

ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ ПРИ БЛОКУВАННІ ДОРІГ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу практики міжнародних судів щодо мирних зібрань, які призводять до блокування транспортних комунікацій. Розглянуто питання балансування прав учасників зібрання на використання частини публічного простору і суспільного інтересу щодо безперешкодного використання доріг. Досліджено та узагальнено практику Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості щодо застосовування принципу пропорційності в цих справах. Автор доходить висновку, що за нормальних обставин, коли учасники мирного зібрання діють добросовісно, право на свободу мирних зібрань превалює над тимчасовими незручностями, викликаними блокуванням доріг.

Ключові слова: принцип пропорційності, право на свободу мирних зібрань, блокування транспортних шляхів під час мирних зібрань.

Право на свободу мирних зібрань є одним із фундаментальних прав у демократичному суспільстві. Разом з тим це право не є абсолютним – воно може бути обмежене для досягнення легітимної мети тою мірою, якою це необхідно в демократичному суспільстві, і до тієї межі, яка не призводить до вихолощування самої сутності цього права. Адже «кожна дія влади, яку одна особа здійснює щодо іншої особи і яка не є абсолютно необхідною, є тиранічною» [1, с. 50].

Із цього випливає, що при вирішенні питання щодо обмеження права на мирні зібрання має дотримуватися принцип пропорційності. Його суть полягає в тому, що держава має право обмежувати права людини лише тоді, коли це справді необхідно, і тільки в тому обсязі, в якому її заходи будуть розмірними до поставленої легітимної мети [2, с. 70]. Інакше кажучи, має бути забезпечений справедливий баланс інтересів між характером і ступенем втручання – з одного боку, і причиною цього втручання – з другого [3, с. 43].

Особливо важливим є дотримання принципу пропорційності в тих випадках, коли конфлікт інтересів учасників мирного зібрання і суспільного інтересу є очевидним, зокрема в разі блокування транспортних комунікацій учасниками мирного зібрання. При будь-якому блокуванні транспортних комунікацій усі особи, які не беруть участі в мирному зібранні, можуть зазнавати певних незручностей, пов'язаних, наприклад, з необхідністю шукати об'їзні шляхи. Очевидним суспільним інтересом за таких обставин є припинення ситуації, що викликає незручності.

Водночас учасники мирних зібрань мають такі ж права на користування публічним простором протягом розумного періоду часу, як і будь-які інші особи. Мирне зібрання має розглядатися як таке ж обґрунтоване використання громадського простору, як і інші цілі, для яких найчастіше використовуються публічні місця (наприклад, торгівля і рух транспорту чи пішоходів) [3, с. 35].

Таким чином, виникає певна колізія між правом демонстрантів на використання публічного простору (зокрема доріг) і суспільною потребою в нормальному функціонуванні транспортних комунікацій. На думку Петера Квінта, такі колізії завжди виникають у тих справах, де доводиться співвідносити конституційне право з «ординарними» положеннями цивільного і кримінального права [4].

Слід виокремити два підходи до розв'язання такої колізії. Перший спосіб полягає в повному превалюванні суспільного інтересу над інтересами учасників мирного зібрання, незалежно від обставин. Цей підхід набув поширення в практиці українських судів щодо обмеження мирних зібрань. Зокрема, Харківський окружний адміністративний суд прийняв рішення про заборону мирного зібрання на підставі того, що проведення мітингу може викликати обґрунтоване обурення громадян, що використовують центральну частину міста з метою культурного відпочинку (рішення № 25872222 від 06.09.2012). Цей приклад, на нашу думку, підкреслює явні вади принципу повного превалювання суспільних інтересів при його застосуванні на практиці. Адже, в принципі, будь-яке мирне зібрання викликає певні незручності для суспільства. Однак якщо дрібні незручності,

які можуть створювати мирні зібрання, будуть причиною для їх заборони, сама суть права на мирні зібрання опиниться під загрозою.

Другий спосіб розв'язання колізії між правами учасників мирного зібрання на рівноцінне використання публічного простору і суспільним інтересом щодо безперешкодного використання транспортних комунікацій передбачає балансування інтересів обох груп на засадах принципу пропорційності. До того ж наслідок у вигляді блокування доріг під час мирного зібрання може виникати або як побічний ефект реалізації цього права в громадському місці, або як результат реалізації наміру організаторів мирного зібрання. Залежно від того, чи охоплювалося блокування умислом організаторів мирного зібрання, Європейський Суд по-різному балансує права учасників мирного зібрання на зайняття частини публічного простору і суспільного інтересу щодо безперешкодного використання транспортних комунікацій.

Блокування доріг як побічний ефект проведення мирного зібрання

Зрештою, будь-яка подія в громадському місці вносить певний дисбаланс у звичайний ритм життя. Подібний ефект може спричинити проведення офіційного святкування або будь-яких заходів музичного, спортивно-видовищного, релігійного чи іншого характеру. Такі події переважно супроводжуються певними незручностями для осіб, які не беруть участі в заходах. Зокрема, вони можуть створювати проблеми в реалізації права на свободу пересування, права на відпочинок або, навпаки, права на працю. Одним з таких побічних ефектів проведення мирного зібрання може бути тимчасове блокування звичних транспортних шляхів.

З огляду на ці фактори, попередня заборона проводити мирні зібрання, так само як і подальше покарання учасників, має пройти досить серйозну перевірку на пропорційність.

У своїй доповіді Міжамериканська комісія з прав людини наголошує на тому, що «страйки, блокування доріг, зайняття суспільного простору і навіть заворушення, які можуть виникнути в ході громадських протестів, можуть викликати занепокоєння і призводити до шкоди, якій треба запобігти й усунути. Утім, непропорційні обмеження протесту, особливо щодо груп, котрі не мають іншого способу для публічного вираження своєї думки, є серйозним порушенням права на свободу вираження поглядів» [3, с. 36].

Європейський Суд виходить із загальної презумпції того, що створення перешкод для руху

транспорту не є достатньою причиною для обмеження свободи мирних зібрань чи накладення санкцій на організаторів та учасників таких зібрань. У справі «Сергій Кузнецов проти Росії» Суд зазначив, що «будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче, до певної міри порушує загальний перебіг життя», включаючи перешкоди для руху транспорту, і органам влади слід проявити певну терпимість щодо мирних зібрань [5, п. 44]. Суд вважає дуже важливим, щоб влада була толерантною до мирних зібрань у тих випадках, коли демонстранти не залучені до актів насильства [6, п. 42]. Адже «свобода мирних зібрань є настільки важливою, що не може бути обмежена жодним чином, якщо сама людина не здійснює ганебних дій на такому зібранні» [7, п. 48].

Разом з тим Європейський Суд застерігає: наведені принципи не можуть бути інтерпретовані занадто широко й у такий спосіб, ніби будь-яке мирне зібрання має індульгенцію на перешкоджання чи блокування руху транспорту для досягнення своїх цілей за будь-яких умов. Межу «терпимості» щодо мирних зібрань, які створюють серйозні перешкоди для транспорту, Європейський суд з прав людини встановив, зокрема, в справі «Єва Мольнар проти Угорщини».

За обставинами цієї справи група демонстрантів чисельністю до 3 тисяч осіб зібралася на площі навпроти парламенту Угорщини, щоб висловити свою солідарність з учасниками іншого зібрання в центральній частині міста. Про проведення цього мирного зібрання його організатори та учасники не повідомляли, наголошуючи на тому, що мирне зібрання має спонтанний характер. Унаслідок проведення демонстрації рух транспорту, зокрема громадського, був заблокований.

Європейський Суд зазначив, що учасники мирних зібрань біля парламенту прагнули висловити свою солідарність з учасниками іншого зібрання, яке до того ж було незаконним. Суд не переконаний, що акція, яка має на меті висловити солідарність з іншим зібранням, втратила б свою актуальність, якби заявники виконали формальні вимоги і заздалегідь повідомили владу про мирне зібрання. На думку Суду, право на проведення спонтанної демонстрації може переважити обов'язок завчасного сповіщення тільки за особливих обставин, коли не обхідна негайна реакція у формі демонстрації на поточну подію. Зокрема, цей відхід від загального правила був би виправданим, якщо б виконання формальних вимог до повідомлення зробило б мирну демонстрацію безглуздою [8, п. 38]. Суд дійшов висновку, що розпуск

учасників мирного зібрання поліцією не був порушенням статті 11 Конвенції.

Отже, Європейський суд з прав людини визнає право учасників зібрання на вираження своєї позиції таким, що переважає над тимчасовими незручностями, яких зазнають особи, що не беруть участі в зібранні. Виняток становлять ситуації, у яких учасники мирного зібрання явно зловживають своїм правом на проведення зібрання, зокрема безпідставно ігноруючи обов'язок завчасного сповіщення.

Навмисне блокування доріг під час мирних зібрань

Навмисне блокування доріг під час мирних зібрань є доволі поширеним явищем не лише в Україні, а й у Європі. Зазвичай учасники мирних зібрань вдаються до таких радикальних дій для того, щоби привернути увагу ЗМІ та збудити суспільне обговорення питань, що є предметом мирного зібрання.

У літературі досі ведуться дискусії щодо того, чи може навмисне блокування транспортних шляхів вважатися **мирним** зібранням. На думку німецького вченого Стефана Ріпке, «якщо зібрання націлене переважно на те, щоб порушувати публічні інтереси або права та свободи третіх осіб чи завдавати тривалі перешкоди іншим особам у реалізації їхніх прав, то в такому разі спостерігається зловживання відповідною свободою, яке перетворює такий захід на немирне зібрання» [9, с. 61].

Разом з тим Європейський суд з прав людини при розгляді справ, пов'язаних з випадками навмисного блокування доріг, виходить з вузького тлумачення терміна «мирний» як такого, що не містить насильства.

Проте, навіть незважаючи на те, що зібрання, пов'язане з блокуванням доріг, може зберігати мирний характер, його проведення все ж може становити загрозу безпеці, а навмисне створення небезпеки – бути предметом покарання з боку держави. Конституційний Суд Німеччини у справі «*Sitzblockade III*» звернув увагу на те, що певна дія не перестає бути злочином лише через те, що вона вчиняється під час мирного зібрання [10].

Європейський суд з прав людини також демонструє своє переважно негативне ставлення до мирних зібрань, які організовані з наміром заблокувати транспортні комунікації.

Так, у справі «*Баррако проти Франції*» Суд дійшов висновку, що «повна навмисна блокада дорожнього руху протягом п'яти годин виходить за рамки простої незручності, яку могла викликати будь-яка демонстрація на громадських дорогах».

Європейський Суд також зазначив, що поліцейські неодноразово попереджали водіїв про можливі наслідки їхніх дій у вигляді кримінального покарання. Крім того, демонстранти мали можливість висловити свої погляди протягом кількох годин до їх затримання поліцією. Таким чином, влада проявила достатньо толерантності, необхідної для такого роду заходів [11, п. 47].

Дещо інші висновки в подібних обставинах зробив Європейський суд з прав людини в процесі розгляду справи «*Кудревічус проти Литви*». Суд узяв до уваги, що фермери, які протестували проти змін до законодавства, проявили деяку гнучкість і готовність співпрацювати з іншими учасниками дорожнього руху при проведенні мирного зібрання шляхом блокування. Зокрема, фермери пропускали вантажівки з небезпечними речовинами та продуктами, які швидко псуються, а також деякий інший транспорт. Суд також узяв до уваги те, що на акції елемент насильства був повністю відсутній, і більшістю голосів (чотири проти трьох) визнав порушення Конвенції [12].

Справу «*Кудревічус проти Литви*», однак, було переглянуто Великою палатою Європейського Суду. При повторному розгляді Суд змінив своє рішення і повернувся до прецеденту, встановленого в справі «*Баррако проти Франції*». Хоча Суд і визнав наявність гнучкості в діях протестувальників, він врахував, що «єдиною метою зібрання було прагнення внести хаос у звичайний перебіг життя і таким чином привернути суспільну увагу та змусити уряд прислухатися до вимог учасників зібрання. Ці дії призвели до наслідків, які виходять за рамки простої незручності, що є нормальною для будь-якого мирного зібрання у громадському місці. Таким чином, дії демонстрантів слід вважати такими, що варті осуду з погляду прецедентної практики Європейського Суду» [13].

Утім, європейській практиці відомі випадки, коли проведення мирного зібрання у формі навмисного блокування транспортних шляхів визнавалося прийнятним способом організації зібрання. Так, за обставинами справи «*Шмідтбергер та інші проти Австрії*» особа звернулася зі скаргою на Австрію до Європейського суду справедливості через порушення фундаментальних угод Європейського Союзу щодо вільного руху товарів. Суть порушення, на думку заявника, полягала в тому, що уряд Австрії дозволив проведення мирного зібрання, яке передбачало повне блокування однієї з автомагістралей протягом 30 годин. Європейський суд справедливості визнав наявність втручання з боку австрійського уряду, проте вирішив, що воно було

виправданим, зважаючи на такі обставини: проведення демонстрації було дозволено австрійським урядом; перешкоди для руху товарів та послуг обмежені невеликим географічним простором; метою мирного зібрання не було обмеження вільного руху товарів; уряд вжив багато заходів, спрямованих на те, щоб заздалегідь попередити можливі негативні наслідки перекриття руху (зокрема публічні кампанії та повідомлення в пресі); проведена демонстрація не мала стримувального ефекту щодо вільного пересування товарів у межах Союзу.

Суд також звернув увагу на те, що австрійський уряд був зв'язаний вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. На думку Суду, австрійська влада мала обґрунтовані очікування, що ненадання дозволу на проведення демонстрації спричинить значно гірші наслідки для публічного порядку, зокрема, з високою ймовірністю призведе до непогоджених мирних зібрань тощо [14].

Аналіз рішень Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості дає підстави для твердження про широке використання судами принципу пропорційності при вирішенні питання щодо балансування прав учасників мирного зібрання і суспільного

інтересу на безперешкодне використання транспортних комунікацій. У разі, коли учасники мирного зібрання діють добросовісно, а блокування транспортних комунікацій не є спеціальною метою мирного зібрання, Європейський Суд стає на позицію превалювання права учасників мирного зібрання на вільне вираження своєї позиції над тимчасовими незручностями, яких можуть зазнавати треті особи внаслідок такого блокування. Отже, Європейський Суд встановлює запобіжник до вихолощування самої сутності права на мирні зібрання. Допускається також практикою міжнародних судів проведення мирного зібрання, яке має на меті блокування транспортних шляхів для привернення суспільної уваги, однак лише в разі дотримання певних умов. Зокрема, таке мирне зібрання не може проводитися без завчасного повідомлення, має обмежуватись невеликим географічним простором, а органи влади повинні мати можливість забезпечити об'їзні шляхи. Водночас Європейський суд з прав людини засуджує практику навмисного блокування доріг під час мирного зібрання, якщо єдиною метою учасників є прагнення внести хаос у звичайний перебіг життя і, таким чином, реалізувати свою корисливу мету на привернення суспільної уваги.

Список літератури

1. Погребняк С. Принцип пропорційності у судовій діяльності / С. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 2. – С. 49–55.
2. Тоцький Б. Принцип пропорційності: історичний аспект і теоретичні складові / Б. Тоцький // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 70–74.
3. OSCE. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly [Electronic resource] / OSCE // Office for Democratic Institutions and Human Rights. – 2010. – Mode of access: <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>. – Title from the screen.
4. Quint P. Civil Disobedience and the German courts [Electronic resource] / P. Quint // Routledge-Cavendish. – 2008. – Mode of access: https://books.google.com.ua/books?id=0F19AgAAQBAJ&pg=PP1&pg=PP1&dq=Civil+Disobedience+and+the+German+Courts:+The+Pershing+Missile+Protests+in+Comparative+Perspective&source=bl&ots=d1doGWGGS4&sig=BpNUDHbN_TcW8uPxALouaK0KgI.0&hl=uk&sa=X&ved=0ahUKewj8oef0rb3KAhWCyxoKHddTAPwQ6AEIjAC#v=onepage&q=Civil%20Disobedience%20and%20the%20German%20Courts%3A%20The%20Pershing%20Missile%20Protests%20in%20Comparative%20Perspective&f=false. – Title from the screen.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Sergey Kuznetsov v. Russia» від 23 жовтня 2008 р., заява № 10877/04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89066>. – Назва з екрана.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Oya Ataman v. Turkey» від 5 грудня 2006 р., заява № 74552/01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78330>. – Назва з екрана.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ezelin v. France» від 26 квітня 1991 р., заява № 11800/85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57675>. – Назва з екрана.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Eva Molnar v. Hungary» від 7 жовтня 2008 р., заява № 10346/05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88775>. – Назва з екрана.
9. Мельник Р. Право на мирні зібрання. Законодавство. Коментар. Судова практика / Р. С. Мельник. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 240 с.
10. Рішення Конституційного Суду Німеччини у справі «Sitzblockade III» від 24 жовтня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2001/10/rs20011024_1bvr119090.html. – Назва з екрана.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Barraco v. France» від 5 березня 2001 р., заява № 31684/05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-26572052899486&filenme=003-2657205-2899486.pdf>. – Назва з екрана.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Kudreviceus v. Lithuania» від 26 листопада 2013 р., заява № 37553/05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138556>. – Назва з екрана.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Kudreviceus v. Lithuania (Grand Chamber)» від 15 жовтня 2015 р., заява № 37553/05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>. – Назва з екрана.
14. Рішення Європейського суду справедливості у справі «Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich» від 12 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62000CJ0112&lang1=en&type=TEXT&ancre=>. – Назва з екрана.

M. Sereda

COMPLIANCE WITH THE PROPORTIONALITY PRINCIPLE IN CASE OF BLOCKING ROADS WITHIN THE CONTEXT OF REALIZATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE

This article analyzes the practice of international courts concerning peaceful assemblies which lead to blocking the roads. The study focuses on and summarizes the practice of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice concerning the application of proportionality principle to these issues.

The author addresses the issue of balancing the right of participants of a peaceful assembly to use a part of public thoroughfare for conducting an assembly and public interest on the unrestricted road use. From the author's point of view, there are two main approaches to balance the right of people to assemble peacefully and in the public interest on unrestricted road use. According to the first approach, the public interest always prevails, while the second approach provides for balancing the interests of both groups on the basis of the principle of proportionality. The second approach is the one supported by the European Court of Human Rights and the European Court of Justice.

Finally the author comes to the conclusion that the European Court of Human Rights always attempts to make the decision in a concrete case, considering certain circumstances. For instance, what the main intention of organizers is, whether the subject of peaceful assembly is the question of urgent public interest, etc. But the general rule is that in usual circumstances, when participants of an assembly are in good faith, the right to freedom of peaceful assembly prevails over temporal discomfort caused by the blocking roads during a peaceful assembly.

Keywords: proportionality principle, right to freedom of peaceful assembly, blocking roads during peaceful assemblies.

Матеріал надійшов 15.04.2016

УДК 342.571:004.77

Проценко Д. В.

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

Статтю присвячено проблематиці унормування використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) при реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами («право на участь»), потреба в підвищенні ефективності реалізації якого нині гостро назріла та може бути досягнута через втілення ідей електронної демократії. Досліджено наявність в українському законодавстві достатніх правових підстав для використання ІКТ при реалізації означеного вище «права на участь». Автор спирається на європейський досвід впровадження е-демократії, аналізуючи положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо е-демократії 2009 року, та співвідносить їх із положеннями чинного законодавства України. Також окремо розглянуто питання необхідності та достатності запровадження принципу технологічної нейтральності для реалізації «права на участь».

Ключові слова: е-демократія, електронна демократія, електронна участь, електронні форми участі, електронні інструменти участі, е-участь, е-петиція.

© Проценко Д. В., 2016