

ПРАВО НА ОДНОЧАСНІ МИРНІ ЗІБРАННЯ ТА КОНТРЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуються сучасний стан законодавства України про мирні зібрання. Звертається увага на ігнорування міжнародних актів у сфері забезпечення свободи мирних зібрань. Наголошується на недопустимості формального підходу при вирішенні судових справ про обмеження проведення мирних зібрань.

Ключові слова: мирні зібрання, одночасні зібрання, контр зібрання.

Анализируется современное состояние законодательства о мирных собраниях. Обращается внимание на игнорирование международных актов в сфере обеспечения свободы мирных собраний. Подчеркивается недопустимость формального подхода при решении судебных дел об ограничении проведения мирных собраний.

Ключевые слова: мирные собрания, одновременные собрания, контрсобрания.

The modern state law on peaceful assembly. Draws attention to the disregard of international acts in the sphere of freedom of peaceful assembly. Emphasizes the inadmissibility of a formal approach to the solution of cases of restriction of peaceful assembly.

Key words: assembly, simultaneous meetings, counter demonstration.

Право на мирні збори є невід'ємною частиною системи прав людини і громадянина та додатковою гарантією, у своєму взаємозв'язку, права громадян на свободу вираження своїх поглядів і переконань, думки і слова, світогляду і віросповідання, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. Право громадян на мирні зібрання закріплене не тільки в ст. 39 Конституції України, а й Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованій Верховною Радою України ще у 1997 р.¹ Так, ст. 39 Конституції України встановлено, 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. Ч. 1 ст. 11 Конвенції встановлює, що 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. Також ч. 2 ст. 11 Конвенції закріплює те, що 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.

Правове забезпечення свободи мирних зібрань в Україні складається лише з Конституції України, Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) та загальних положень законодавства про права людини в Україні². Указ Президії Верховної ради Української РСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28.07.1988 р. не можна приймати

до уваги, оскільки його положення не відповідають Конституції України, а тому не є чинними. Така ситуація не сприяє позитивному вирішенню багатьох конфліктних питань з приводу проведення не тільки одночасних мирних зборів чи контрзібрань, а й взагалі будь-яких масових заходів. Відсутність спеціального закону, який би врегулював ці питання, призводить до багатьох зловживань з боку як органів влади, так і суб'єктів права на мирні зібрання.

Розглядаючи питання про проведення одночасних мирних зібрань та контрзібрань, варто виходити не тільки з вітчизняної, але європейської правової практики. За відсутності в Україні законодавства у сфері мирних зібрань також відсутні й необхідні терміни, якими можливо було б розмежовувати різні масові акції за їх видом. Однак розвиток України в напрямку утвердження демократичних цінностей, забезпечення верховенства права та курс на зближення з ЄС, а також ратифікація багатьох конвенцій із захисту прав людини дає змогу, хоч і неповною мірою, заповнити прогалини в національному законодавстві. Безпосередньо у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не має визначень таких понять як «мирні збори», «контрдемонстрація», «одночасні збори» тощо. Але вони розкриті в рішеннях Європейського Суду з прав людини та інших узагальнюючих документах, що містять відповідні рекомендації, ґрунтуються на уніфікованих принципах та розроблені на основі передового досвіду європейських країн. Вважаємо, що їх можна ввести в сучасний науковий обіг та використати при підготовці профільного закону. Зокрема, одним з таких документів є Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені Групою експертів із свободи зібрань Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ³. Так, згідно з п. 105 вищевказаних Керівних принципів одночасні зібрання проводяться в одному й тому ж місці й у той же час. Як приклад можна навести і ст. 3 Закону Молдови «Про зібрання», згідно з яким одночасні зібрання це – зібрання, що проводяться в одному й тому ж місці та в один і той же час, можуть мати чи ні однакові причини або цілі й організатори яких можуть мати схожі, різні чи протилежні погляди⁴. Однак такі визначення не можуть повною мірою задовольнити практику, оскільки включають обидва поняття – одночасне зібрання і контрдемонстрацію, що схожі у своїй реалізації, але різні за змістом. Ми вважаємо, що ці терміни було вдало розкрито в законопроекті «Про мирні зібрання» за № 2450, незважаючи на те, що згідно з висновком Венеціанської комісії в ньому є багато інших неточностей⁵. Згідно із цим законопроектом **одночасне мирне зібрання** проводиться у один і той же час з іншим мирним зібранням у одному і тому ж місці, яке не має мету вираження позиції, відмінної від позиції учасників іншого мирного зібрання. **Контрзібрання** – це мирне зібрання, що проводиться одночасно з іншим мирним зібранням, основною метою проведення якого є вираження позиції, відмінної від позиції учасників іншого мирного зібрання, що проводиться одночасно в цьому ж місці. Зважаючи на ці визначення, доцільно запропонувати критерій їх розмежування. Аналізуючи ці визначення, можна дійти висновку, що єдиним критерієм є те, що контрзібрання є відповіддю на основне зібрання. Таким чином, основною відмінністю між одночасним зібранням та контрзібранням є наявність причинно-наслідкового зв'язку між ними, який виявляється в їх взаємозалежності.

Судді, органи влади і суб'єкти права на мирні зібрання, як правило, не проводять різниці між цими поняттями, що призводить до негативних наслідків. Так, досить часто органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування звер-

таються до суду в порядку ст. 182 КАС України з проханням обмежити проведення мирних зборів у зв'язку з їх одночасним проведенням різними політичними силами чи групами осіб з різними поглядами тощо (не обов'язково саме з протилежними), а суди, керуючись формальними причинами, задовольняють такі позови. Так, Окружний адміністративний суд м. Києва постановою від 10 жовтня 2011 р. № 2а-14450/11/2670 задовольнив позов Київської міської державної адміністрації, оскільки «проведення масових заходів передбачається за участю представників різних політичних напрямів, які збігаються у часі та місці їх проведення, вважає доведеною позивачем реальність виникнення протистояння та конфліктних ситуацій між учасниками масових заходів, а також конфліктів із нарядами міліції, які можуть призвести до різкого загострення ситуації, тому приходиться до висновку, що з метою забезпечення правопорядку, запобігання вчиненню злочинів, правопорушень, для охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод мешканців міста Києва, забезпечення нормального функціонування підприємств та установ у центрі міста Києва доцільно вирішити питання про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання 11 та 12 жовтня 2011 року в місті Києві...»⁶. На жаль, таких рішень приймається безліч, що викликає обгрунтовані заперечення, оскільки при їх винесенні не застосовується критерій розмежування таких зборів. Більше того, з аналізу цього рішення (та багатьох інших) випливає, що суд прийняв доводи позивача про **можливість** виникнення масових заворушень, порушення громадського порядку тощо. Такі рішення не відповідають ні Конституції України, ні ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Так, у справі Організація «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії Європейський суд з прав людини зазначає, що демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідеї чи вимоги, на підтримку яких вона проводиться. Однак учасники демонстрації повинні мати можливість проводити демонстрацію, не боячись бути підданими фізичному насильству з боку своїх противників (опонентів); такі побоювання могли б перешкодити асоціаціям чи іншим групам, що підтримують загальні ідеї чи інтереси, відкрито виражати свою думку з найбільш суперечливих питань, які стосуються усього суспільства. **У демократичному суспільстві право на проведення контрдемонстрації не може зумовлювати обмеження права на демонстрацію**⁷. З цього рішення вбачається, що навіть за умови проведення контрзібрання відповідні органи влади повинні забезпечувати проведення таких зібрань, а не позиватися до суду, тим самим доводячи свою неспроможність забезпечити права і свободи громадян на мирні зібрання. Таке саме положення закріплене і в Керівних принципах – оскільки кожна людина чи група осіб мають право висловлювати свої погляди без втручання з боку інших осіб, контрдемонстранти не повинні переривати дії тих, хто не поділяє їх погляди. В цьому випадку на державу покладається позитивний обов'язок забезпечення проведення як основного зібрання, так і контрзібрання. Те саме, навіть більшою мірою, стосується і одночасних зібрань: держава повинна забезпечити належне проведення обох зібрань.

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку, що в Україні повністю відсутня узагальнена судова практика з розгляду справ про обмеження мирних зборів. Наявні судові рішення не можуть бути визнані такими, що відповідають Конституції України та міжнародним зобов'язанням, прийнятим Україною. Відсутність спеціального закону, недосконалість чинного законодавства призво-

дять до масових порушень гарантованих прав і свобод як під час проведення мирних зборів, так і при вирішенні справ у судах. Недостатньо розвинено використання міжнародних нормативних актів при вирішенні судових спорів у сфері забезпечення права на мирні зібрання. Також доцільно у новому законопроекті більш детально розкрити порядок забезпечення проведення масових акцій. Варто створити спеціальну робочу групу з метою уніфікації практики Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення проведення мирних зборів. На нашу думку, створення такої групи сприятиме якнайшвидшій імплементації міжнародних норм у сфері права на мирні зібрання в національне законодавство та поліпшення ситуації у цілому.

1. *Конвенція* про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеніми Протоколом № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004 2. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1379. 3. *Руководящие* принципы по свободе мирных собраний [Електронний ресурс]. – Варшава, 2007. – Режим доступу: www.osce.org/ru/odihr/24524 4. *Закон* Республики Молдова «О собраниях» № 26 от 22.02.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.id-moldova.org/zakon/ru/sobran.htm> 5. *Проект* Закона України № 2450 «Про порядок організації і проведення мирних заходів» від 06.05.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32431 6. *Постанова* Окружного адміністративного суду м. Києва від 10 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18617434> 7. *Совет* Европы. Европейский Суд по правам человека. Решение 21.06.1988г. Организация «Платформа «Врачи за жизнь» (Plattform Artze Fur Das Leben) против Австрии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=980_160