

регламентації в сфері міграції, та вніс ще більше правових колізій та суперечностей, що потребують негайного вирішення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 № 3773 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Про затвердження Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби від 30 червня 2004 року № 494 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року № 3671 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Кодекс адміністративного судочинства від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV: станом на 21 серп. 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918. – 26 серп.

УДК 342.9.03

ПІДСТАВИ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Куйбіда Р.О., к.ю.н. доцент

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Середа М.Л., експерт

Центр політико-правових реформ

У статті наведено результати дослідження практики адміністративних судів щодо підстав для обмеження свободи мирних зібрань і акцентовано увагу на проблемних тенденціях розвитку цієї практики.

Ключові слова: свобода мирних зібрань, заборона мирних зібрань, адміністративні суди, судова практика.

Куйбіда Р.А., Середа М.Л. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Центр политико-правовых реформ, Украина

В статье приведены результаты исследования практики административных судов по применению оснований для ограничения свободы мирных собраний и акцентировано внимание на проблемных тенденциях развития этой практики.

Ключевые слова: свобода мирных собраний, запрет мирных собраний, административные суды, судебная практика.

Kuybida R.A., Sereda M.L. FOUNDATION FOR LIMITATION OF FREEDOM OF PEACEFUL COLLECTIONS IN PRACTICE OF ADMINISTRATIVE COURTS / Kiev national university of the name Taras Shevchenko, Center of politiko-pravovykh reforms, Ukraine

The article deals with the results of research administrative courts' case-law on grounds for restriction of freedom of peaceful assembly and the problematic trends in the court practice.

Key words: freedom of peaceful assembly, prohibition of peaceful assembly, the administrative courts, case-law.

Право збиратися мирно є одним зі способів вільного вираження поглядів, зокрема, з метою привернення уваги на місцевому, загальнодержавному чи навіть міжнародному рівні до суспільних проблем та потреб. Для влади мирні зібрання мають бути одним із індикаторів

суспільної думки, з урахуванням якої слід проводити свою політику. Для людини – це один зі способів відстоювання своїх прав і свобод або позиції. Для громадськості і міжнародної спільноти – рівень забезпечення свободи мирних зібрань є мірилом демократії.

Свобода мирних зібрань гарантується Конституцією України та низкою міжнародних документів і може бути обмежена судом 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. Таким чином, основним з ключових показників дотримання і захисту цієї свободи є саме судова практика щодо застосування цих підстав.

Питанням правового регулювання свободи мирних зібрань в Україні велику увагу приділяють М. Буроменський, С. Головатий, М. Денісова, П. Рабінович, Р. Тополевський, Т. Фулей, Р. Романов, О. Совгіря, Н. Шукліна, В. Яворський та ін. Цю свободу розглядають переважно в контексті філософсько- і конституційно-правових досліджень або під кутом зору міжнародних стандартів прав людини.

Предметом цього дослідження стали рішення українських адміністративних судів усіх рівнів у справах про обмеження права на мирні зібрання (до уваги бралася практика передусім за останні три роки). Дослідження дало можливість виявити цікаві тенденції і зробити висновки щодо відповідності практики адміністративних судів конституційним і міжнародним засадам у цій сфері.

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), проведенням зібрання в «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.

Зазначені обставини, які українські суди використовують як підстави для обмеження свободи мирних зібрань, на наш погляд, з огляду на конституційні вимоги та міжнародні стандарти є недопустимими.

Неналежне повідомлення. Суди не мають однакових критеріїв вирішення питання про те, яке повідомлення є завчасним. Одні суди досі послуговуються Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. Наприклад, 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»*.

В інших випадках суди 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. Водночас за подібних обставин Окружний адміністративний суд м. Севастополя в постанові № 9650806 від 22 травня 2010 р. дійшов висновку, що: *«відповідачка повідомила Ленінську районну державну адміністрацію міста Севастополь ... про намір проведення пікету ... за три дні до його проведення, що позбавляє позивача, як орган виконавчої влади, здійснити всі необхідні заходи для підготовки проведення даного пікету»*.

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» [1] зазначив, що: «*підпорядкування мирних зібрань процедурі 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 в театрі, аби подивитися виставу, чи масово їздять громадським транспортом, чи просто компанією зустрічаються, щоб відсвяткувати якусь подію. Це просто знімає з органів влади відповідальність за завчасне забезпечення більш сприятливих умов проведення мирного заходу (наприклад, обмежити рух транспорту у відповідному місці, встановити біоуалети тощо).

Часто суди знаходять певні недоліки в оформленні заяви-повідомлення про мирне зібрання, на підставі чого забороняють його проведення. 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 з аргументів заборони мирного зібрання стало те, що організатори не визначали відповідальну особу, період проведення та кількості осіб, які мали брати в ньому участь, що «*унеможливлює вжиття відповідному органу необхідних заходів з забезпечення громадського порядку, прав і свобод як учасників масового заходу так і сторонніх осіб*».

На жаль, з подібною позицією погоджуються і суди апеляційної інстанції. Так, Вінницький апеляційний адміністративний суд в ухвалі № 15955868 від 28 квітня 2011 р. підтвердив правильність заборони мирних зборів, оскільки у заяві: «*відповідач не вказав орієнтовну кількість учасників та відповідального за проведення вищевказаного заходу, а також не зазначено час закінчення вказаного заходу. За таких обставин, колегія суддів погоджується з тим, що відповідач не дотримався вимог Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР*».

Мало того, 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.).

У деяких регіонах місцеві ради прийняли локальні правові акти (положення) про порядок проведення мирних зібрань. Наприклад, у Херсоні таким порядком встановлено, що, проводячи тривалі акції, у повідомленні має бути обов'язково передбачено, яким чином з акції буде вивозитися сміття, аби не порушувати правила благоустрою м. Херсон. Деякі суди застосовують і такі локальні акти, які начебто прийняті в межах повноважень відповідної ради. Наприклад, Херсонський окружний адміністративний суд у постанові № 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 унеможливило в свою чергу проведення довготривалих заходів».

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. Суди часто застосовують такі обмеження, хоч вони і не засновані на законі.

Як приклад можна назвати постанову Полтавського окружного адміністративного суду № 17873555 від 12 серпня 2011 р., якою було заборонено пікет міської ради, оскільки *«відповідно до рішення Виконавчого комітету Полтавської міської ради від 09.02.2000 року № 50 "Про визначення постійного місця проведення об'єднання громадян, осередками політичних партій та громадянами заходів, пов'язаних з залученням великої кількості людей" ... визначено територію біля стадіону "Ворскла" постійним місцем проведення масових заходів».*

Локальні акти, які обмежують місця проведення мирних зібрань, також застосовують і суди вищих інстанцій. Так, 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 у 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, орган місцевого самоврядування, приймаючи акти, які встановлюють не передбачені Конституцією та законами України обмеження, виходять за межі своєї компетенції. Адже кожне громадське місце має бути відкрите для проведення мирних зібрань [2]. А суди у свою чергу застосовують не передбачені Конституцією України підстави для заборони мирних зібрань, що не засновані на законі.

Одночасні заходи. Проведення одночасних заходів в одному й тому ж місці учасниками з протилежними поглядами – це одна з найбільш розповсюджених підстав для заборони мирних зібрань в Україні. Суди майже завжди стають на бік органів влади і забороняють проводити контрзаходи через *«небезпеку порушення громадського порядку».*

Так, наприклад, у постанові Харківського окружного адміністративного суду № 4734536 від 23 квітня 2009 р. суд зазначив, що *«знаходження в один і той же час в одному і тому ж місці великої кількості осіб з різко протилежними поглядами може призвести до порушень громадського порядку та призвести до заворушень та скоєння злочинів».* Така ж позиція притаманна і судам вищих інстанцій. Наприклад, в ухвалі Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду № 15027520 від 17 березня 2011 р. вказано, що суд *«врахував можливість некоректного висловлювання учасників однієї політичної сили на адресу іншої, небажання кожного окремого індивіда поважати політичні, громадянські погляди свого опонента, що, у свою чергу, може призвести до виникнення суперечки, а з урахуванням кількості учасників, яких планується залучити до участі в акціях, не виключено, що такі дії можуть призвести до непередбачуваних наслідків».*

Вищий адміністративний суд України підтримує позицію судів нижчих інстанцій: *«Судом першої інстанції встановлено, що заявки на проведення масових акцій в місті Києві, в одному і тому ж самому місці, в один і той же день та час було подано різними політичними партіями, громадськими організаціями, які мають протилежні політичні погляди на певні історичні події і які стосуються України, його народу, що може призвести до заворушень і злочинів, загрози здоров'ю населення, правам і свободам мешканців міста Києва. Зазначеним обставинам суд дав правильну правову оцінку»* (ухвала № 3059440 від 29 січня 2008 р.).

Судова практика заборони контрдемонстрацій «стимулює» органи влади за допомогою кишенькових організацій штучно створювати таку підставу. Деякі органи ухитряються завчасно підготувати повідомлення від імені такої організації, а при отриманні заявки від «небажаного» організатора у повідомлення кишенькової організації вписується ті самі час та місце, і воно реєструється раніше.

Водночас 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 в разі організації інших зібрань на знак незгоди з основним зібранням».

Зазначений принцип послідовно проводиться в практиці Європейського суду з прав людини. Так, у справі “Станков і об'єднана організація македонців Іллінден проти Болгарії” [3] 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 ІV”, і тому проведення його в один і той самий час із заходом “Товариства ІV” було необхідно для вираження цієї ідеї [4].

Як приклад урахування цих позицій можна навести рішення українського суду, яким було дозволено контрдемонстрації. Так, Окружний адміністративний суд АРК вказав, що: *«згідно з практикою Європейського суду з прав людини право на мирні заходи не може бути обмежене у випадку наявності іншої групи людей, які мають альтернативні погляди, ніж організатори мирного заходу. У таких випадках влада має не забороняти запланований захід, але забезпечити реалізацію права на проведення також і альтернативного зібрання та охорону громадського порядку відносно усіх учасників»* (постанова № 18950062 від 4 листопада 2011 р.).

На жаль, українські 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 в 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, Окружний адміністративний суд міста Києва в постанові № 14214174 від 21 січня 2011 р. заборонив проведення мітингу на Майдані Незалежності одночасно з офіційним святкуванням, *«оскільки святкування Дня Соборності України на Майдані Незалежності передбачає присутність різноманітної техніки, що в сукупності з мітингуючими може призвести до їх травмування, загрожує громадському порядку, а також унеможливить проведення святкувань на Майдані Незалежності».*

З аналогічних підстав низка окружних адміністративних судів у столиці та регіонах заборонили деяким організаціям святкувати День незалежності України. Так, наприклад, Херсонський окружний адміністративний суд це мотивував у такий спосіб: *«Святковий день передбачає збільшення концентрації населення в місті, в тому числі на площі Свободи, тому у разі проведення вказаної акції з боку міської влади буде неможливо належним чином забезпечити охорону правопорядку, а також організувати належну медичну допомогу, тому що в разі проведення акції значна кількість працівників правоохоронних органів і медичних установ будуть задіяні в проведенні свята. Окрім цього, концентрація населення в святковий день несе за собою обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечити вільний рух і відпочинок громадян»* (постанова № 18140626 від 23 серпня 2011 р.).

Інший, більш комічний, приклад: Полтавський окружний адміністративний суд у постанові № 17873555 від 12 серпня 2011 р. 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 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». Таким чином, суд фактично презюмував, що учасники мирного зібрання будуть порушувати громадський порядок, хоча підстав для такого висновку не навів.

Якщо заявки на проведення мирних зібрань надійшли від різних організаторів, суди частіше забороняють проведення масових заходів усім заявникам (наприклад, постанова Окружного адміністративного суду м. Києва № 9204905 від 13 жовтня 2009 р.), дещо рідше – надають перевагу тому, хто швидше подав повідомлення (наприклад, рішення Херсонського окружного адміністративного суду № 11350351 від 9 вересня 2010 р.).

У першому випадку суди часто посилаються на положення Закону «Про об'єднання громадян», відповідно до якого всі об'єднання є рівними перед законом, а суди, що надають перевагу тому, хто подав повідомлення раніше, зазвичай посилаються на місцеві підзаконні акти, а інколи на принцип «розумності».

Поширеною є практика заборони мирних зібрань у разі проведення офіційних візитів високих іноземних гостей або підготовки до них. Наприклад, встановлюючи обмеження в реалізації права на мирні зібрання «з метою захисту національних інтересів», Окружний адміністративний суд м. Києва в 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 Словацької 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.

Не менш винахідливим виявився суд, коли заборонив проведення мирних зібрань у зв'язку з тим, що «проведення відповідачами масових заходів біля приміщення Адміністрації Президента України негативно вплине на імідж столиці України, що зумовить негативне враження вищих посадових осіб іноземних держав про країну в цілому» (постанова Окружного адміністративного суду м. Києва № 11803531 від 21 жовтня 2010 р.).

Такої ж позиції дотримуються і суди апеляційної інстанції. Зокрема Київський апеляційний адміністративний суд у рішенні № 6423880 від 23 вересня 2009 р. зазначив: «Враховуючи те, що дата проведення акції співпала з офіційними візитами в Україну президентів Угорської Республіки та Республіки Мальта, колегія суддів приходять до висновку про правомірність вжиття судом заходів обмеження права на мирне зібрання шляхом заборони проведення акції потерпілих від дій ГІБК «Еліта-Центр», оскільки дане питання вирішувалося судом в інтересах національної безпеки».

Однак проведення мирних зібрань і офіційних заходів за участю іноземних високопосадовців саме по собі не дає підстав для твердження про загрозу національній безпеці. Згідно із Сіракузькими принципами тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, посилення на інтереси національної безпеки для виправдання заходів щодо обмеження прав можливе лише в тому випадку, коли заходи вживаються для захисту існування держави, її територіальної цілісності або політичної незалежності від застосування сили чи загрози її застосування.

Неспроможність органів влади. Трапляються випадки, коли суди погоджуються із доводами позивачів, що проведення мирного зібрання обумовить необхідність стягнення в район проведення масового заходу додаткових підрозділів міліції. А це може сприяти вчиненню правопорушень в інших районах міста, а отже, створить загрозу громадському порядку. Фактично в такий спосіб суди констатують, що міліція нездатна виконати свій основний обов'язок із забезпечення правопорядку.

Так, Окружний адміністративний суд міста Севастополя у рішенні № 15954294 від 8 травня 2011 р. заборонив акцію з роздавання привітальних листівок до Дня перемоги (кількість учасників – до десяти), зазначивши, що «в управлінні 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», що стало причиною заборони масового заходу.

До подібного висновку дійшов і Вищий адміністративний суд України, який 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» (ухвала № 16528045 від 27 травня 2011 р.)

Водночас слід звернути увагу і на позитивні приклади вирішення цього питання. Так, у постанові Львівського окружного адміністративного суду № 5820746 від 18 вересня 2009 р. вказано: «Твердження позивача про те, що виконавчий комітет Львівської міської ради та Львівське міське управління ГУ МВС України у Львівській області не зможуть забезпечити належну безпеку учасників акції та підтримання громадського порядку не береться до уваги. Відповідно до вимог статті 2 Закону України «Про міліцію» одним з основних завдань міліції є охорона і забезпечення громадського порядку. Фактично з пояснень представника позивача вбачається, що від суду вимагається прийняття рішення з метою забезпечення громадського порядку, що не є завданням суду. Завданням суду є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин... Невиконання чи неналежне виконання суб'єктом свого обов'язку, передбаченого законом, не може бути підставою для обмеження конституційних прав інших осіб. Неналежне виконання своїх обов'язків відповідними особами, зокрема, по забезпеченню безпеки акцій та підтриманню громадського порядку, тягне передбачену законом відповідальність». Також гідною для наслідування є позиція Окружного адміністративного суду м. Севастополя, що обов'язок забезпечувати громадський порядок лежить на органах влади: «всі питання щодо забезпечення громадського порядку, прав та свобод інших людей покладено на позивача, а не на організатора громадських заходів» (постанова № 14151808 від 28 січня 2011 р.).

Сумнівною виглядає позиція судів, які забороняють мирне зібрання через його можливий вплив на рух транспорту чи пішоходів. 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.

Прикладом заборони мирних зібрань з цієї підстави є постанова Харківського окружного адміністративного № 10276545 від 6 липня 2010 р. який заборонив проведення ходи та мітингу представників сексуальних меншин, оскільки «запланований відповідачем масовий захід не узгоджується з інтересами мешканців територіальної громади міста Харкова, які не беруть участі в цьому заході, в частині реалізації права на відпочинок і розумно безперешкодне пересування містом». Аналогічне мотивування можна знайти і в постанові цього ж суду № 7040758 від 8 грудня 2009 р., який заборонив марш проти нелегальної міграції, внаслідок «можливого порушення прав значно більшої кількості осіб порівняно з учасниками запланованого відповідачем масового заходу» (порушення прав суд також побачив у створенні певних перешкод у пересуванні містом).

Такої ж позиції дотримується і Окружний адміністративний суд м. Києва, який заборонив проведення мітингу, оскільки це «призведе до зниження пропускної спроможності проїзної частини..., утворенню заторів та аварійних ситуацій, що негативно вплине на рівень безпеки дорожнього руху».

У зв'язку з цим потрібно навести позицію Європейського суду з прав людини, який у 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» [5]. Стосовно ж зауваження про те, що, дозволяючи мирне зібрання, порушуються 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» [6].

Не менше дивує, коли суди забороняють проведення пікетів та мітингів біля органів влади, бо це начебто перешкоджатиме діяльності відповідного органу. Прикладом такої заборони може

бути рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 3643859 від 20 березня 2009 р.: *«На думку суду, встановлення наметового містечка для розміщення 2000 учасників безстрокової акції біля адміністративної будівлі Криворізької міської ради створить перешкоди для здійснення звичайної діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади міста Кривого Рогу»*. Фактично йдеться про заборону громадянам вільно висловлювати свою думку щодо роботи цих органів і створення штучного бар'єру для діалогу суспільства з владою.

Цю позицію підтримав Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд (ухвала № 9798014 від 10 лютого 2010 р.): *«судом першої інстанції правомірно враховано, що проведення акції біля центрального входу в будівлю виконкому Криворізької міської ради може створити перешкоди для здійснення звичайної діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади міста Кривого Рогу»*.

В іншій справі суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій заборонили правозахисній спілці 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 Вищого адміністративного суду України № 9818152 від 25 травня 2010 р.)

Фактично в обох випадках суд заборонив громадянам висловлювати свою думку з суспільно важливого питання за місцезнаходженням органу, щоб публічно донести її до адресата. З огляду на це слід звернути увагу на позицію Європейського суду з прав людини у справі «Фельдек проти Словаччини», що *«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»* [7].

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 унеможливило у свою чергу проведення довготривалих заходів»*.

На наш погляд, застосовувати такі акти не можна, оскільки вони звужують обсяг конституційного права громадян на мирні зібрання шляхом встановлення штучних умов, необхідних для реалізації громадянам такого права. Крім того, як слушно зазначив Окружний адміністративний суд м. Севастополя в рішенні № 14151808 від 28 січня 2011 р. *«всі питання щодо забезпечення громадського порядку, прав та свобод інших людей покладено на позивача, а не на організатора громадських заходів»*.

Проведений аналіз судової практики дає можливість зробити такі **висновки і рекомендації**.

Суди застосовують національне законодавство щодо свободи мирних зібрань без урахування міжнародних стандартів. Цьому сприяє й відсутність спеціального закону, який відповідав би цим стандартам. Суди застосовують акти законодавства Радянського Союзу і підзаконні акти органів місцевого самоврядування, які обмежують конституційне право на мирні зібрання.

Усупереч міжнародним стандартам суди забороняють мирні зібрання в разі збігу їх з іншими заходами, у тому числі контрдемонстрації; у зв'язку з формальними недоліками в повідомленні про мирне зібрання; через проведення зібрання в «недозволеному» громадському місці; через надуману неспроможність органів влади забезпечити громадський порядок, безпеку руху транспорту чи пішоходів, дотримання правил благоустрою тощо.

Для подолання недоліків судової практики необхідно організувати регулярні навчання суддів адміністративних судів щодо міжнародних стандартів зі свободи мирних зібрань. Судову практику також доцільно скоригувати через розроблення і прийняття Закону України «Про свободу мирних зібрань», який би відповідав міжнародним стандартам і захищав громадян від зловживань із боку місцевих органів влади, судів та правоохоронців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04: рішення Європейського суду з прав людини від 23 жовтня 2008 р.
2. Пп.«Е» п.7 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо свободи мирних зібрань в Україні від 19 жовтня 2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)033-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)033-e.pdf) (англ. мовою).
3. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, заяви № 29221/95 і 29225/95: рішення Європейського суду з прав людини від 2 жовтня 2001 р., п. 107.
4. Ollinger v. Austria. заява №76900/01: рішення Європейського суду з прав людини від 29 червня 2006 р., п. 43-45.
5. Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04: рішення Європейського суду з прав людини від 23 жовтня 2008 р., п. 44.
6. Barankevich v. Russia, заява № 10519/03: рішення Європейського суду з прав людини від 26 липня 2007 р., п. 31.
7. Feldek v. Slovakia, заява № 29032/95: рішення Європейського суду з прав людини від 12 липня 2001 р., п. 83.

УДК 342.725 (477)

УКРАЇНСЬКА МОВА В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПОГЛЯД ПРАВОНАВЦЯ

Курило В.І., д.ю.н., професор, академік АН ВО України, Заслужений юрист України

Національний інститут біоресурсів та природокористування України

У статті здійснюється аналіз правових засад використання української мови в публічній сфері суспільних відносин в Україні.

Ключові слова: українська мова, державна мова, національності, мова національних меншин, статус.

Курило В.И. УКРАИНСКИЙ ЯЗЫК В УКРАИНСКОМ ОБЩЕСТВЕ: ВЗГЛЯД ПРАВОВОЕДА / Национальный институт биоресурсов и природопользования Украины, Украина

В статье осуществляется анализ правовых основ использования украинского языка в публичной сфере общественных отношений в Украине.

Ключевые слова: украинский язык, государственный язык, национальности, язык национальных меньшинств, статус.

Kurylo V.I. UKRAINIAN LANGUAGE IN UKRAINIAN SOCIETY: VIEW OF LAWYER / National institute of life and environmental sciences of Ukraine, Ukraine

In the article is analyzed of legal principles for using of Ukrainian language in the public sphere of social relations in Ukraine.

Key words: Ukrainian language, official language, ethnicity, language, minority, status.

Дискусії щодо української мови на третьому десятку державної незалежності на теренах, які носять назву УКРАЇНА, як це не дивно і не соромно для українців, штучно нагнітаються в нашому суспільстві. Разом із тим, відповідь на так зване «проблемне питання», з позиції права, може дати аналіз нормативно-правових актів, які врегульовують питання використання мов у нашій державі.