під час свого останнього візиту до м. Києва дізналася, що, як вбачається, громадянське суспільство розділяє ідею необхідності прийняття спеціального законодавства про право на свободу мирних зібрань. Прихильники «неправового підходу» стверджують, що громадянське суспільство в Україні досі дуже слабе, щоб контролювати *Верховну Раду України*, й існує побоювання, що в разі, якщо конкретне законодавство в Україні все ж буде прийнято, то *Верховна Рада України* зможе внести негативні доповнення в конкретний закон протягом можливої політичної кризи в майбутньому. Вони вважають, що більш безпечним методом є внесення змін у чинне законодавство, з метою введення положень про свободу зібрань і прийняття якогось вторинного законодавства в цій галузі. Інші стверджують, що прийняття спеціального закону про зібрання громадян забезпечило би більшу ясність і точність щодо зобов'язань держави в цій галузі, визначило би підстави для обмеження й процедури, яких необхідно дотримуватися.

33. На практиці, за відсутності чіткого законодавчого регулювання у цій галузі, органи місцевого самоврядування видали конкретні (і дуже різні) місцеві правила, з метою регулювання реалізації права на свободу зібрань. На думку окремих громадянських організацій, регулювання цього права рішеннями органів місцевого самоврядування становить широко поширену практику в Україні, що суперечить статті 92 Конституції України, яка передбачає, що права і свободи людини і громадянина ... визначаються «*виключно законами України*».

D. Інші міжнародні документи

21. Інші міжнародні документи цитуються та/або наведені у згаданому рішенні у справі «*Веренцов проти України*» (*Vyarentsov v. Ukraine*), пункти 41 – 43).

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ

22. Заявник скаржився, що обмеження його свободи зібрань не ґрунтувалося на законодавстві, не переслідувало законну мету та не було необхідним у демократичному суспільстві усупереч статті 11 Конвенції, яка передбачає:

«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.»

A. Прийнятність

23. Сторони не надали коментарів щодо прийнятності.

24. Суд зазначає, що ця скарга не є ані явно необґрунтованою, ані неприйнятною з будь-яких інших підстав, перелічених у статті 35 Конвенції. Отже, вона має бути визнана прийнятною.

B. Суть

25. Заявник скаржився, що органи місцевого самоврядування та суди заборонили проведення його мирного зібрання на підставі надуманих припущень, а їхні рішення не ґрунтувалися на законодавстві, не переслідували законну мету і не були необхідними в демократичному суспільстві. Заявник зазначив, що протягом тридцяти років держава не прийняла закон, який би встановлював чіткі та однозначні правила проведення мирних зібрань. Натомість обмеження ґрунтувалися на рішеннях, ухвалених на рівні органів місцевого самоврядування, які не виправдано втручалися у свободу мирних зібрань, і такі рішення застосовувалися вибірково, оскільки одні і ті ж місця використовувалися для інших масових заходів.

26. Уряд не надав зауважень протягом встановленого строку.

1. Чи мало місце втручання

27. Суд нагадує, що право на свободу зібрань, закріплене у статті 11 Конвенції, є основоположним правом у демократичному суспільстві та, як і право на свободу вираження поглядів, є однією з основ такого суспільства. Таким чином, його не слід вузько тлумачити. Як таке, це право поширюється як на приватні зустрічі, так і на зустрічі у громадських місцях, стаціонарні або у вигляді процесії; крім того, воно може здійснюватися окремими учасниками і організаторами зборів (див., у цьому контексті, рішення у справі «Кудревічіус та інші проти Литви» [ВП] (*Kudrevičius and Others v. Lithuania*) [GC], заява № 37553/05, пункт 91, ЄСПЛ 2015 з подальшими посиланнями).

28. Суд вважає, що заборона заявнику проводити мирне зібрання, яке він планував проводити протягом невизначеного періоду часу, становила втручання в його права, гарантовані статтею 11 Конвенції, незалежно від того, чи дійсно він намагався його розпочати чи ні напередодні накладення заборони.

2. Чи ґрунтувалося втручання на положеннях законодавства

29. Суд нагадує, що втручання становитиме порушення статті 11 Конвенції, якщо тільки воно не буде «встановлено законом», не переслідуватиме одну або декілька законних цілей за пунктом 2 і не

буде «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення відповідних цілей (див. серед інших джерел, згадане рішення у справі «Кудревічіус та інші проти Литви» (*Kudrevičius and Others v. Lithuania*), пункт 102).

30. Формулювання «встановлено законом» та «згідно із законом» у статтях 8 – 11 Конвенції не тільки вимагають, щоб оскаржуваний захід мав законну підставу в національному законодавстві, а й також посиляються на якість відповідного закону. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю, щоб дати їм можливість, за необхідності за допомогою відповідної консультації, передбачити розумною за відповідних обставин мірою наслідки, до яких може призвести певна дія. Також положення закону мають бути достатньо чіткими у своїх термінах, аби належно вказати особам на обставини та умови, за яких органи державної влади мають право втручатись у права, гарантовані Конвенцією (див. серед інших джерел, рішення у справі «Лашманкін та інші проти Росії» (*Lashmankin and Others v. Russia*), заяви № 57818/09 та 14 інших заяв, пункти 410 і 411, від 07 лютого 2017 року).

31. У цій справі суди чітко посилалися на положення національного законодавства, зазначені в пунктах 11 – 14. Ці положення, як і інше відповідне законодавство, чинне на той момент, і усталена практика Конституційного Суду України, у частині на яку, як можна розуміти, посилалися суди, повинні розглядатися як такі, що становили законні підстави для оскаржуваної заборони. Отже, Суд має перевірити, чи відповідали такі законні підстави вимогам Конвенції щодо «якості закону».

32. Суд повторює, що його повноваження перевіряти відповідність національному законодавству є обмеженими, оскільки саме національні органи влади мають тлумачити та застосовувати це законодавство. Суд зазначає, що він детально дослідив існуючу нормативно-правову базу України стосовно порядку проведення мирних демонстрацій в згаданому рішенні у справі «Веренцов проти України» (*Vyarentsov v. Ukraine*), пункти 51 – 57), справі, яка стосувалася подій 2010 року. Зокрема, він встановив:

«54. ... З матеріалів справи та доводів заявника вбачається, що немає єдиної точки зору щодо застосовності Указу 1988 року та існування чіткого та передбачуваного порядку організації та проведення мирних демонстрацій. Практика національних судів також свідчить про неузгодженість позицій з цього питання ... Дійсно, Конституція України передбачає певні загальні правила щодо можливих обмежень свободи зібрань, але ці правила вимагають подальшого розвитку у національному законодавстві. Єдиним існуючим документом, що визначає такий порядок, є Указ 1988 року, положення якого не є загальноприйнятними в якості належної процедури проведення демонстрацій та яка передбачає, як це підтверджується практикою національних судів ..., інший порядок, ніж той, що визначений у Конституції України. Насправді, тоді як Конституція України вимагає завчасного повідомлення органів влади про намір

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЧЕРЕМСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ»

провести демонстрацію та закріплює, що будь-яке його обмеження може встановлюватися лише судом, Указ 1988 року, розроблений відповідно до Конституції СРСР 1978 року, передбачає, що особи, які бажають провести мирну демонстрацію, повинні отримати дозвіл від місцевих органів влади, які також мають право заборонити будь-яку таку демонстрацію. 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 із самою суттю свободи зібрань, що гарантується Конституцією України та Конвенцією. Як встановив національний суд ..., демонстрації за Указом 1988 року розглядалися на предмет їхньої відповідності «неіснуючим конституціям неіснуючих суб'єктів». Тому, неможливо дійти висновку про те що «порядок», зазначений у статті 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, був визначений достатньо точно, для того, щоб надати заявникові можливість передбачити, тією мірою, якою це було обґрунтовано обставинами, наслідки його дій (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Мкртчян [проти Вірменії]» (*Mkrтчyan v. Armenia*), заява 6562/03, від 11 січня 2007 року)...

55. Суд також відзначає, що, як загальновизнано, постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» стосується тимчасового застосування законодавства Радянського Союзу, і досі парламентом України не було введено в дію жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча статті 39 та 92 Конституції чітко вимагають того, щоб такий порядок було встановлено законом, тобто, актом парламенту України. Хоча Суд погоджується з тим, що державі може знадобитися певний час для прийняття законодавчих актів протягом перехідного періоду, він не може погодитися з тим, що затримка у понад двадцять років є виправданою, особливо коли йдеться про таке фундаментальне право як свобода мирних зібрань. Таким чином, Суд доходить висновку, що втручання у право заявника на свободу мирних зібрань не було встановлено законом.»

33. Суд зазначає, що в Україні не було прийнято нового законодавства про свободу зібрань після ухвалення ним зазначених висновків в рішенні у справі «Веренцов проти України» (*Vyarentsov v. Ukraine*) (там само), а тому він не вбачає підстав відходити від них у цій справі.

34. Суд також зазначає, що Кодекс адміністративного судочинства України, зокрема стаття 182 Кодексу (див. пункт 12), передбачає процедуру, згідно з якою суди можуть накладати обмеження на свободу зібрань «в інтересах національної безпеки та громадського порядку», щоб запобігти «реальній небезпеці заворушень чи злочинів» або загрози «здоров'ю населення або правам і свободам інших людей». На думку Суду, це формулювання, яке відтворює аналогічне формулювання статті 39 Конституції України та статті 11 Конвенції, лише підтверджує, що право на свободу зібрань не є абсолютним правом і може бути обмежене для цілей, перелічених у цих положеннях. У будь-якому випадку у цій справі національні органи влади та суди обґрунтовували свої рішення про обмеження права заявника на свободу зібрань Тимчасовим положенням «Про порядок розгляду питань щодо

організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові».

35. Справді, відповідно до підпункту 3 пункту «б» частини першої статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець делегував органам місцевого самоврядування повноваження щодо вирішення питань про проведення масових заходів та забезпечення громадської безпеки і порядку під час проведення таких заходів (див. пункт 13). Однак не вбачається, що таке делегування включало нормотворчі повноваження з питань, які потребували регулювання актами Верховної Ради України. Попри це, Тимчасове положення, нормативно-правовий акт Харківської міської ради (див. пункт 14), переслідував мету фактичного встановлення основних правил та обмежень стосовно організації та проведення демонстрацій у місті. У контексті вимог статей 39 та 92 Конституції України таке нормотворче право органів місцевого самоврядування стосовно подібного важливого питання, як свобода зібрань, вочевидь, не має законних підстав в українському законодавстві, а тому правомірність будь-якого обмеження, яке ґрунтується на такому підзаконному акті, як зазначене Тимчасове положення, викликає серйозні сумніви.

36. Суд також зауважує, що не вбачається можливість розглядати національну судову практику та рішення судів у цій справі як такі, що компенсують відсутність чітких законних підстав у застосовному законодавстві для оскаржуваного обмеження права заявника на свободу зібрань. Справді, позиція Конституційного Суду України у його Рішенні 2001 року полягала в тому, що це могло бути зроблено лише шляхом прийняття законодавства (див. пункт 15). Крім того, у цій справі органи місцевого самоврядування та суди зосередилися на перевірці того, чи відповідали обмеження, накладені на свободу зібрань заявника, обмеженням, запровадженим органом місцевого самоврядування, проігнорувавши очевидну відсутність законних підстав для того, щоб такі органи самі брали участь у прийнятті подібних норм. Зокрема, з постанови суду першої інстанції випливає, що він вважав Тимчасове положення обов'язковим і тому обмежився перевіркою існування процесуальних порушень у його застосуванні (див. пункти 8 і 13).

37. Суд також зазначає, що за відсутності чіткості стосовно критеріїв накладення обмежень на свободу зібрань органи місцевого самоврядування і суди зробили низку припущень (див. пункти 8 і 9), які могли вважатися такими, що практично унеможливлювали ухвалення будь-якого рішення про дозвіл на проведення мирного зібрання. Суд особливо стурбований вимогою до заявника довести, що його зібрання не суперечило інтересам місцевого населення (див. пункт 8). Якщо цю вимогу розуміти як посилення на «інтереси» у звичайному загальному розумінні цього слова, то важливо підкреслити, що це було б несумісним з основними цінностями Конвенції, якби користування

конвенційними правами особами, які дотримуються відмінних від органів місцевого самоврядування поглядів, – що, як вбачається, припустили органи місцевого самоврядування у справі заявника – залежало б від схвалення такого користування більшістю (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Баранкевич проти Росії» (*Barankevich v. Russia*), заява № 10519/03, пункт 31, від 26 липня 2007 року). Крім того, дотримання такої вимоги, як вбачається, становитиме неможливе для виконання завдання для будь-якої особи, яка бажає мирно зібратися та висловити думку, особливо коли така думка не є сприятливою для тих, хто несе відповідальність за забезпечення права на мирні зібрання, й до того ж, вбачається, що така вимога залишає питання надання дозволу на проведення будь-якого зібрання в місті на повний і необмежений розсуд органів місцевого самоврядування.

38. У контексті наведеного Суд вважає, що обмеження права заявника на проведення зібрання не ґрунтувалося на положеннях законодавства, які б відповідали вимогам Конвенції щодо якості закону.

39. Дійшовши такого висновку, Суд не зобов'язаний перевіряти, чи було дотримано дві інші вимоги (законна мета та необхідність втручання), викладені у пункті 2 статті 11 Конвенції.

40. Отже, було порушено статтю 11 Конвенції.

II. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

41. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.»

A. Шкода

42. Заявник вимагав 3 000 євро в якості відшкодування моральної шкоди.

43. Уряд вважав цю вимогу необґрунтованою.

44. Суд присуджує заявнику суму, що вимагалася, в якості відшкодування моральної шкоди у повному обсязі та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися.

B. Судові та інші витрати

45. Заявник не висував жодних вимог за цим пунктом. Тому Суд нічого не присуджує.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Оголошує* прийнятними скарги на втручання у свободу зібрань заявника;
2. *Постановляє*, що було порушено статтю 11 Конвенції;
3. *Постановляє*, що:
 - (а) упродовж трьох місяців з дати, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції держава-відповідач повинна сплатити заявнику 3 000 (три тисячі) євро та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися, в якості відшкодування моральної шкоди; ця сума має бути конвертована в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу;
 - (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначену суму нараховуватиметься простий відсоток (*simple interest*) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 07 грудня 2023 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Віктор Соловейчик
(*Victor Soloveytschik*)
Секретар

Жорж Раварані
(*Georges Ravarani*)
Голова