

## Конституційному Суду України

### **Правова позиція Української Гельсінської спілки з прав людини щодо конституційності частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України**

1. Українська Гельсінська спілка з прав людини (далі – Спілка) надає свою позицію щодо питань права, порушених у конституційному поданні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стосовно відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України у редакції від 30 листопада 2016 року.

2. У конституційному поданні зазначається, що апеляційне оскарження судового рішення про обмеження права на мирне зібрання є неефективним у зв'язку з тим, що рішення суду апеляційної інстанції може бути прийняте після дати, на яку планувалося зібрання; така ситуація призводить до порушення конституційних гарантій, а саме частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129.

3. Спілка вважає, що оскаржуване положення не може бути визнане неконституційним зважаючи на наступне:

4. Пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України дійсно передбачає, що особа має право на апеляційний розгляд. Але це положення жодним чином не обмежує можливості Парламенту встановлювати різні порядки набрання чинності рішенням суду першої інстанції. І законодавство України знає багато випадків, коли у відповідних ситуаціях рішення суду першої інстанції виконується негайно.<sup>1</sup> Тому не можна вважати, що негайне виконання рішення суду

<sup>1</sup> Наприклад, згідно з Кодексом адміністративного судочинства України негайно виконуються постанови суду про: 1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів - у межах суми стягнення за один місяць;

першої інстанції суперечить гарантіям цього положення Конституції України.

5. Більш дотичним до обставин цієї справи є положення частини 1 статті 55 Конституції України, яке передбачає, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом».

6. Однак, вже саме формулювання частини першої статті 55 Конституції говорить про те, що це положення не є самостійною нормою. Тобто не може бути абстрактного «судового захисту», може бути лише судовий захист якогось права чи свободи, і зобов'язання держави забезпечити судовий захист виникає лише якщо існує «право» або «свобода».

7. Обсяг і зміст таких зобов'язань можуть різнитися в залежності від характеру та природи «матеріального» права, яке підлягає захисту.

8. Тому некоректно аналізувати законодавство лише з точки зору частини першої статті 55 Конституції України; відповідність законодавства цьому положенню має аналізуватися у поєднанні з «матеріальним» положенням, яке передбачає відповідне право.

- 
- 2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби - у межах суми стягнення за один місяць;
  - 3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
  - 4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;
  - 5) уточнення списку виборців;
  - 6) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;
  - 7) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання;
  - 8) накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюції Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них;
  - 10) повне або часткове зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих діляниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо це загрожує життю та/або здоров'ю людей. (стаття 256)

Відповідно до Цивільного процесуального кодексу України негайно виконуються рішення про:

- 1) стягнення аліментів - у межах суми платежу за один місяць;
- 2) присудження працівникові виплати заробітної плати, але не більше ніж за один місяць;
- 3) відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, - у межах суми стягнення за один місяць;
- 4) поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного на іншу роботу працівника;
- 5) відібрання дитини і повернення її тому, з ким вона проживала;
- 6) розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, щодо юридичних та фізичних осіб;
- 7) примусову госпіталізацію чи продовження строку примусової госпіталізації до протитуберкульозного закладу;
- 8) встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України (стаття 367).

За Кримінальним процесуальним кодексом України негайно виконується ухвала про арешт майна, про застосування запобіжного заходу (статті 175, 205).

9. У цій справі йде мова про захист права на мирні зібрання, і, таким чином, важливо аналізувати положення статті 55 Конституції у сукупності із положеннями статті 39 Конституції:

«Стаття 39. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.»

10. Частина друга статті 39 Конституції передбачає, що «обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом ...», і таким чином встановлює певну особливість захисту цього права, а саме попередній судовий розгляд питання про заборону мирного зібрання.

11. Таким чином, перед Конституційним судом України стоїть завдання вирішити:

забезпечує засіб правового захисту, передбачений частиною другою статті 39 Конституції та деталізований у статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – Кодекс), достатній рівень судового захисту, щоб відповідати вимогам частини першої статті 55 Конституції, або

необхідний за частиною першою статті 55 Конституції рівень захисту може бути забезпечений лише сукупною дією двох судових ланок: суду першої інстанції і суду апеляційної інстанції.

12. Спілка вважає, що стаття 182 Кодексу надає достатній рівень судового захисту від свавільного обмеження права на мирні зібрання, навіть якщо брати до уваги лише розгляд у суді першої інстанції. Ми вважаємо, що судовий розгляд в першій інстанції за зверненням відповідних органів вже є засобом судового захисту, передбаченим частиною першою статті 55 Конституції. Тому ми не в повній мірі погоджуємося з тезою подання, де зазначено, що лише апеляційне «оскарження рішення суду першої інстанції про заборону мирного зібрання ... є засобом захисту цього права від можливого свавільного обмеження».

13. У статті 182 Кодексу визначено особливий порядок розгляду справ щодо мирних зібрань у суді першої інстанції, направлений на якнайшвидше вирішення питання. Такий порядок передбачає скорочені строки розгляду справи; застосування спеціальних способів повідомлення сторін; негайне виконання судового рішення та невідкладне надання сторонам копії рішення. Процесуальні права, надані сторонам у адміністративному процесі, забезпечують достатній рівень гарантій справедливого судового розгляду.

14. Організатори зібрання, як відповідачі у справі, мають широкі процесуальні права, які дозволяють ефективно представити суду аргументи на свою користь. Наприклад, вони мають право заявляти клопотання і відводи, давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази та брати участь у їх дослідженні; висловлювати свою думку з питань під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, та користуватися іншими процесуальними правами (статті 49, 51 Кодексу). У випадку виникнення сумнів у неупередженості судді, сторони мають право оголосити відвід (стаття 27 Кодексу), що забезпечує гарантію дотримання незалежності та безсторонності суду. Тягар доведення наявності підстав для обмеження права на мирне зібрання лежить на позивачеві (орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування). Таким чином, забезпечується презумпція правомірності проведення мирного зібрання, що відповідає міжнародним стандартам.

15. Сторонам провадження гарантується рівність перед законом і судом та рівний обсяг процесуальних прав і обов'язків (частина перша статті 49 Кодексу). Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи надання доказів і доведення перед судом їх переконливості (частина перша статті 10, частина перша статті 11 Кодексу).

16. Законодавством також передбачений обов'язок суду прийняти до розгляду усі докази та надати їм відповідну оцінку за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні (частина перша статті 86 Кодексу). Суд, ухвалюючи рішення, зобов'язаний зазначити обставини, встановлені судом із посиланням на докази, мотиви неврахування окремих доказів, а також мотиви, з яких суд виходив при ухваленні рішення, і положення закону, якими він керувався. Суд у своєму рішенні повинен навести дані про встановлені обставини, що мають значення для справи, їх юридичну оцінку та визначені відповідно до них правовідносини, а також оцінку всіх доказів, з яких виходив суд при вирішенні спору. Визнаючи одні і відхиляючи інші докази, суд повинен це обґрунтувати.<sup>2</sup>

17. За таких обставин, потрібні дуже вагомі аргументи, щоб не визнавати за цим розглядом властивостей, які вимагаються частиною першою статті 55 Конституції.

---

<sup>2</sup> Пленум Вищого адміністративного суду України Постанова 20.05.2013 № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» (пункт 9)

18. Слід відзначити, що держава має доволі широкі повноваження щодо способів забезпечення свободи мирних зібрань. У контексті статті 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод Європейський суд з прав людини визнає таку свободу дій держави, якщо це не позбавляє право на свободу мирних зібрань його сутності.

19. В низці європейських країн (Бельгія, Німеччина, Польща, Франція) рішення про заборону мирного зібрання може приймати орган виконавчої влади, а судовий контроль відбувається лише за ініціативою організатора зібрання.<sup>3</sup>

20. Законодавство України відрізняється від цих правових систем більш високим рівнем захисту, оскільки не надає адміністративним органам повноважень приймати рішення щодо обмеження права на мирні зібрання, а встановлює попередній судовий контроль за таким обмеженням, що, загалом, забезпечує значно вищий рівень захисту порівняно з іншими можливими засобами.

21. Тому ми вважаємо, що процедура судового розгляду справи про обмеження права на мирне зібрання і відповідає мінімальним гарантіям, встановленим частиною першою статті 55 Конституції, і забезпечує достатній рівень захисту від можливого свавілля з боку органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

22. Вимога негайного виконання судових рішень у таких справах зумовлена необхідністю внести правову визначеність у ситуацію, яка вимагає швидкого рішення. Безумовно, апеляційний розгляд у такій ситуації не матиме безпосереднього впливу на реалізацію права на мирні зібрання. Навіть за цих обставин, не можна вважати, що це право не «захищається судом» у значенні статті 55 Конституції.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Study requested by the European Commission for Democracy through Law// Prof. Dr. Anne Peters, Dr. Isabelle Ley. - March 2014

<sup>4</sup> Аргументація подання в значній мірі спирається на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бачковський та інші проти Польщі» (№1543/06 рішення від 3 травня 2007 року). Ми вважаємо, що це рішення має застосовуватися до ситуації, що розглядається, зі значними застереженнями через відмінності у правовому регулюванні в Україні і Польщі, які мають суттєве значення.

Проте, по-перше, в згаданому рішенні Європейського суду з прав людини орган апеляційної інстанції – це не судовий орган, а адміністративний (апеляційна палата місцевого органу влади). Відповідно до законодавства Польщі, всі рішення щодо реалізації свободи зібрання приймаються органами місцевої влади за місцем проведення зібрання. Ці рішення можуть бути оскаржені до губернатора (п.33). Відповідно до законодавства Польщі, питання щодо обмеження права на мирне зібрання чи оскарження рішення органу влади про заборону зібрання відбувається в позасудовому порядку. Тому, Європейський суд, аналізуючи засіб захисту права на мирне зібрання, обраний Польщею, встановив, що у розглянутій ситуації поняття ефективного засобу захисту означає можливість отримання рішення до моменту запланованих подій. (п.81). Законодавством України передбачено виключно судовий порядок обмеження права на мирне зібрання (частина друга статті 39 Конституції України). По-друге, законодавство Польщі передбачало строки для подання заявникам повідомлень із запитом про дозвіл. На протипагу цьому, органи влади не були зобов'язані жодними законодавчо обов'язковими строками для прийняття остаточного рішення до запланованої дати демонстрації. Таким чином, Європейський суд визнав, що засоби правового захисту мали постфактумний характер і не могли забезпечити адекватне виправлення передбачуваних порушень Конвенції (п.83). Законодавство України, на відміну від польського, не встановлює термінів повідомлення про проведення зібрань. Організатори мирних зібрань мають сповістити зазначені

23. Це жодним чином не знецінює значення апеляційного розгляду, оскільки він виконує також й інші завдання, зокрема, необхідність формування послідовної судової практики і запобігання порушенням у майбутньому.

24. Крім того, слід взяти до уваги, що скасування частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України без перебудови всієї системи регулювання у цій сфері, призведе до несприятливих наслідків у забезпеченні права на мирні зібрання.

25. Якщо визнати нечинною частину шосту статті 182 Кодексу, то за існуючого законодавчого регулювання, судовий розгляд, передбачений цією статтею, взагалі втратить будь-який сенс, оскільки не буде мати жодних правових наслідків. Рішення про заборону чи обмеження мирного зібрання, як і рішення про відхилення вимог відповідних органів влади у такому разі не набуватимуть чинності, а тому всі зацікавлені сторони цього процесу будуть змушені знаходитися у ситуації правової невизначеності в очікуванні рішення апеляційної інстанції. Така невизначеність навряд чи сприятиме забезпеченню свободи мирних зібрань.

26. Якщо ж тлумачити положення закону найбільш сприятливим для організаторів мирного зібрання чином і визнати, що відсутність чинного рішення про заборону мирного зібрання дозволяє проведення мирного зібрання, то, якщо зібрання проведене, тоді наступний апеляційний розгляд позбавлений сенсу, яке б рішення не прийняв апеляційний суд. Навряд чи таку конструкцію судового захисту, коли рішення першої і апеляційної інстанції мають лише церемоніальну функцію і ніяк не впливають ситуацію, можна назвати ефективною.

27. Безперечно, перевірка судового рішення апеляційною інстанцією, в принципі, забезпечить більш високий рівень захисту від можливих порушень; *a fortiori*, касаційний перегляд надав би ще більші гарантії правильності вирішення питання, а можливість перегляду таких рішень за виключними обставинами практично довела б систему захисту до досконалості.

28. Однак Спілка вважає, що якщо розглядати можливість запровадження системи захисту, яка передбачає виключно дві інстанції,

---

органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення (рішення КСУ № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року). У той же час, відповідно до статті 182 КАСУ, відповідні органи «негайно після одержання повідомлення ... мають право звернутися до окружного адміністративного суду ... із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання ...».

така система створює значні ризики для реалізації права на мирні зібрання.

29. Щоб будь-який засіб захисту був ефективним, потрібен відповідний час і ресурси. Чим більшого обсягу гарантій ми вимагаємо від певного засобу захисту, чим багатший арсенал засобів доступний у судовій процедурі, у тому числі можливість перегляду вищим судом, тим більше часу він потребує. Малоімовірно, що судова процедура, яка включає дві судових інстанції, може бути завершена менш ніж за кілька днів, враховуючі процесуальні та логістичні аспекти організації судочинства. Яким би не був строк, передбачений для завершення двох інстанцій судового розгляду, протягом цього строку мирне зібрання не може бути проведеним.

30. Така ситуація потребуватиме значної зміни у всьому комплексі законодавчого регулювання, аби забезпечити ефективність такого засобу захисту. Ефективність судового рішення можна забезпечити двома шляхами: 1) передбачити мінімальний строк для повідомлення про намір провести зібрання, який буде достатнім для забезпечення прав сторін процесу під час судового розгляду у двох інстанціях; 2) передбачити можливість тимчасове зупинення мирного зібрання до розгляду справи апеляційною інстанцією.

31. Спілка вважає, що обидва шляхи несуть значні ризики для забезпечення свободи мирних зібрань.

32. Встановлення достатньо тривалого строку для попереднього повідомлення суперечитиме інтересам захисту права на мирне зібрання, оскільки короткий строк повідомлення є одним з елементів реалізації цього права. Можна навести багато рекомендацій міжнародних органів з цього приводу, серед яких, наприклад:

«Будь-який строк повідомлення має бути якомога коротший, хоча і такий, що надає владі достатній строк для підготовки до зібрання – максимум кілька днів, в ідеалі – 48 годин».

33. Тимчасове зупинення мирного зібрання також навряд чи сприятиме здійсненості права, якщо зібрання, заплановане на одну дату, у разі заборони оскарження, має бути перенесене на іншу дату. Як зазначив Європейський суд з прав людини: «Якщо зібрання організовується після того, як дана соціальна потреба втрачає свою актуальність та важливість для поточних соціальних або політичних дебатів, вплив зібрання може бути серйозно зменшеним. Свобода

<sup>5</sup> Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, A/HRC/31/66, para 28, [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66\\_E.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66_E.docx)

зібрання, стримана у здійсненні в бажаний час, повністю втрачає свій сенс».<sup>6</sup>

34. Тому у питанні регулювання мирних зібрань завжди важливо знайти рівновагу між різними цінностями, які втілені у праві на мирне зібрання: право на скорочення формальностей для проведення мирного зібрання, включаючи процедуру повідомлення та строк для повідомлення - з одного боку, і право на ефективний правовий захист у разі можливого порушення - з іншого.

35. Однак, навіть якщо дійти висновку, що сучасне регулювання захисту свободи мирних зібрань є недосконалим, викладені вище аргументи свідчать, що регулювання цього питання потребує узгодження різноманітних цінностей, інтересів та гарантій, втілених в понятті свободи мирних зібрань. Спілка вважає, що Конституційний Суд України не є адекватним форумом для знаходження найбільш прийнятних форм такого регулювання, і це питання має бути залишеним для вирішення Парламентом.

36. Таким чином, Спілка вважає, що частина шоста статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України не може бути визнана неконституційною, оскільки:

Судова процедура, передбачена статтею 182 Кодексу адміністративного судочинства України надає гарантії, які забезпечуються достатнім судовий захист - у значенні статті 55 Конституції - права, гарантованого статтею 39 Конституції.

Скасування цього положення призведе до несприятливих наслідків як для захисту права на мирні зібрання, так і для ефективного функціонування судової системи загалом

Вирішення питання про найбільш адекватне регулювання свободи мирних зібрань та судового захисту такої свободи виходить за межі повноважень Конституційного Суду України і є прерогативою Верховної Ради України.

Виконавчий директор  
Української Гельсінської спілки  
з прав людини



Аркадій Бущенко

<sup>6</sup> Bączkowski and Others v. Poland, no. 1543/06, § 82, 3 May 2007