



УКРАЇНА
ВИЩА РАДА ЮСТИЦІЇ
ТИМЧАСОВА СПЕЦІАЛЬНА КОМІСІЯ
З ПЕРЕВІРКИ СУДДІВ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

ВИСНОВОК

22 квітня 2015 року

Київ

№ 21/02-15

Тимчасова спеціальна комісія з перевірки суддів судів загальної юрисдикції (далі – Комісія) у складі головуючого – Мойсика В.Р., членів Комісії – Варишка П. В. (доповідача), Галабали М. В., Лавренюка М. Ю., Первомайського О. О., Смирнової К. І., Соловйової М. М., Титаренка М. М., Черевко А.О., Юзькової Т.Л., розглянувши матеріали перевірки щодо судді Одеського окружного адміністративного суду Цховребової Маргарити Георгіївни,

ВСТАНОВИЛА:

Відповідно до статті 2 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» з приводу проведення перевірки судді Одеського окружного адміністративного суду Цховребової Маргарити Георгіївни до Комісії звернулись Горшколепов Д.В. з заявою від 15 вересня 2014 року та заступник прокурора Одеської області Горностаєва Т.В. з заявою від 12 грудня 2014 року.

Перевірка здійснена на підставі пункту першого частини першої статті 3 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні».

Горшколепов Д.В. у заяві стверджував, що суддя Цховребова М.Г. ухвалила 03.04.2014 року постанову суду із допущенням порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, констатованих у рішенні Європейського суду з прав людини, обмеживши права громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій в Україні у період з 21 листопада 2013 року до 11 квітня 2014 року.

Заступник прокурора Одеської області Горностаєва Т.В. посилялася на прийняття цією суддею постанови про обмеження прав громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій як на підставу для проведення перевірки на предмет порушення присяги суддею Цховребовою М.Г.

З метою дослідження заявлених обставин, проведення повної та всебічної їх перевірки, а також з метою забезпечення прав судді, щодо якої вона проводилася, було витребувано:

- копію судової справи № 815/2057/14;

– характеристику судді Цховребової М.Г. за період роботи в суді, статистичні показники роботи (інформацію стосовно навантаження, стану та якості розгляду справ і матеріалів);

– копію обліково-інформаційної картки на справу № 815/2057/14;

– лазерний диск з звукозаписом судового засідання.

Суддя Цховребова М.Г. у поясненнях зазначила, що громадяни у відповідності до статті 39 Конституції України мають право збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Разом з тим, ухвалюючи рішення, керувалась інтересами національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушень та злочину, оскільки статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Попередньою перевіркою встановлено наступне.

03 квітня 2014 року о 12-58 год. у Одеському окружному адміністративному суді зареєстровано позов виконавчого комітету Одеської міської ради до Одеської обласної організації політичної партії «Удар (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка», громадського руху «МИ СЛОВЯНИ», громадського об'єднання «Куликове поле», громадян ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_4, ОСОБА_5, громадського об'єднання «Національно-патріотичний рух» про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Про проведення запланованих акцій 04 квітня 2014 року Одеську міську раду повідомили Одеська обласна організація політичної партії «УДАР» (орієнтовна кількість учасників – 1000 осіб з використанням звукопідсилюючої апаратури), громадський рух «МИ СЛОВЯНИ» (орієнтовна кількість учасників – 300 осіб), громадяни ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, які зазначили, що є представниками громадського об'єднання «Куликове поле» (орієнтовна кількість учасників – 5 тис. осіб), громадяни ОСОБА_5, ОСОБА_4 (приблизна кількість учасників – 500 осіб), громадське об'єднання «Національно-патріотичний рух» (орієнтовна кількість учасників – 500 осіб).

Позов мотивовано тим, що 30 березня 2014 року у м. Одесі вже проходило два масових заходи протилежних політичних сил, а саме – хода прихильників євроінтеграції та марш в підтримку проросійського руху. Приблизно о 18-00 год. того ж дня на Приморському бульварі у м. Одесі між учасниками двох протилежних акцій виник конфлікт, в результаті якого один працівник міліції та четверо громадян отримали тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості.

Незважаючи на проведення з організаторами акцій профілактичної роботи, організатори заходів, не забезпечили належного проведення пішої ходи своїх прихильників та своїми діями створили умови для сутички між учасниками.

ГУ МВС України в Одеській області звернулось з проханням до Одеської міської ради звернутись до суду щодо встановлення обмежень для всіх

політичних та громадських об'єднань на проведення протягом квітня-травня 2014 року піших походів (ходів), демонстрацій вулицями м. Одеси.

На час пред'явлення позову складалася ситуація подібна до тих подій, що відбулися 30 березня 2014 року.

На думку позивача, вищенаведене свідчило про підвищення загрози виникнення сутичок між активістами різних політичних поглядів.

Крім того, згідно листа Всеукраїнського об'єднання «Свобода» від 14 березня 2014 року в м. Одесі на той час активізувалися різні сепаратистські угруповання, які вели неприховану пропаганду, спрямовану на відокремлення Одеси та Одещини від України.

Управління СБУ в Одеській області своїм листом від 01 квітня 2014 року повідомило Одеську міську раду, що ним отримано інформацію щодо намірів проведення 04 квітня 2014 року представниками полярних громадсько-політичних структур радикальної спрямованості масової акції біля адміністративної будівлі Одеської міської ради з метою можливого зриву проведення позачергової сесії. Під час заходу з боку його учасників не виключаються силові дії, направлені на захоплення адміністративної будівлі Одеської міської ради, блокування роботи сесії та інші антигромадські прояви.

Вказані листи зазначені у якості додатку до позовної заяви виконавчого комітету Одеської міської ради.

03 квітня 2014 року о 14-22 год. ухвалою судді Одеського окружного адміністративного суду Цховребової М.Г. відкрито провадження у справі, розпочато підготовку справи до судового розгляду, запропоновано відповідачам в строк до 16-30 год. 03 квітня 2014 року надати письмові заперечення проти позову та докази, які у них є, або заяву про визнання позову.

О 14-45 год. 03 квітня 2014 року суддею закінчено підготовче провадження у справі та призначено справу до судового розгляду на 16-30 год. 03 квітня 2014 року.

Згідно наданих копій матеріалів судової справи та звукозапису судового засідання, судові засідання у справі проведено за участі представника позивача, тривало близько 50-ти хвилин до видалення судді до нарадчої кімнати.

На підставі встановлених в судовому засіданні обставин та аналізу законодавства, що регулює дані правовідносини, суддя дійшла висновку про те, що повідомлення позивача про проведення мирних зібрань відповідачами 04 квітня 2014 року є такими, що:

1) не можна вважати завчасним сповіщенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій у розумінні статті 39 Конституції України згідно рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 щодо офіційного тлумачення частини першої статті 39 Конституції України, тому

2) не надає можливість 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; здійснити контроль за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

3) подано з порушенням пункту 2 Указу Президії ВР СРСР № 9306-ХІ.

На виконання вимог пункту першого статті 71 КАС України позивачем доведені обставини, на яких ґрунтувалися позовні вимоги про обмеження відповідачів в реалізації їх прав на мирне зібрання, які заявлені виключно в інтересах та з метою, встановленою Конституцією України, відповідно до діючого законодавства України, не обмежували відповідачів в реалізації їх прав на здійснення певної діяльності, не суперечать Конституції України та міжнародному праву. Відповідно подання даного позову було правомірним, позовні вимоги обґрунтованими, обставини, на яких ґрунтувалися позовні вимоги, доведеними.

Таким чином, суд дійшов висновку, що даний позов підлягав задоволенню повністю, а постанова суду була звернута до негайного виконання.

Постанова суду сторонами не оскаржувалась, набрала законної сили, виконавчий лист на підставі постанови суду виконано в повному обсязі.

Слід зазначити, що відповідно до пункту п'ятого статті 182 КАС України 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 вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам. Основними принципами національної безпеки є демократичний цивільний контроль, який має забезпечити держава, не обмежуючи при цьому основні права і свободи населення країни.

Не суперечить європейській практиці норма про обов'язок організаторів попереджувати владу про проведення публічних мирних зборів, проте такі строки мають бути розумними та гнучкими.

Попри норму статті 11 Європейської конвенції з прав людини про те, що будь-яке обмеження права на мирні зібрання може мати місце лише у випадку, коли воно є «необхідним у демократичному суспільстві», та низку рішень Європейського суду з прав людини, які визначають винятковий характер таких обмежень, стаття 39 Конституції України не містить обмежень щодо строку подання сповіщення громадянами про проведення мирних зібрань.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України №4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року «визначення конкретних строків завчасного сповіщення є предметом законодавчого регулювання».

Як зазначалося вище, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Визначення терміну «національна безпека» надано у статті 1 Закону України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України», яка вбачає у ній захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондів ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Згідно зі статтею 3 цього Закону об'єктами національної безпеки є:

- людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи;
- суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;
- держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Національні інтереси відповідно до зазначеного акта – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток; загрози національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

У практиці застосування юридичних термінів громадський порядок визначається як сукупність усіх правил, що регламентують суспільні процеси і відносини між його окремими частинами; у вузькому значенні – інститути і норми, що обумовлюють статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві тою мірою, якою це зумовлено їх інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обґрунтовані відносини між членами суспільства та його структурними елементами.

Здійснення повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань Законом України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування

в Україні» покладено на органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до підпункту 3 пункту “б” частини першої статті 38 названого Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить 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.

Відтак, Одеська міська рада уповноважена щодо організації та контролю за забезпеченням охорони громадської безпеки, громадського порядку під час проведення мирних зібрань, а органи міліції покликані безпосередньо забезпечувати громадський порядок, безпеку дорожнього руху, безпеку громадян тощо на таких заходах.

Встановити обмеження щодо реалізації права громадян на мирні зібрання може лише суд, якому надано такі повноваження відповідно до Конституції України, 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.

Відповідно до статті 8 КАС України суд при вирішенні справ керується принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Зокрема, Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені експертами Бюро з демократичних інституцій і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (БДПІ ОБСЄ) визначають параметри реалізації законодавства відповідно до міжнародних норм та наводять приклади дії основних принципів на основі передового міжнародного досвіду.

Суддя Цховребова М.Г. пересвідчилася у реальності можливої загрози, при цьому така реальність була підтверджена відповідними доказами, що містяться в матеріалах справи, з'ясувала, чи заплановані різнополярними політичними силами масові заходи є мирними та яка мета їх проведення, відтак, обрала спосіб обмеження, який би найкраще відповідав його меті – недопущенню заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Під час розгляду та вирішення справ суддя Цховребова М.Г. надала оцінку обставинам, що мали істотне значення, зокрема меті та змісту запланованих масових заходів, можливості виникнення конфліктів та порушень правопорядку під час одночасного проведення зібрань, які мають протилежні політичні, ідеологічні спрямування, вивчила минулу поведінку організаторів та учасників зібрань, з'ясувала ймовірність небезпеки порушення прав і свобод інших людей у зв'язку з відсутністю у органу місцевого самоврядування можливості забезпечити громадський порядок під час проведення мирного заходу із-за повідомлення про його проведення у недостатній для цього строк.

Згідно із Сіракузькими принципами тлумачення обмежень та відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права прагнення захистити здоров'я населення може слугувати підставою для обмеження певних прав, якщо державі необхідно вжити заходів до усунення серйозної загрози здоров'ю населення або окремих осіб.

Зважаючи на заявлену кількість осіб, якою планувалося брати участь у вказаних масових зібраннях (усього понад 7 тисяч осіб на Думській площі у м. Одесі, як було заявлено організаторами-відповідачами у справі), така заборона є виправданою та адекватною можливим загрозам.

Керівні принципи зі свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ (Бюро з демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі) з приводу одночасних зібрань рекомендують виходити з рівноправності всіх осіб та груп на присутність у громадських місцях з метою вираження своїх поглядів. Люди мають право на проведення зборів на знак незгоди з іншими думками, що висловлюються на іншому публічному зібранні. У таких випадках збіг за часом та місцем проведення двох зібрань, скоріше за все, стане важливим елементом ідейного послання на адресу іншого зібрання.

Як указано в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» (1988), «право на контрдемонстрацію не може поширюватися на дії, що перешкоджають реалізації права на демонстрацію».

Як вбачається з Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, 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.

Зважаючи на мету зібрання – «бути почутими», привернення уваги певних органів влади до проблем суспільства чи його окремої групи, застосування обмежень щодо реалізації цього права не є правилом та можливе як виняток за наявності передбачених законом підстав та виступати справедливим балансом між забезпеченням безпеки національних інтересів і громадського порядку та забезпеченням дотримання прав громадян, гарантованих Конституцією України.

Судді Цховребовій М.Г. головою суду надано позитивну характеристику, в якій відзначено, що суддя до дисциплінарної відповідальності не притягувалася.

Як вказує Пленум Верховного Суду України у постанові № 8 від 13 червня 2007 року «Про незалежність судової влади», суди та судді у своїй діяльності не завжди керуються виключно Конституцією та законами України, піддаються протиправному впливу посадових осіб органів державної влади, суб'єктів політичної діяльності, допускають безкарне втручання у вирішення судових справ, що завдає істотної шкоди демократичному конституційному ладу, правам і свободам громадян, інтересам суспільства та держави, не здійснюючи належного правового реагування на протиправні тиск та втручання, судді, тим самим сприяють поширенню суспільно небезпечних посягань на правосуддя, не забезпечують в межах своїх повноважень

дотримання принципів самостійності судів і незалежності суддів, конституційних засад судочинства.

З огляду на вказівки Пленуму Верховного Суду України, дослідження обставин справи не дає підстав стверджувати, що суддя Цховребова М.Г. не виконала покладених на неї професійних обов'язків під час гострого соціального конфлікту в Україні, сприяла поширенню суспільно небезпечних посягань на правосуддя, або не забезпечила в межах своїх повноважень дотримання принципів самостійності судів і незалежності суддів, конституційних засад судочинства.

Відповідно до частин 4, 5 статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя повинен додержуватися присяги, зобов'язаний своєчасно, справедливо та безсторонньо розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства.

Присяга судді вимагає від нього об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно та справедливо здійснювати правосуддя, підкоряючись лише закону та керуючись принципом верховенства права, чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді.

Вивчивши матеріали перевірки, обговоривши їх на засіданні, Комісія не встановила обставин, що свідчать про порушення суддею Цховребовою М.Г. присяги судді, чи можуть слугувати підставами для притягнення судді до дисциплінарної або кримінальної відповідальності.

На підставі викладеного, керуючись пунктом 5 статті 7 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та пунктами 4.1, 6.9 Регламенту Комісії, Комісія,

УХВАЛИЛА:

припинити перевірку щодо судді Одеського окружного адміністративного суду Цховребової Маргарити Георгіївни, оскільки не встановлено фактів, що свідчать про порушення суддею присяги і відсутні підстави для притягнення до дисциплінарної або кримінальної відповідальності, та направити висновок разом із матеріалами перевірки до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Головуючий:

В.Р. Мойсик

Члени Комісії:

П.В. Варишко

М.В. Галабала

М.Ю. Лавренюк

О.О. Первомайський

К.І. Смирнова

М.М. Соловйова

М.М. Титаренко

А.О. Черевко

Т.Л. Юзькова