

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

ШКАРНЕГА Олена Святославівна

УДК 342.925:342.729(477)

**ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

ДИСЕРТАЦІЯ
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник -
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
доктор юридичних наук,
професор

Одеса - 2016

З М І С Т

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	
1.1. Історіографія провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання.....	12
1.2. Поняття та правова природа провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання.....	21
1.3. Правове регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання.....	46
Висновки до розділу 1	73
 РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	
2.1. Правовий статус учасників адміністративного судочинства у справах щодо обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання	79
2.2. Підсудність справ за адміністративними позовами про обмеження та усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання	103
2.3. Особливості предмета доказування та забезпечення позову у справах про обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання	123
2.4. Судові рішення у справах про обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання.....	150
Висновки до розділу 2.....	197
ВИСНОВКИ.....	206
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	211

ВСТУП

Актуальність теми. Від часу здобуття своєї незалежності Україна рухається у напрямку розбудови демократичної, правової держави, що відповідає сучасним принципам європейської спільноти. Цей процес має безпосередній зв'язок із формуванням громадянського суспільства, розвитком правової свідомості та правової культури кожного громадянина держави. Події останніх років стали каталізатором сплеску активності громадян і, одночасно, її якісного перетворення через зростання національної свідомості, відкритості суспільства, посилення впливу громадян на державну і самоврядну владу, зокрема через масові заходи. У сучасному світі мирні зібрання є засобом вираження своїх думок та можливістю бути почутими представниками влади, міжнародною спільнотою, співгромадянами. Вони можуть стати поштовхом для докорінних зрушень у правовій свідомості громадян та в державі в цілому, але, водночас, можуть набути деструктивного заряду, стати загрозою національній безпеці, підірвати громадський порядок, зумовити порушення прав інших громадян. Тому, кожна держава намагається віднайти баланс між розвитком громадянського суспільства і дотриманням вимог національної безпеки.

Для країн з усталеними демократичними традиціями звичайною практикою є визначення міри свободи мирних зібрань у кожному конкретному випадку через залучення механізмів правосуддя. Але, в Україні на теперішній час спостерігається стійка тенденція до протиправного обмеження права на свободу мирних зібрань, у результаті чого громадяни все частіше звертаються за захистом до Європейського Суду з прав людини, в рамках порушення державою ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Розвиток європейського законодавства у сфері забезпечення права на мирні зібрання обумовлений посиленням вимог до нормативної визначеності

цього права і гарантій його реалізації у країнах Європейського Союзу. Недосконалість національного законодавства у цій сфері, наявність суперечливих приписів щодо регулювання порядку проведення мирних зібрань суттєво ускладнюють реалізацію цього конституційного права, зумовлюють неузгодженість та суперечливість судової практики, що в рамках євроінтеграційних процесів Української держави є не допустимим.

Фактором, що гальмує оновлення вітчизняного законодавства у сфері забезпечення реалізації права на мирні зібрання є фрагментарність наукових розробок цієї проблематики. Так, окремі аспекти провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, через призму правової природи самого права на мирні зібрання, розглянуто у монографічних роботах науковців-конституціоналістів В.В. Букача, О.В. Васьковської, М.М. Денисової, О.Л. Власенко, В.Г. Поліщука, І.В. Валюшко, О.А. Кружиліна, А.Ю. Олійника, М.А. Бояринцевої, Е.Е. Мухамедової, О.І. Клименко. Р.О. Куйбіда, М.Л. Середя, Р.С. Мельник зробили перші кроки у напрямку формування теоретичних засад провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, надавши науково-практичні коментарі законодавства і судових рішень у цих справах. Водночас, поза увагою цих дослідників залишилися особливості судового розгляду і вирішення спорів, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами права на мирні зібрання. Відтак, відсутність системних досліджень у цій сфері зумовлюють актуальність формування цілісної концепції процесуальної форми розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції, пов'язаних з реалізацією права на мирні зібрання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи». Вона є частиною роботи університету в рамках загальної тематики

«Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Мета і задачі дослідження. Основною метою дисертаційного дослідження є встановлення сутності та особливостей провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання в адміністративних судах, його правового регулювання та теоретичного забезпечення, а також визначення напрямків їх подальшого удосконалення.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких задач:

з'ясувати сучасний стан наукових досліджень у сфері судового захисту права на мирні зібрання; сформулювати власне визначення права на мирні зібрання та його місця в системі прав людини як предмета судового захисту;

охарактеризувати стан правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні та визначити основні напрямки його удосконалення;

розкрити зміст та особливості зарубіжного досвіду забезпечення права на зібрання у країнах Західної та Східної Європи, а також країнах СНД, і виробити на цій основі пропозиції щодо імплементації найбільш успішних механізмів в умовах демократії;

визначити та охарактеризувати склад учасників провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, встановити особливості їх процесуального статусу;

оптимізувати правила предметної та територіальної підсудності цих справ;

конкретизувати предмет доказування та предмет розгляду адміністративного суду у справах щодо реалізації права на мирні зібрання;

встановити повноваження адміністративних судів за наслідками розгляду і вирішення справ щодо реалізації права на мирні зібрання;

проаналізувати практику діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення цих справ з метою виявлення типових судових помилок та формування пропозиції щодо їх усунення.

Об'єктом дослідження є право на мирні зібрання та його правова охорона.

Предметом дослідження є провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У процесі дослідження проблем провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання як структурного елемента адміністративного процесу використано діалектичний підхід, завдяки якому стало можливим дослідження його правової основи. Методи формальної логіки допомогли визначити загальні засади права на мирні зібрання, механізм його реалізації, суб'єктів, які беруть участь у провадженні у справах щодо реалізації права на мирні зібрання (п.п. 1.2, 1.3, 2.2). Метод абстрагування та узагальнення дозволив сформулювати власні визначення права на мирні зібрання, його основних форм та визначення поняття провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, як складового елемента адміністративного судочинства (п. 1.2). Метод аналізу та синтезу сприяв виокремленню права на мирні зібрання серед інших прав людини, дослідженню системи нормативних актів, які регламентують відносини у сфері мирних зібрань та дозволив систематизувати рішення ЄСПЛ у справах щодо обмеження права на мирні зібрання (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 2.4). Порівняльно-правовий метод дозволив визначити співвідношення міжнародних стандартів та вітчизняної практики у сфері мирних зібрань, порівняти зарубіжні форми реалізації права на зібрання (п.п. 1.3, 2.4.). Статистичний метод дозволив проаналізувати емпіричну інформацію, що стосується теми дисертаційного дослідження.

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного процесу, теорії

держави та права, загальнотеоретичної юриспруденції, як: В.В. Букач, О.В. Васьковська, М.М. Денисова, О.Л. Власенко, В.Г. Поліщук, О.В. Пушкіна, І.В. Валюшко, О.А. Кружиліна, А.Ю. Олійник, М.А. Бояринцева, Е.Е. Мухамедова, О.І. Клименко, Є.Є. Додіна, Р.О. Куйбіда, М.Л. Середя, О.О. Галус, О.А. Кружиліна, О.М. Пасенюк, Р.С. Мельник, А.О. Неугодніков, Я.Ю. Кондратьєв, Е.Е. Нікітіна, В.А. Лізогуб, Т.М. Храмова, Н.Е. Таєва, Ю.О. Тихомиров, Л.О. Тихомиров, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, Е.Є. Регушевський, В.О. Скомаровський, Р.Б. Тополевський, В.Д. Яворський, В.Т. Ковальов, Н.М. Швець, М.А. Яковенко, Є.Ю. Захаров та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, закони України, постанови Пленуму ВАС України, а також локальні та відомчі нормативно-правові акти, які регулюють порядок реалізації права на мирні зібрання.

Емпіричну основу дослідження становлять судові рішення адміністративних судів та Європейського суду з прав людини, статистичні дані діяльності адміністративних судів України.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційне дослідження є першим науковим дослідженням особливостей провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання в адміністративних судах.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

сформульовано поняття провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, як – структурний елемент адміністративного процесу, що містить у собі нормативно врегульований порядок розгляду і вирішення адміністративних справ щодо обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання;

визначено склад учасників провадження щодо реалізації права на мирні зібрання: 1) сторони (організатор мирного зібрання, суб'єкт владних повноважень – обласні, районні міські державні адміністрації, територіальні органи ЦОВВ та сільські, селищні, міські ради); 2) треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору; 3) представники сторін та третіх осіб; з'ясовано особливості їхнього процесуального статусу;

сформульовано поняття організатора мирного зібрання – суб'єкт, що звернувся з повідомленням до суб'єкта владних повноважень про проведення мирного зібрання. Встановлено склад таких суб'єктів – організаторів мирного зібрання: 1) громадяни України; 2) іноземці; 3) особи без громадянства; 4) громадські об'єднання;

визначено способи обмеження судом права на мирні зібрання, до яких належать: 1) заборона проведення масового заходу; 2) встановлення організаційних обмежень проведення масового заходу (пов'язаних з обранням часу, місця, форми заходу, кількості учасників, використання спеціальних засобів);

визначено способи усунення обмежень реалізації права на мирні зібрання, до яких належать: 1) скасування локальних індивідуальних правових актів, які пов'язані із забезпеченням реалізації права на мирні зібрання; 2) зобов'язання суб'єктів владних повноважень вчиняти дії, спрямовані за забезпечення реалізації права на мирні зібрання; 3) зобов'язання суб'єктів владних повноважень вчиняти дії, спрямовані за забезпечення реалізації права на мирні зібрання;

доведено декларативність ст. 183 КАС України, яка впливає з відсутності нормативного регулювання порядку проведення мирних зібрань та невизначеності компетенції суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення реалізації цього права;

систематизовано рішення ЄСПЛ у сфері реалізації права на свободу мирних зібрань за підставою обмеження такого права та вироблено узагальнені рекомендації щодо їх застосування адміністративними судами;

удосконалено:

дефініцію «права на мирні зібрання», яке слід визначати як індивідуальне (особистісне) право людини, що має прояв у формі масового вираження особами своїх поглядів/ставлення до подій, явищ, рішень, із питань політичного, економічного, соціального та культурного життя, та є засобом реалізації конституційних свобод та інших прав людини;

тлумачення термінів «негайно», «невідкладно» стосовно процесуальних строків як виду оціночних понять, що потребують уніфікації;

визначення обсягу повноважень адміністративного суду за наслідками розгляду справ про усунення обмеження права на мирні зібрання, шляхом наділення можливості встановлення способу усунення обмежень, у тому числі, і відмінного від того, що заявлений у позові;

набули подальшого розвитку:

обґрунтування того, що в адміністративних справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання діє презумпція правомірності вимог до суб'єкта владних повноважень, яка у цій категорії справ має вираження у визнанні такими, що відповідають дійсності, заявлені позивачем обставини справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача та необхідності їх спростування органом виконавчої влади/органом місцевого самоврядування;

положення щодо фактичної відсутності впливу рішень судів апеляційної та касаційної інстанції за наслідками розгляду скарг на забезпечення і поновлення права на мирні зібрання та використання їх як засіб забезпечення єдності судової практики в аналогічних справах;

запропоновано: зміни та доповнення до чинного законодавства, яким врегульовано порядок розгляду і вирішення спорів щодо реалізації права на

мирні зібрання, а також законодавства, яке використовується адміністративними судами при здійсненні судочинства у цих справах.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для розробки подальших наукових досліджень проблемних питань щодо реалізації права на мирні зібрання в адміністративно процесуальному вимірі;

правотворчій діяльності – при удосконаленні чинних правових механізмів реалізації права на мирні зібрання як при можливому ухваленні закону про мирні зібрання, так і при здійсненні невідкладних правотворчих заходів у цій сфері;

правозастосовній діяльності – для покращання ефективності практичної діяльності адміністративних судів та суб'єктів реалізації права на мирні зібрання;

навчальному процесі – для підготовки підручників та посібників «Конституційне право», «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право України», «Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ», «Міжнародні стандарти прав людини», а також при викладанні відповідних дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Дніпропетровськ, 25-26 жовтня 2013 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса,

15-16 травня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин» (м. Харків, 2-3 жовтня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 9-10 жовтня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 12 статтях, у т.ч. 5 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 6 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО - ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

1.1. Історіографія провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання

Права та свободи людини та громадянина перебувають у центрі уваги суспільства протягом усього історичного розвитку Української держави. Початок двадцятого століття був наповнений духом демократичного підйому українського народу, який намагався виборювати свою незалежність. Саме належне гарантування прав і свобод у Конституції УНР сприяло підйому народних мас. На превеликий жаль, Україна більше, як сімдесят років була позбавлена права на побудову незалежної держави, в якій реалізовувалися би політичні права і свободи людини і громадянина. Саме тому за радянських часів дослідженням політичних прав і свобод людини і громадянина присвячено незначну кількість наукових праць.

Станом на теперішній час також не можна говорити, що питання з приводу реалізації права на мирні зібрання в Українській державі вивчено не достатньою мірою. Проте, існує чимало напрацювань, які розглядають цю проблематику у комплексі з іншими політичними правами та свободами людини та громадянина. Питанню забезпечення політичних прав і свобод людини та громадянина в Україні (право на мирні зібрання зараховують до цієї категорії більшість вчених) присвячено наукові праці багатьох українських та російських науковців сучасності.

О.В. Пушкіна визначає права та свободи людини і громадянина з позиції розвитку громадянського суспільства та держави. Зіставляючи два трансформаційні процеси: розвиток держави та громадянського суспільства, автор знаходить у них дещо спільне. Таким спільним є фундаментальні цінності та принципи, що лежать в основі, серед яких головну роль

відіграють права і свободи людини та громадянина, включаючи і право на свободу мирних зібрань [1, с. 369].

Поділяючи думку автора, слід погодитись з тим фактом, що право на свободу мирних зібрань є одним із фундаментів для взаємовідносин між державою та громадянським суспільством. Адже в основі цього лежить ідея однакової причетності людей до справедливості, яка обґрунтовується тим, що в керуванні державою мають брати участь усі громадяни шляхом зборів.

Так, В.В. Букач наголошує, що необхідно прийняти Закон України «Про масові політичні заходи», зміст якого має містити в собі такі положення: по-перше, визначити призначення свободи зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій як форми вираження індивідуальної або колективної думки, що ґрунтується на свободі думок та переконань громадян з різних питань державного та суспільного життя, як способу залучення уваги до них громадян, державних органів або пред'явлення до них певних вимог для захисту або підтримки будь-якої суспільної ініціативи; по-друге, в законі має бути чітко визначено роль та місце державних органів у забезпеченні зазначених заходів, а також визначено їх компетенцію із цього приводу; по-третє, встановити відповідальність усіх суб'єктів відносин, що розглядаються – від посадових осіб, працівників міліції до організаторів та учасників зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій [2, с. 57].

Схожої думки дотримується й І. В. Валюшко у своїх дослідженнях він наголошує на тому що, гарантування свободи мирних зібрань на рівні закону є надзвичайно важливим у процесі становлення громадянського суспільства, оскільки це гарантує якісний рівень діалогу між різними соціально-політичними групами та органами влади. Вчений наголошує на тому, що розробка законопроекту щодо проведення мирних зібрань в Україні має проводитися з урахуванням пропозицій українських правозахисних організацій, інших об'єднань громадянського суспільства та органів державної влади, а також практики Європейського суду з прав людини і досвіду інших держав [5, с. 46].

Як зазначає О.А. Кружиліна, впровадження ефективного розгляду судами справ, пов'язаних із порушенням права на мирні зібрання, є неможливим без прийняття спеціального закону, яким слід докладно закріпити механізм його реалізації і захисту [4, с.14].

Варто цілком підтримувати прагнення та позицію авторів щодо прийняття такого нормативно-правового акта. Незважаючи на те, що за всю історію незалежності України більшість масових зібрань мала політичний характер, звуження сфери дії цього закону саме на політичному аспекті, не є доцільним. Цей закон має поширюватися і на неполітичні зібрання, зокрема, громадські розважальні заходи, спортивні змагання, народні свята, релігійні обряди та церемонії, похорони, тобто, погоджуючись із позицією авторів, наявність такого закону значно спростила би відносини у цій сфері і полегшила процедуру підготовки та проведення мирних зібрань.

А.Ю. Олійник наголошує на тому, що в середині ХХ ст. закріплення прав і свобод вийшло за межі національного права і було встановлено всесвітні нормативні принципи і стандарти основних свобод [3, с. 118].

Так, беручи до уваги, що в Українській державі не достатньою мірою розвинена нормативно-правова база щодо забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання, існування міжнародних стандартів у врегулюванні цього права створює додаткові гарантії для громадян Української держави.

Серед інших наукових досліджень сучасних авторів, в яких міститься інформація про поняття, ознаки, види, зміст та процес забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання, варто зарахувати праці М.А. Бояринцевої, О.В.Васьковської, О.Л. Власенко, М.М.Денісової, Е.Е. Мухамедової, В.Г. Поліщука, Р.С. Мельника, А.О. Неугоднікова та ін.

М.А. Бояринцева вважає, що однією із складових адміністративно-правового статусу громадянина є гарантії реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи, сумлінного виконання обов'язків та захист їх державою. Такими гарантіями у сфері виконавчої влади є право на

звернення в органи державного управління (включаючи і питання щодо проведення мирних зібрань), право на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб і т.д. [6, с.56]. В цьому разі варто підтримати її думку щодо того, що елементними складовими адміністративно-правового статусу громадянина є гарантії реалізації законних прав, у тому числі і права на мирні зібрання.

О.В. Васьковська, досліджуючи численні випадки порушення органами місцевого самоврядування, судовими та правоохоронними органами конституційного права громадян України на мирні збори, робить висновки щодо нагальної потреби правозастосовчих механізмів, які унеможливили би безлад та правопорушення у сфері реалізації права на мирні акції протесту як з боку учасників таких акцій, так і з боку владних структур, а також пропонує власну концепцію такого правового акта та його постатейну структуру. Зокрема, автор обґрунтовує та доводить, що тільки у добре розвиненій правовій соціальній демократичній державі, де існує справжнє народовладдя, дозвільна система проведення мирних зборів, замінитиметься повідомлювальною, коли висока правова свідомість і правова культура населення і представників різного рівня і типу владних структур не дозволятимуть ані першим, ані другим вступати у конфлікт із громадськими інтересами та порушувати, навіть опосередковано, громадський порядок і встановлені законом правила та процедури щодо проведення мирних масових акцій [7, с.10].

Автор робить науково-аналітичне порівняння правових засад формування законодавства про мирні збори держав колишнього Радянського Союзу, де здебільшого спостерігалася жорстка регламентація цього правового інституту, а також країн розвиненої демократії - Франції, Німеччини, Іспанії, Скандинавії тощо, і робить висновок про розбудову уніфікованого інституту права мирних зборів для всіх європейських країн, що формується під впливом практичного застосування Європейської

конвенції про основні права та свободи та на основі правової практики Європейського суду з прав людини.

Нею було досліджено також досвід і практику законодавчого врегулювання організації та проведення мирних зборів у країнах СНД, зокрема, Росії, Грузії, Білорусії, Молдові, Киргизії, Азербайджані та Узбекистані, в яких і нормативно-правова база, і рівень правової свідомості та правової культури населення і представників владних структур мало чим відрізняються від тих, що спостерігаються в українському суспільстві та державі.

Внаслідок здійсненого дослідження та науково-порівняльного аналізу нормативно-правової бази країн СНД та країн західної Європи, О.В. Васьковська визначає особливості їхнього розуміння змісту і сутності інституту права на мирні збори та механізмів його практичної реалізації на території країн першого і другого типу. Вона обґрунтовує також правові та історико-політичні фактори, які породжують застосування, принаймні у правовій практиці країн СНД, довготривкої правової традиції, що залишилась у спадок від правової системи Радянського Союзу, спрямованої на всілякі перешкоди для реалізації волевиявлення мас.

Серед причин автор називає і досить низький рівень правової культури і правосвідомості як населення, так і представників компетентних органів держави, які мають не тільки гарантувати, але й забезпечувати реалізацію цього права у практичному житті суспільства, яка підштовхує як одних, так і інших до різного роду правопорушень, включаючи й акти насильства. Автор репрезентує власне бачення перспектив розвитку законодавства країн СНД і формування відповідних правозастосовчих механізмів, які дозволять наблизити пострадянські правові системи, притаманні усім країнам-республікам колишнього СРСР, включаючи й Україну, до правових систем провідних європейських країн.

Варто абсолютно погодитися із позицією автора щодо прийняття єдиного нормативно-правового акта стосовно регулювання відносин у сфері

мирних зібрань (а саме Закону України «Про мирні зібрання»). Наявність такого закону значно спростило б відносини у цій сфері і полегшило би процедуру підготовки та проведення мирних зібрань. Слід погодитися з тим фактом, що українське суспільство ще не досягло високого рівня правової культури та правової свідомості, але думається, що зміни у цьому напрямку настануть у найближчий час.

М.М. Денісова у свою чергу, акцентує увагу саме на політичному характерові права на мирні зібрання, який є критерієм відмежування мирних зібрань від близьких за формою реалізації культурних, економічних, соціальних, особистих прав, де є відсутньою мета впливу на суспільно-політичні процеси або на участь у них. Підкреслюється, що право на мирні зібрання слід відносити до тієї категорії політичних прав, які мають метою не формування влади або її безпосереднє здійснення, а участь у політичному житті держави та суспільства. Вказується на взаємозв'язок права на мирні зібрання та інших прав людини – права на об'єднання, на спротив незаконним діям влади, свободу слова, пересування та самовираження. Запропоновано визначення права на мирні зібрання, як колективного політичного права невизначеної кількості осіб на проведення у місцях з необмеженим публічним доступом будь-яких не заборонених Конституцією та законами заходів та дій, спрямованих на висловлення та оприлюднення власної колективної позиції щодо визначеного питання або питань, які становлять соціальну або групову значущість [8, с. 5].

Право на мирні зібрання належить до основних конституційних політичних колективних прав. Специфіка правового статусу мирних зібрань в Україні, зокрема, наявність у зібрань спеціальних прав, обов'язків та відповідальності є дискусійним питанням. На жаль не можна поділити думку М.М. Денісової щодо розуміння права на мирні зібрання, через призму його виключно політичної мети. Адже вважаємо, що це право є дуальним, тобто одночасно як політичним, так і природнім (особистим) правом. Свобода

слова, право на об'єднання та право на спротив незаконній владі є близькими до права на зібрання інститутами.

Деякі положення щодо реалізації права особи на мирні зібрання можна знайти у дисертаційному дослідженні Е.Е. Мухамєдової «Цивільно-правові аспекти реалізації особистих немайнових прав фізичної особи в Україні», в якому доводиться, що питання належності права на мирні зібрання до особистих немайнових прав людини необхідно розглядати не в протиставленні публічних та приватно-правових інтересів фізичної особи, а в їх діалектичній єдності. Особа має право збиратися мирно (без зброї), проводити збори, конференції, фестивалі тощо. Відповідність особистої свободи та суспільних інтересів індивіда є межами поведінки конкретної людини в суспільстві. Право на мирні зібрання у залежності від мети реалізації закладених у змісті даного права правомочностей може бути спрямоване на досягнення як політичних інтересів індивіда, так і приватно-правових його інтересів (індивідуальних, суспільних або державних тощо).

Позитивний зміст особистого немайнового права фізичної особи на мирні зібрання містить ряд повноважень, зокрема: 1) право вільно збиратися мирно; 2) право обирати місце проведення мирних зборів; 3) право визначати зовнішню форму проведення мирного зібрання; 4) забороняються будь-які форми психічного чи фізичного тиску на фізичну особу з метою примушення її брати участь у мирних зібраннях. Перелік названих повноважень не є вичерпним, а передбачає лише ключові правомочності [9, с.15].

Слід погодитися з тим, що право на мирні зібрання можна зарахувати до особистих немайнових прав людини, що в залежності від мети реалізації, воно може бути спрямованим на досягнення як політичних інтересів особи, так і її приватно-правових інтересів, інакше кажучи, воно є «дуальним» правом.

В. Г. Поліщук наводить короткий історичний огляд становлення та розвитку масових заходів на території України, розкриває їх сутність та зміст за різних історичних періодів. Автор, виходячи із загальних положень

сутності правового регулювання, враховуючи особливості та характер відносин у досліджуваній сфері, формулює поняття правового регулювання порядку організації і проведення масових заходів як цілеспрямований вплив на суспільні відносини і поведінку учасників масових заходів за допомогою певних правових засобів з метою охорони конституційних прав та свобод їх учасників. У дослідженні розкрито зміст основних його елементів (правозабезпечення та правозастосування), визначено предмет правового регулювання та його ознаки. Автором зазначено, що ефективне регулювання є можливим лише за умов суворої відповідності предмета та методу регулювання. З урахуванням існуючої класифікації методів правового регулювання за типами (загальнодозволений та дозвільний), значну увагу він приділив аналізу діючого (на той період часу) законодавства, в основі якого лежить дозвільний порядок на проведення масових заходів, коли їх учасники мали в адміністративно-правовій сфері тільки ті права, які прямо формулювались у конкретному нормативному акті [16, с.13].

В. Г. Поліщук слушно зазначає, що складність та багатогранність масових заходів, підвищена суспільна небезпека злочинів, адміністративних проступків і екстремальних ситуацій, які нерідко виникають під час їх проведення, а також відсутність діючого законодавчого механізму, який був би гарантом політичних свобод громадян, обумовлюють необхідність чіткого і всебічного правового регулювання суспільних відносин, що складаються у процесі їх проведення.

На підставі зазначеного аналізу автор окреслює випадки обмеження цього права як такі, що можуть встановлюватися судом на підставі закону і лише в інтересах національної або громадської безпеки з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Значне місце у його працях приділено досвіду розвинутих західних країн, в яких питання організації і проведення масових заходів врегульовані, як правило, на рівні загальнодержавного законодавства. Досягнення

законодавств цих держав, а також запровадження цього досвіду стане передумовою прийняття істинно демократичного закону, який би закріпив механізм реалізації політичних, економічних, соціальних та культурних свобод громадян України.

Автором розглядаються також питання, що дозволяють простежити в історичному плані формування уявлень і понять про права людини. Значну увагу приділено проблемі охорони прав і свобод громадян при охороні громадського порядку в умовах проведення масових заходів. Підкреслено значимість адміністративно-правового статусу громадян і відповідної компетенції органів виконавчої влади, без належного визначення яких не можуть бути ефективно реалізовані права та свободи людини і громадянина збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації.

Автором звернуто увагу на особливості гарантій забезпечення права особистості у сфері охорони громадського порядку при проведенні масових заходів. Ці особливості обумовлені специфікою самого адміністративно-правового засобу охорони громадського порядку і мають бути надійним захистом від можливих незаконних дій з боку працівників міліції, а також забезпечувати певну свободу дій посадових осіб у межах установлених законом повноважень.

Піддано аналізу систему міжнародних і вітчизняних законодавчих актів щодо відповідності їх Конституції України стосовно права громадян України на проведення мирних зборів, походів, демонстрацій. Зокрема зазначено, що у контексті гарантування громадянам права збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи і демонстрації розмежовуються терміни «людина» та «громадянин», тобто, якщо більшість статей розділу другого Конституції гарантує права та свободи кожній людині, то ст. 39 - виключно громадянам України.

Проаналізувавши деякі роботи В. Г. Поліщука, у цілому, можна погодитися з його науковим поглядом, щодо удосконалення усіх механізмів та процедур захисту прав людини як необхідну умову формування України

як правової держави, та зауваження стосовно наявності технічного недоліку у Конституції України, який обмежує відповідне право колом громадян.

Отже, очевидним залишається той факт, що попередні дослідження було присвячено виключно визначенню правової природи права на мирні зібрання та його загальним механізмам реалізації, безпосередньо через можливість прийняття відповідного закону про мирні зібрання, тобто, це право досліджувалося, переважно, науковцями-конституціоналістами, адже воно знайшло свого закріплення у ст. 39 Конституції України, і тільки потім - у ст.ст. 182 та 183 Кодексу адміністративного судочинства України. Поза увагою науковців залишилися окремі адміністративно-процесуальні аспекти реалізації права на мирні зібрання: процесуальний статус учасників, особливості забезпечення позову, предмет доказування та оскарження рішень. Щодо аналізу судових рішень по цих категоріях справ, то його було зроблено спробу здійснити його такими науковцями як Р. О. Куйбіда, М. Л. Серeda, Р.С. Мельник та А.О. Неугодніков. Таким чином, станом на теперішній час, ця дисертація стане першим на теренах України повноцінним дослідженням з питань особливостей провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, тобто саме з адміністративно-процесуальної точки зору.

1.2. Поняття та правова природа провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання

Поняття «адміністративний процес» є особливим явищем правової реальності, що володіє яскраво вираженою специфікою юридичного змісту, унікальною структурою. Поняття адміністративного процесу в адміністративно-правовій науці в теперішній час належить до дискусійних. Ця дискусія стимулювала розвиток не тільки матеріального і процесуального адміністративного права, але і ряду базових загальнотеоретичних категорій. Нині, за нових реалій, зважаючи на конституційне втілення теорії розподілу

влад та формування судової влади із суттєвими гарантіями її функціонування, запровадження в Україні адміністративної юстиції розуміння адміністративного процесу набуває нового змісту – адміністративний процес пов'язується з функціонуванням адміністративної юстиції [81, с.15].

На теперішній час наукових досліджень, присвячених безпосередньо проблемі структури адміністративного процесу, дуже мало, тому існує необхідність звернутися до досвіду дослідників інших судових процесів. Так, фахівці у галузі цивільного процесу зазначали, що структурно цивільне судочинство є :

1) системою судових проваджень, які виокремлюються з точки зору предметного (звичайне, наказне, окреме) і функціонального (за судовими інстанціями) спрямування [228, с. 163];

2) логічною і функціональною послідовністю дій, які відображають характер взаємозв'язку суб'єктів, обумовлений специфікою даної категорії юридичних справ (сукупність проваджень і стадій) [229, с. 12].

Як зазначає Д.А. Козачук, процесуальні провадження відображають предметну характеристику процесу і є визначальним елементом у його структурі, а процесуальні стадії являють собою динамічну характеристику процесу. І далі, розмірковуючи у цьому напрямі, науковець зазначила, що провадження розглядається як структурний елемент процесу, але цей термін вживається у процесуальному законодавстві досить часто і несистематизовано. Здійснюючи аналіз норми КАС України, вона виокремлює кілька значень, в яких використовується термін «провадження»:

1) провадження, як найбільш загальний термін, співрозмірний із процесом у цілому (адміністративне судочинство);

2) провадження як частина процесу (провадження в суді першої, апеляційної, ... інстанції);

3) провадження як стадія процесу (наприклад, підготовче провадження);

4) провадження як форма розгляду справи (письмове провадження);

5) провадження як сукупність документів (втрачене провадження, при цьому слід відзначити, що саме щодо втраченого провадження нівелюється його динамічна природа) [230, с. 83].

Значну ж частину проваджень, які становлять структуру адміністративного процесу, спрямовано на вирішення публічно-правових спорів, на які поширюється адміністративна юрисдикція, і належать вони до так званої «первинної» підсистеми адміністративного процесу.

Серед них виокремлюються також провадження щодо реалізації права на мирні зібрання, яке слід розуміти як - структурний елемент адміністративного процесу, який містить у собі нормативно врегульований порядок процесуального розгляду адміністративних справ щодо обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання.

Визначені справи традиційно належать до позовного провадження, адже безспірним є той факт, що в них виникає публічно-правовий спір між двома сторонами із протилежними інтересами.

В адміністративних справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України), позивачі зазвичай оскаржують наявне незаконне, з їхньої точки зору, рішення суб'єкта владних повноважень, яке обмежує їхнє конституційне право на свободу мирних зібрань, рідше оскаржують неправомірні дії чи бездіяльність. Під рішенням суб'єкта владних повноважень, розуміються його нормативно-правові та індивідуальні акти. У рамках заданих справ оскаржуються нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування щодо проведення мирних зібрань у відповідному місті (а саме: рішення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад «Про визначення переліку місць для проведення мирних зібрань»; «Положення про проведення мирних зібрань» тощо, тобто які стосуються порядку проведення мирних зібрань).

Відмінність цих справ від загальних справ, пов'язаних з оскарженням нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, полягає у тому, що:

1) суб'єктом звернення з адміністративним позовом може бути тільки організатор мирного зібрання, і тільки того мирного зібрання, щодо якого було здійснено повідомлення до органів виконавчої влади/місцевого самоврядування;

2) предметом розгляду буде не будь-який нормативно-правовий акт суб'єкта владних повноважень, а тільки той, який обмежує реалізацію права на свободу мирних зібрань;

3) скороченим строком розгляду (справа розглядається протягом 3 днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення мирного зібрання або у день його проведення - невідкладно).

Отже, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (ч. 2 ст. 17 КАС України) та справи про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України) співвідносяться між собою, відповідно як ціле та частина. Частина, у свою чергу, виражається своєю винятковою специфікою предмета розгляду та є більш вузькою у плані регулювання правових відносин, що складаються у сфері реалізації права на свободу мирних зібрань.

Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень щодо обмеження права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України), пов'язані із так званим судовим санкціонуванням вчинення певних дій, які пов'язані з реалізацією суб'єктом владних повноважень «втручальних повноважень», що тягнуть суттєве обмеження прав та законних інтересів фізичних/юридичних осіб [81, с. 125]. Але законодавцем визначено наявність у разі реалізації такого повноваження ознак публічно-правового спору, тобто наявність спірних

відносин між органом державної влади/органом місцевого самоврядування та організатором мирного зібрання.

Для здійснення характеристики провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, необхідним є дослідження самого права на мирні зібрання як такого, оскільки саме воно є фундаментом виникнення правових відносин між суб'єктом владних повноважень та організатором мирного зібрання.

Право на мирні зібрання належить до категорії особливо цінних основних прав людини, оскільки вона сприяє формуванню суспільної думки, фундаменту будь-якої демократії, і дає можливість тим, у кого немає прямого доступу до прийняття політичних рішень, - бути почутим.

Якщо прослідкувати хід історії, то можна зробити висновок, що навіть тоді, коли це право не було дозволено законодавчо, коли воно не було тим постулатом, в якому про нього нині говоримо, люди все одно збиралися б на бунти, у прямому сенсі цього слова, протестували проти існуючого ладу, проти утисків, які до них застосовувалися, проти волі інших людей. Виникнення досліджуваного нами права у вигляді окремих його правомочностей, уявляється, необхідно пов'язувати з процесом становлення традиційно ліберальних цінностей, що набули потужного позитивного імпульсу завдяки європейським буржуазним революціям XVIII - XIX ст. ст.

У Російській імперії, частиною якої була колись Україна, революції, що спалахнули в 1905 і в лютому 1917 років у формі мітингів та демонстрацій, своїми головними вимогами проголосили свободу слова, зібрань і релігій. Трохи пізніше у 20-30-х р.р. XX ст., саме мирні демонстрації на чолі з Махатмою Ганді привели Індію до незалежності.

І з тих пір поняття про право на мирні зібрання і повстання з'явилося у конституціях багатьох країн і Українська держава не була винятком. Так, Конституція УРСР 30 січня 1937 року включала до числа основних прав громадян право на свободу слова; свободу друку; свободу зборів і мітингів; свободу вуличних походів і демонстрацій. Відповідно до цієї Конституції в

одну статтю було зібрано відразу чотири найважливіші демократичні свободи, при цьому відрізнялися свобода зборів і мітингів від свободи вуличних походів і демонстрацій. Наступна Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. було закріплено це право у ст. 48, яка звучала так: «Відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення та розвитку конституційного ладу громадянам України гарантуються свободи: слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Здійснення цих політичних свобод забезпечується наданням трудящим та їх організаціям громадських будинків, вулиць і площ, значним поширенням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо», тобто вона вказувала на політичний характер цього права. У чинній Конституції від 28 червня 1996 р., у ст. 39 говориться про те, що «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування». Таким чином, якщо наважитися тлумачити відповідної норми основного закону, виходить що, декларуючи у статті положення про те, що тільки громадяни мають право на мирні зібрання, то логічним продовженням цього буде визнання цього права як політичного. У статті також закріплено і чотири форми мирних зібрань: збори, мітинги, походи, демонстрації, що передбачає їх виключний перелік, але знову ж таки, - колізія, у нормі ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства цей перелік не звужується до вищеперерахованих форм мирних зібрань, тобто є не виключеним.

Все ж таки, у зв'язку з відсутністю законодавчого акта про мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) на практиці дуже важко розмежувати ці форми. Варто погодитися з думкою В.Г. Поліщука, щодо того що невизначеність законодавством конкретних ознак, які відрізняють збори, мітинги, походи, демонстрації та інші масові заходи один від одного, значною мірою ускладнює їх правову регламентацію,

ефективність якої залежить від чіткого визначення змісту кожної політичної свободи [16, с.6].

Єдиним нормативно-правовим актом який містить визначення перерахованих форм мирних зібрань, є Статут патрульно-постової служби міліції України, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України № 404 від 28 липня 1994 р. Так, відповідно до п.п. 332 п. 4 р. XV цього Статуту: збори – це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем. Відповідно до такого визначення зостається незрозумілим обмеження у кількості учасників такого зібрання, адже Конституція України не забороняє саме масові збори громадян. Теоретично можливим є проведення так званих народних віче (як у 1991, 2004, 2013 та 2014 рр.). Так у 2013 - 2014 рр. кількість присутніх на таких віче перевищувало мільйон чоловік. Взагалі, ця форма зібрання є дуже давньою, віче – (від старослов. вет – рада, вешать – говорити), загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ. Народне віче, безумовно, є легітимною формою здійснення народом своєї влади. Тому, виникає необхідність включити його до переліку форм мирних зібрань у майбутньому законі про мирні зібрання, оскільки воно відрізняється від звичайних зборів. По-перше на віче присутні представники міст та регіонів держави, по-друге, на ньому обговорюються актуальні проблеми загальнодержавного значення, і по-третє, на ньому в обов'язковому порядку, має бути прийнято підсумкове рішення, положення якого слід донести до усього суспільства та до відповідних органів влади.

Таким чином, ми пропонуємо авторське бачення визначення цього поняття, народне віче – це така форма мирних зібрань, на якому присутні громадяни усіх регіонів України де відбувається обговорення суспільно важливих (всеукраїнських) проблем та прийняття підсумкових рішень із подальшим направленням їх до відповідних органів влади.

Що ж стосується зборів, то, на думку, В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка, збори громадян – це форма безпосередньої демократії, що передбачає мирні зібрання громадян України без зброї, для вирішення певних суспільно значущих питань [13, с.102]. У цьому визначенні наголошується на тому, що збори є саме формою безпосередньої демократії і що вони проводяться із суспільно значущих питань. Однак виникає запитання, як відрізнити ці збори від інших мирних заходів. Цінною з точки зору ідеї народного суверенітету є твердження цих вчених щодо того, що рішення, ухвалені на таких зборах, якщо вони не суперечать чинному законодавству, мають імперативний характер і повинні виконуватися у визначені терміни органами і посадовими особами держави і місцевого самоврядування, а також жителями територіальної громади, на терені якої було проведено збори, та членами об'єднань громадян, що проводили збори.

На думку В.В. Комарової, збори – це форма тимчасового об'єднання громадян у заздалегідь визначеному місці й у заздалегідь визначений час для колективного обговорення та вирішення питань, віднесених до їх компетенції, відповідно до затвердженого порядку денного [14, с.10]. Проаналізувавши монографічну роботу В.В. Комарової про форми безпосередньої демократії, можна зробити висновок, що автор не проводить чіткої різниці між загальними зборами громадян (т.з. сходами) і мирними зборами. Вона розглядає їх в одному розділі, поряд із мітингами, походами, демонстраціями, пікетуваннями.

Досліджуючи призначення зборів, В.В. Комарова розглядає їх як засіб народовладдя і як форму здійснення місцевого самоврядування. І з цією думкою варто погодитися, адже не можна протиставляти мирні збори громадян та загальні збори громадян за місцем проживання лише тому, що різниться механізм їх здійснення. За своєю природою вони є видами зборів громадян, адже їм властиві багато спільних рис. У російській літературі з конституційного права загальні збори громадян за місцем проживання часто

називають сходами, що є доцільним, з метою уникнення термінологічної плутанини.

Іншої думки дотримується російська дослідниця форм безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні Л.О. Нудненко. Вона чітко розрізняє ці дві форми безпосередньої демократії, розглядаючи їх у різних розділах своєї монографічної роботи.

На її думку, збори (сходи) – це форма прямого волевиявлення громадян, які проживають на певній території, з питань, віднесених законодавством або статутом муніципального об'єднання до його компетенції. Під мирними зборами ж, Л.О. Нудненко розуміє спільну присутність групи громадян у певному місці у конкретно визначений час для колективного обговорення та вирішення яких-небудь проблем чи питань [15, с. 64].

В.Г. Поліщук під зборами розуміє організовані дії членів будь-якої організації, групи громадян, об'єднаних загальними поглядами, інтересами, які зібралися у певному місці з метою гласного та публічного обговорення і вирішення питань державного чи громадського значення [16, с. 14]. У цьому визначенні автор розглядає збори не з погляду форми безпосереднього народовладдя, а як масовий захід.

Доволі вдала спроба, на нашу думку, охарактеризувати збори як форму мирних зібрань, була започаткована В.Т. Ковальовим. На його погляд, головним критерієм, який дозволяє зробити розмежування усіх форм мирних зібрань, є функція кожної форми. Так, збори виконують роль колективної думки. Це визначається: 1) відносною монолітністю учасників із точки зору внутрішньої організації, що забезпечує їх спільну роботу; 2) просторовою локальністю заходу, до якого залучено відносно невелику кількість учасників, що дозволяє використовувати організаційні прийоми колективного прийняття рішення; 3) спрямування ділової активності всередину об'єднання. У результаті – інформація адресується невеликій кількості учасників, сприяє виробленню їх позицій і враховується у спільних рішеннях [17, с.59].

Резюмуючи, необхідно сказати, що збори потрібно розуміти як форму мирних зібрань, що полягає у колективному обговоренні та вирішенні громадянами певної місцевості найважливіших питань державного та суспільного життя, шляхом зібрання у спеціально відведеному місці та у заздалегідь визначений час, у результаті чого виноситься колективне рішення-резолуція, тобто, ми робимо акцент саме на масштабі, в якому здійснюється проведення зборів, – на рівні певної місцевості (села, селища, міста та можливо в рамках однієї області), саме це і відрізняє їх від народного віче.

Наступною формою мирних зібрань, яку закріплено на законодавчому рівні, є мітинг. Відповідно до Статуту патрульно-постової служби міліції України, мітинг – масові збори з питань злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, у парках. Неодмінні атрибути мітингу – масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові). Отже видно, що правотворець визначив, мітинг як збори, що як уявляється є не доцільним, адже саме така трактовка приводить до термінологічної плутанини. Крім того, Конституція України ці поняття не ототожнює, а виокремлює їх, окремими формами мирних зібрань. Правотворець також указує на частковий політичний характер мітингу. Але, видається, не доречно акцентувати увагу на політичному характерові мітингу, адже він може проводитись і в інших напрямках (наприклад, мітинги, присвячені святкуванню дня перемоги чи мітинги, щодо невиплат пенсій тощо).

На думку, В.В. Комарової, мітинг – це форма організованого вираження громадської думки, масової підтримки резолюцій, вимог або інших звернень громадян у заздалегідь визначеному місці й у заздалегідь визначений час, в результаті якого приймається резолюція з якою-небудь вимогою до органів держави або закликом до громадян [14, с.20]. Знову ж таки, у цьому визначенні поняття мітингу частково ототожнюється з поняттям зборів, адже в його результаті, як зазначається, приймається резолюція. З нашої точки

зору, для мітингу не обов'язковим елементом є прийняття резолюції, і тому включення такої ознаки як обов'язкової не є доцільним.

Під мітингами Л.О. Нудненко розуміє масові зібрання громадян для публічного вираження відношення до рішень та дій осіб і організацій, подій суспільно-політичного життя шляхом масової підтримки резолюції [15, с.65]. На думку українських вчених В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, мітинги – це мирні публічні зібрання громадян з метою виявлення свого ставлення до внутрішньої та зовнішньої політики держави, органів державної влади або місцевого самоврядування, внутрішніх або міжнародних подій, які висувують вимоги щодо проведення цієї політики або вжиття заходів, пов'язаних із певними подіями [13, с.115]. Не можна погодитися із зазначеною метою мітингів – «виявлення свого ставлення до політики держави...», адже мітинги, як і інші форми мирних зібрань, спрямовані саме на вираження своїх поглядів, а не на їх виявлення. Так, у рішенні Черкаського окружного адміністративного суду йдеться про «заборону проведення громадсько-масового заходу протестного характеру з вимогами негайного припинення братовбивчої війни на Сході України, розв'язаної США та ЄС з метою послаблення України та РФ, припинення окупації АР Крим та відновлення електропостачання на півострові, у м. Черкаси біля адміністративних будівель Черкаської ОДА, обласної ради, ГУ НП у Черкаській області, управління СБУ в Черкаській області та прокуратури Черкаської області у період з 14.01.2016 р. по 14.02.2016 р. щоденно з 09 год. до 17 год. з кількістю учасників заходу – 100 осіб» [19], тобто під мітингом суд вбачає: громадсько-масовий захід протестного характеру з певними вимогами.

Н.М. Швець визначає мітинг – як масове зібрання громадян для публічного вираження ставлення до рішень і дій осіб та організацій, інших подій. Видається, це визначення є дуже вузьким і не розкриває усіх ознак, які є важливими і характерними для мітингу [20, с. 57].

Отже, тут слід визначити авторське бачення цього поняття. Мітинг – це така форма мирних зібрань, за якої відбувається вироблення громадської

думки або відношення до певної події, рішення чи з інших важливих питань суспільного життя, шляхом зібрання у спеціально відведеному місці та у заздалегідь визначений час, з використанням допоміжних засобів: плакатів, транспарантів, звукового супроводу тощо, тобто мітинг може проводитися не тільки з питань політичного життя країни, але й може бути масовим заходом, для вираження ставлення до інших подій та явищ (мітинги присвячені Дню перемоги, мітинги присвячені Дню незалежності, мітинги щодо невиплат пенсій тощо).

Наступною формою мирних зібрань, визначеною Статутом, є вуличний похід, який – проводиться з тією ж метою, що і демонстрація, однак мітинг відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики. Це визначення вуличного походу взагалі викликає принаймні подив, воно зовсім не розкриває сутності вуличного походу і є у своїй структурі відсильним визначенням, тобто відсилає до понять «мітинг» та «демонстрація». Але попри це, судами активно застосовується це визначення, як от було зроблено Одеським окружним адміністративним судом у рішенні № 35828437 від 07.12.2013 р., із приводу обмеження права на проведення мирного зібрання [21].

Під вуличними походами В.В. Комарова розуміє організований масовий рух людей по пішохідній або проїжджій частині вулиці, проспекту з метою звернення уваги на які-небудь проблеми. Різновидами походів цей автор називає т.з. марші, тобто походи через населений пункт, через всю країну або інколи через декілька країн [14, с. 5].

У своєму дисертаційному дослідженні В.Г. Поліщук розглядає вуличні походи як форму демонстрації, яка проводиться шляхом пересування громадян заздалегідь визначеним маршрутом [16, с. 13]. Вважаємо недоцільним визначати одну форму безпосереднього народовладдя через іншу, тому що Конституція України у ст. 39 чітко розмежовує походи та демонстрації.

Заслуговує на увагу визначення походів, запропоноване В.Ф. Погорілком та В.Л. Федоренком. На їхню думку, походи – це форма безпосередньої демократії, що передбачає широке пропагування політичних поглядів громадян України у рухомій формі за заздалегідь визначеним маршрутом. Походи можуть здійснюватися як на локальному (походи селом, селищем, містом чи районами в містах), так і на загальнодержавному (із села до міста, з міста до міста) рівнях [18, с. 96]. Запропоноване визначення є дуже звуженим, адже зводить вуличні походи до пропагування саме політичних поглядів. З нашої точки зору, вуличний похід визначає своєю ціллю привернення уваги до будь-яких проблем суспільного значення, а не тільки політичного боку.

В.Т. Ковальов, визначає що основна функція вуличного походу – вплив на громадську свідомість не тільки його учасників, але й усіх спостерігачів на шляху слідування [17, с. 60]. Із цією точкою зору ми згодні, але назвати цю функцію основною ми б не наважилися, оскільки вона не є такою, що яка відрізняє вуличний похід від інших форм мирних зібрань, адже мітинг передбачає теж вплив на громадську свідомість прохожих, та й навіть тих людей, які спостерігають мітинг за допомогою ЗМІ. Відмінною ознакою вуличного походу, на нашу думку, є спосіб вираження – пересування.

Л.О. Нудненко наводить своє визначення, вулична демонстрація – це організований масовий рух людей по пішохідній чи проїжджій частині вулиці, проспекті з метою залучення уваги до якихось проблем [15, с. 70]. Ця точка зору, безперечно, заслуговує на увагу, але це визначення є дуже вузьким, адже воно не містить у собі таку важливу ознаку вуличного походу, як форма вираження (через різноманітні засоби: плакати, лозунги тощо), оскільки це не просто піша хода людей, а ще сукупність різноманітних способів залучення уваги до насущної проблеми.

Отже, вуличний похід – це така форма мирних зібрань, яка проходить шляхом організованої, урочистої, із залученням спеціальних засобів (плакатів, транспарантів, лозунгів тощо) пішої ходи людей, по заздалегідь

визначеному маршруту з метою привернути увагу до висунутої ними проблеми.

Наступною формою мирного зібрання, є демонстрація. Відповідно до Статуту патрульно-постової служби міліції України, це – масове находиття громадян із приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, у тому числі з питань протесту або незгоди будь із чим. (Цей захід може проявлятися також у проступку однієї особи, здійсненні нею вчинку з метою підкреслення свого відношення до будь-якої події чи посадової особи тощо). Видається, це визначення не розкриває поняття демонстрації взагалі, а передбачає якісь зовсім недоречні, «ілюзорні» ознаки.

У монографічній роботі В.Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка демонстрація визначається як форма безпосередньої демократії, зміст якої передбачає публічне і масове виявлення політичних настроїв народу [18, с. 53]. Демонстрації можуть мати протестарний чи солідарний характер, тобто є організаційною формою протесту чи підтримки конкретних політичних явищ та інститутів. Із запропонованого визначення не зрозумілим залишається, в якій саме формі проводяться демонстрації.

Російські вчені В.В. Комарова та Л.О. Нудненко у своїх роботах наводять майже аналогічні визначення демонстрації як публічного вираження групою людей суспільно-політичних настроїв з використанням під час походів плакатів, транспарантів та інших наглядних засобів [14, с. 10; 15, с. 65]. У цьому визначенні автори зазначають, що демонстрації проходять у формі походів, але, думається, таке визначення є неприпустимим, адже тільки вуличні походи відбуваються у формі масової ходи (походів, як зазначають російські вчені), і безперечним є той факт, що Конституція України передбачає існування окремо як вуличних походів, так і демонстрацій. І викликає подив, що така ж сама норма міститься і в Конституції Російської Федерації.

Розглядаючи демонстрації як вид масових заходів, В.Г. Поліщук розуміє під ними організовану дію членів будь-якої організації, групи громадян,

об'єднаних загальними поглядами, інтересами та ціннісними орієнтаціями, які гласно та публічно виявляють громадські настрої, вимоги, солідарності чи протесту шляхом масових походів і мітингів [16, с. 8]. Це визначення є цікавим, але воно знову ж таки, є відсильним, тому що воно відсилає до таких форм мирних зібрань, як походи та мітинги, що є не припустимим.

Отже, проаналізувавши запропоновані визначення, можна запропонувати своє бачення поняття, демонстрація – це форма мирних зібрань, яка полягає у колективному вираженні громадянами своїх поглядів чи протесту з різноманітних питань державного чи місцевого характеру шляхом використання плакатів, транспарантів та інших наочних засобів, та яка здійснюється у заздалегідь визначеному місці і в заздалегідь визначений час.

Взагалі демонстрація та вуличний похід є близькими за своїм значенням поняттями, і тільки форма вираження поглядів відрізняє їх один від одного. Відмінною ознакою вуличного походу є піша хода, а при демонстрації допускається використання автотранспорту.

Крім названих заходів, можуть також проводитися пікетування. Відповідно до Статуту патрульно-постової служби України, пікетування – форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації. Слід зазначити, що цієї форми мирних зібрань немає безпосередньо ні в Конституції, ні в Кодексі адміністративного судочинства, а є вона лише у згаданому Статуті. Але на практиці звісно ж така форма мирного зібрання має місце, як ось це було у справі Львівського окружного адміністративного суду 5 жовтня 2010 р. про заборону пікетування, метою якого було привернути увагу до питання корупції в органах прокуратури. Згодом ця справа дійшла до Європейського Суду з прав людини і стала відомою під назвою «Веренцов проти України» [51]. Варто погодитись із думкою П.М. Рабіновича, що пікетування – це прилюдне

виявлення громадянами своїх соціально-політичних, економічних та інших інтересів, яке відбувається біля адміністративних будинків виконавчих, судових, правоохоронних органів та органу законодавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо, або інші мирні акції протестного або непротестного характеру з метою привернення уваги органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості до вирішення певних проблем, які становлять приватно-індивідуальний, колективний, суспільний чи державний інтерес [23, с. 120]. Таким чином, безперечно, пікетування потребує свого закріплення на законодавчому рівні. Пікетування, як уявляється, можна визначити як форму мирних зібрань, на яких присутні громадяни для вираження свого невдоволення (обурення, протесту) з приводу здійснених неправомірних дій чи виникнення певних явищ, у спосіб, що передбачає перебування біля адміністративних будинків виконавчих, судових, правоохоронних органів, органу законодавчої влади тощо, із застосуванням спеціальних засобів: плакатів, лозунгів, транспарантів, гучномовців тощо.

Як зазначає В.Ф. Погорілко, усі форми мирних зібрань можна класифікувати за різними критеріями –

За територією проведення:

місцеві (які проводяться у межах міста, селища);

регіональні (обласні, можуть містити в собі до семи областей-регіонів);

всеукраїнські (проводяться на значній території держави, від восьми областей);

За місцем проведення:

під відкритим небом;

в закритому приміщенні;

За характером висунутих вимог:

протестуючі;

підтримуючі;

солідарні;

За часом проведення:

короткострокові;

довгострокові;

За віком учасників:

молодіжні;

студентські;

ветеранські [22, с. 130].

Мирні зібрання можуть бути класифіковані також за видом професій учасників – мітинги, походи, демонстрації вчителів, медиків, шахтарів тощо.

Зборам, мітингам, походам і демонстраціям властиві схожі риси: публічний і демонстративний характер; протестарна або солідарна спрямованість вимог і рішень. Але на практиці трапляється, що вони часто переростають одна в одну, а в окремих випадках і в революції, про що свідчить практика як попередніх століть, так і сьогодення. За своєю структурою «Помаранчева революція» була фактично сукупністю масових зборів, мітингів і демонстрацій, об'єднаних спільною метою – проведенням чесних виборів Президента України. Такими ж були мітинги, походи та демонстрації, які відбувалися наприкінці 2013 р.

Схожої думки дотримується і російська дослідниця В.В. Комарова, наголошуючи, що демонстрація може розпочинатися або завершуватися мітингом [14, с. 20].

Хочеться звернути увагу на те, що буквальный текст ст. 39 Конституції України до поняття «мирні зібрання» зараховує лише чотири форми – збори, мітинги, походи та демонстрації. У ч. 1 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України перелік таких форм не є вичерпним і допускає інші форми мирних зібрань. Т. Сікорський із цього приводу зазначає, «якщо зважати на демократичний рух Конституції, то навіть звужувальне тлумачення статті 39 дозволяє включати до її дії усю різноманітність публічних індивідуальних та колективних форм реалізації свободи слова,

віросповідання, вираження переконань» [27, с. 15]. Такими формами можуть бути різноманітні, спонтанні мирні зібрання, флешмоби, голодування тощо.

Але виникає питання: чи включати до форм мирних зібрань громадські розважальні заходи, спортивні змагання, народні свята, похорони, релігійні обряди і церемонії? Відповідь на це питання фактично міститься у рішенні Конституційного Суду України від 09.04.2001 р. № 4-рп/2001. Згідно з пунктом 2 мотивувальної частини рішення наголошується, що право на мирні зібрання є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів. Очевидно, гарантія ст. 39 Конституції України надається як політичним поглядам і переконанням, так і тим, що політичного характеру, як такого, не мають. І це цілком виправдано: системне перешкоджання висловленню «неполітичних» поглядів і переконань загрожує самим основам демократії. До того ж, мирне зібрання є формою захисту його учасниками своїх прав та інтересів. Звуження об'єктів цього захисту виключно до політичних поглядів і переконань, на думку О.М. Пасенюка, не відповідатиме ст. 55 Конституції [24, с. 203], із чим слід погодитися.

Як зазначає Р.С. Мельник, ст. 39 Конституції України надає право приватним особам самостійно приймати рішення щодо форми проведення мирного зібрання. В Основному законі названо кілька можливих форм мирних зібрань – збори, мітинги, походи і демонстрації. Проте зазначений перелік не можна вважати вичерпним. Він дає лише загальні орієнтири у цій сфері, якими можуть керуватися приватні особи під час прийняття рішення щодо вибору форми проведення мирного зібрання. Право самостійного вибору змісту та форми проведення мирного зібрання є проявом лібералізму, незалежності та дієздатності громадян [225, с. 54].

Усе вищесказане співвідноситься із судовою практикою Європейського суду з прав людини (щодо спортивних подій), рекомендаційними документами ОБСЄ (зокрема, щодо парадів, похоронних та весільних процесій, паломництва).

У Європейській конвенції не даремно вживається поняття «свобода мирних зібрань», а не «право на мирні зібрання», як це використано у різноманітних законопроектах (крім останнього). Гарантування свободи передбачає встановлення законом чіткого вузького можливого обмеження цієї свободи з боку органів влади, які спрямовані, у першу чергу, на захист прав інших осіб і є необхідними у демократичному суспільстві, тобто законодавчі акти мають визначати межу, за яку державне регулювання не може виходити. Коли ж законодавець говорить про право (як у нашому випадку) – це означає, що держава встановлює це право з реалізацією за певною процедурою. Свободу ж неможливо реалізувати за певною чіткою процедурою чи порядком, що зумовлюється природою цього явища. Саме у цьому полягає фундаментальна різниця у способі правового регулювання свободи та права: свободу слід регулювати, у так званий «негативний» спосіб, тобто встановленням меж, через які органи державної влади не можуть перейти, таким чином, залишаючи інше на власний розсуд осіб, а правом – держава фактично визначає спосіб його реалізації, через процедуру, який у науковому обороті прийнято називати «позитивним».

У російській юридичній літературі було зроблено спробу об'єднати збори, мітинги, походи, демонстрації, пікетування одним терміном «маніфестації». На думку Ю.А. Дмитрієва, термін «свобода маніфестацій» не рівнозначний сукупності свободи зборів, мітингів, походів, демонстрацій і пікетувань, а за своїм змістом є значно ширшим. Він включає в себе і такі дії громадян, як голодування, акти громадянської непокорі, оскільки їхньою метою є привертання уваги органів місцевого самоврядування до проблем громадян [25, с.16].

На думку Ж.М. Пустовіт, маніфестація (лат. *manifestatio* – виявлення, прояв) – публічний масовий виступ для проголошення ідей, солідарності, співчуття або протесту. Як правило, здійснюється у формі зібрання прихильників ідеї, однодумців, скандування лозунгів, закликів, виголошення промов тощо. Маніфестація є суб'єктивним правом кожної особи, яке

дозволяє їй оперативно і незалежно (на відміну від участі в діяльності будь-якого громадського об'єднання) висловлювати власну позицію щодо того чи іншого питання суспільного життя [26, с. 17]. Термін «маніфестація» вживається як узагальнююче поняття для будь-яких виступів просто неба, а саме: мітингів, демонстрацій, походів і тощо. Існує також таке поняття як «публічні заходи», зазначене російським науковцем М.О. Яковенко у її дослідженні і закріплене на законодавчому рівні Російської Федерації у відповідному законі «Про зібрання, мітинги, демонстрації, походи та пікетування» від 19.06.2004 р. [27, с.15]

У вітчизняній юридичній науці цей термін не знайшов широкого використання. Для позначення мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій часто використовуються також такі терміни, як «масові заходи», «мирні заходи» та «акції». На думку В.Г. Поліщука, масові заходи — це організована, санкціонована, або несанкціонована форма активних дій великих груп людей у громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав та свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних і духовних сферах [16, с. 11].

У ст. ст. 182 та 183 Кодексу адміністративного судочинства України застосовано таку об'єднуючу категорію як «мирні зібрання», яку ми у своєму дослідженні використовуємо та якої дотримуємося.

Проаналізовані вище мирні збори, мітинги, походи та демонстрації не охоплюють собою усіх можливих видів громадсько-політичних заходів. На практиці широко проводяться пікетування, голодування та ін. Розглядаючи право на мирні зібрання, доцільно згадати про поширене останніми роками явище - флешмоб (від англ. flash mob – «миттєвий натовп»). Як стверджує О.В. Васьковська, у класичному розумінні подібна акція організовується через Інтернет або будь-які інші сучасні засоби комунікації, коли особи домовляються раптово з'явитись у громадському місці, протягом декількох хвилин демонструють своє бачення проблеми або ситуації і також раптово

зникають [7, с. 12]. Прикладами флешмобів в Україні можна назвати акції протесту біля посольства Білорусі у Києві, події, які відбувалися по всій країні під час святкування Дня незалежності у серпні 2011 р. тощо.

Класифікація форм мирних зібрань має безпосереднє значення для судової практики. Так, при вирішенні питання щодо обмеження права на мирне зібрання (ст. 182 КАС України), суддя, виходячи з пред'явленої форми мирного зібрання (мітинг, протест, похід тощо), та звісно при можливості спричинення ними реальної небезпеки заворушень, вирішує питання щодо обрання виду обмеження такого права. У залежності від такої форми він може обмежити право на мирне зібрання: у часі, щодо місця його проведення тощо, так і організаторам мирного зібрання необхідно враховувати цей факт при виборі форми проведення запланованого мирного зібрання. Так, наприклад, суддею Окружного адміністративного суду АРК, щодо заявлених форм мітингів та демонстрацій було зазначено таке: «наведене дозволяє суду зробити висновок щодо існування реальної небезпеки порушення громадського порядку, порушення руху транспорту на зазначених ділянках автошляху, також може стати причиною створення загрози громадському порядку. Крім того, проведення вказаної акції може привести до виникнення заторів та дорожньо-транспортних пригод» [227]. У результаті цього адміністративний позов було задоволено, громадській організації було заборонено проводити мирні зібрання. Але, слід сказати, що сам факт наявності обраної організаторами форми мирного зібрання, не є підставою для його обмеження в інтересах національної безпеки та громадського порядку, тобто суд, знаючи про таку форму та за наявності інших факторів, індивідуальних для кожної окремої справи, вирішує, обмежити мирне зібрання чи ні. Отже, форми мирних зібрань додають ваги на терезах Феміди (поряд з іншими обставинами справи) при вирішенні справ щодо обмеження права на мирні зібрання.

Взагалі право на мирне зібрання має складну правову природу. Перш за все, це право передбачає свободу слова та вираження своїх думок. Це дає

змогу зарахувати їх до числа природних, невід’ємних, невідчужуваних прав та свобод, які належать людині від самого народження. Людина має ці права просто тому, що вона людина і не зобов’язана терпіти деспотію. Ці права не можуть даруватися і відніматися парламентом, урядом чи президентом, оскільки надані людині від природи. Права ці є у людини навіть тоді, коли вони у конституції його країни не записані – вони є невіддільними від людини.

Автор послідовної ліберальної доктрини невід’ємних, природних прав та свобод людини Дж. Локк бачив забезпечення невідчужуваних прав людини у «доктрині законності опору різноманітним незаконним проявам влади» [29, с. 17]. Однією з найважливіших форм такого опору і є звичайно мирні зібрання у формі зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо.

Будучи природним та невідчужуваним, право на мирні зібрання, отримало свого закріплення у Всесвітній декларації прав людини від 10.12.1948 р. та в інших міжнародно-правових документах, мова про які піде у п. 3. Це право дає тим, у кого немає прямого доступу ні до прийняття політичних рішень, ні до засобів масової інформації, - бути почутим. Однак право на мирні зібрання, у вузькому значенні (тільки як політичне право) – є «незручним правом». Адже воно заважає владі, тому що мітингуючі люди, як правило, критикують її політику; воно заважає також іншим громадянам, тому що здійснення цього основного права ускладнює дорожню ситуацію (не говорячи про дискомфорт, який спричиняється демонстрантами).

Право на мирні зібрання опосередковує відносини між громадянином, з одного боку, та державою – з іншого, в силу чого воно є основним за своїм змістом. Основним воно є також і за своєю формою, оскільки закріплено у Конституції України. Отже, сміливо можна стверджувати, що це право і за змістом і за формою є конституційним.

Призначення права на мирні зібрання полягає у тому, що при його реалізації відбувається обговорення проблем, які стосуються політики органів державної влади, рішень органів та службових осіб місцевого

самоврядування, чи протест проти них, прагнення зробити свою позицію з якогось певного питання надбанням суспільства, примусити відповідні органи та службових осіб до прийняття якихось рішень. Таким чином, право на мирні зібрання опосередковує форми участі громадян у здійсненні державної влади та місцевого самоврядування. У силу цього дане конституційне право традиційно відносять до категорії політичних прав.

Як у побутовій свідомості громадян, так і в професійній свідомості більшості юристів склалося уявлення, що реалізація цього права має суто політичні наслідки. Тому публічні мирні зібрання, що тягнуть за собою правові наслідки (загальні збори громадян за місцем проживання, збори громадян за місцем проживання, збори громадян з питання ініціювання референдуму), на перший погляд дійсно доцільно відмежовувати від мирних зібрань, які таких наслідків не тягнуть. Однак такий підхід, як уявляється, є помилковим. Якщо відповідні гарантії Конституція України надає зібранням так би мовити «неправовим» (що не мають на меті безпосередньо створити правові наслідки), то для «правових» зібрань такі гарантії тим більше мають бути надані, адже їх значимість для перебігу певних правовідносин є вищою. Зрештою, теоретично кожне «неправове» мирне зібрання може перетворитися на «правове», якщо воно завершиться складенням та передачею певним органам влади відповідного звернення (ст. 40 Конституції України). Отже, будь-яка форма безпосередньої демократії, крім тих, що є способом ухвалення остаточних правових рішень з певного питання (голосування у день виборів, референдуму), підпадає під дію гарантій, встановлених ст. 39 Конституції України. До речі, саме такий підхід поступово утверджується і в судовій практиці.

Політичні свободи мають певні межі їх реалізації. Ш.Л. Монтескьє підкреслює, що політична свобода полягає не в тому, щоб робити те, що хочеться, «в державі, тобто в суспільстві, де є закони, свобода може полягати лише у тому, щоб мати можливість робити те, що повинно хотітись..., свобода є право робити все те, що дозволено законом. Якби громадянин міг

робити те, що цими законами забороняється, то у нього не було б свободи, оскільки теж саме могли б робити інші громадяни...» [30, с. 289]. Це насамперед означає, що кордони політичних свобод визначаються правами та законними інтересами інших людей.

Оскільки такі форми безпосередньої демократії, як вибори чи референдуми, не проводяться щодня, найкращим способом привернути увагу більшості людей до своєї позиції є її публічне висловлення, тобто через проведення мирних зібрань. Подвійність природи права на мирні зібрання обумовлена тим, що вона впливає із свободи слова і думки (природні права) і успадковує їх невідчужуваний характер.

Е.Н. Тарновський, говорячи про співвідношення прав на проведення мирних зібрань і права вільно висловлювати свою думку, підкреслює, що роль усіх форм мирних зібрань іноді перевершує роль друку, незважаючи на її величезний вплив у сучасному політичному житті [31, с. 55].

Реалізуючи свободу думки, слова в силу природного права, закладеного у поняття народного суверенітету, місцевого самоврядування, громадяни, місцеве співтовариство вправі протестувати проти порушення законності, справедливості висловлювати свою думку, своє ставлення до державної влади, до органів і посадових осіб місцевого самоврядування за допомогою мирних зібрань. При цьому в реалізації такого права можуть виникати деякі складнощі. Оскільки мирні збори відбуваються на вулицях і площах населених пунктів, це створює певні незручності для громадян і транспорту. Тому порядок реалізації права на мирні зібрання повинен детально регулюватися відповідним законом.

Право на мирні зібрання як природне право у співвідношенні з позитивним правом є ідеалом. На думку російського філософа В.С. Соловйова, взаємозв'язок природного і позитивного права виступає як співвідношення розумної сутності права та її реального прояву у чинному праві [33, с. 850].

Зміст поняття «мирне зібрання» роз'яснено у доповіді спеціального доповідача ООН із питань прав на мирні зібрання та об'єднання М. Кіаї на 20 сесії Ради з прав людини, де зазначалося, що «зібрання» – це навмисне і тимчасове зібрання у приватному або публічному просторі для конкретної мети, що містить у собі демонстрації, мітинги, страйки, ходи, мітинги або походи. Подібні збори відіграють важливу роль у мобілізації населення й формулюванні суспільної думки та, що важливо, впливають на формування державної політики. Спеціальний доповідач погоджується, що міжнародне право людини захищає лише ті збори, які були мирними. Згідно з Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) людина не перестає користуватися правом на свободу мирних зібрань у разі спалаху насильства або інших карних діянь, скоєних іншими у ході демонстрації, якщо ця особа залишається мирною у власних намірах або поведінці. Спеціальний доповідач підкреслює, що право ініціювати або приєднуватися до зборів – невід'ємна частина права на свободу мирних зібрань [32].

Декілька слів хотілось би сказати про з'ясування сутності зібрання саме як «мирного». Із цього приводу Р.С. Мельник зазначає, на теперішній час ані у судовій практиці, ані в юридичній літературі все ще не сформульовано чіткої позиції з цього приводу [225, с. 66]. Висновок про мирність/не мирність, далі зазначає автор, не може бути зроблений лише виходячи із змісту тих поглядів, які висловлюються під час його проведення. Більш важливим у цьому плані є спосіб та форма висловлення поглядів. Для формування висновку про мирність/не мирність зібрання мають бути одночасно оцінені як зміст послядів, так і наслідки їх вираження [225, с. 68]. Отже, ознаками не мирності зібрання будуть: намір насильницького досягнення цілей, застосування сили, проведення зібрання із залученням зброї.

У свою чергу, пропонуємо авторське визначення поняття, права на мирні зібрання, як індивідуального (особистісного) права людини, яке має прояв у формі масового вираження особами своїх поглядів/відношень до

подій, явищ, рішень, із питань політичного, економічного, соціального та культурного життя, та є засобом реалізації конституційних свобод та інших прав людини.

Судова практика щодо мирних зібрань в Україні, на наш погляд, поки що має мало спільного з європейськими стандартами у сфері прав людини, а продовження практики заборон мирних зібрань в останніми роками лише свідчить про ігнорування судами міжнародних стандартів. Нерідко суди, приймаючи рішення про заборону мирних зібрань, посилаються на незаконні місцеві «порядки» та «положення» з питань проведення мирних зібрань, хоча мали б керуватися ст. 39 Конституції України, нормами ст. 11 Європейської конвенції з прав людини та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, практикою ЄСПЛ.

Не є чимось винятковим для практики судочинства проведення судових засідань у таких справах у вечірній чи нічний час, без повідомлення сторони відповідача. Як зазначає Є.Ю. Захаров, на теперішній час відсутній також ефективний (до дня проведення мирного зібрання) порядок апеляційного оскарження судових рішень про обмеження права на мирні зібрання [34].

1.3. Правове регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання

Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм дії права на поведінку та діяльність його адресатів. У результаті правової регуляції формується юридична основа, встановлюються орієнтири для організації діяльності учасників відносин, що регулюються цією нормою, і напрямів досягнень фактичних цілей права. Правове регулювання, як зазначають науковці, – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин [95, с. 54].

Для нього, як для особливого правового явища, характерними є певні ознаки, воно:

- є різновидом соціального регулювання;

- здійснюється громадянським суспільством або державою;

- має нормативно-результативний характер – здійснюється за допомогою цілісної системи правових засобів, що забезпечують втілення в життя норм права для досягнення необхідної мети (результату);

- має організаційний характер – за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми (у нормах права закріплюється міра можливої або належної поведінки)

- має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права;

- має конкретний характер – завжди пов'язане з реальними (конкретними) відносинами.

Виходячи із загальних положень сутності правового регулювання, враховуючи особливості та характер відносин у досліджуваній сфері, пропонується визначити поняття правового регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні збори як цілеспрямований вплив на суспільні відносини і поведінку учасників мирних зібрань, а також відповідних державних органів, за допомогою певних правових засобів з метою охорони конституційних прав та свобод осіб-учасників таких відносин.

Що стосується предмета правового регулювання, можна сказати, що ним є конкретні вольові суспільні відносини, що регулюються правом чи об'єктивно потребують правового регулювання. У нашому випадку такими є суспільні відносини у сфері реалізації права на мирні зібрання.

Отже, можна виокремити деякі загальнотеоретичні властивості предмета правового регулювання:

- суспільні відносини мають вольовий характер, тобто право регламентує лише свідомі та вольові дії людей (психічно хворі, обмежені в дієздатності

особи, люди під гіпнозом не можуть усвідомлювати свої дії, а тому їх поведінка не може регулюватися нормами права);

право регулює лише ті суспільні відносини, що об'єктивно потребують регуляції та можуть бути об'єктом такого регулювання;

право регулює найбільш важливі суспільні відносини, що мають значення для всіх суб'єктів правовідносин. Усі ці ознаки, звичайно ж, присутні і в предметі правового регулювання досліджуваного нами провадження.

Особливе місце посідає метод правового регулювання, який визначається, як сукупність способів і прийомів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини визначеного виду.

В юридичній літературі, зазвичай, виокремлюють такі основні методи правового регулювання:

централізоване регулювання (метод субординації та імперативний метод) – упорядкування здійснюється зверху до низу на владно-імперативних засадах (найчастіше цей метод використовується в адміністративному праві). Засобами централізованого регулювання є нормативно-правові акти (закони та підзаконні нормативно-правові акти). Він передбачає встановлення заборон, обов'язків, покарань;

децентралізоване регулювання (метод координації або диспозитивний метод) – на хід і процес такого регулювання впливають учасники правових відносин шляхом укладення договорів, здійснення односторонніх правомірних юридичних дій (найчастіше цей метод використовується у цивільному праві). Головним засобом децентралізованого регулювання є індивідуальні акти. Способи або ж шляхи регулювання відносин державою розкривають специфіку методів регулювання і набувають свого особливого вираження у нормах права.

У нашому випадку методами правового регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні збори будуть: субординації та імперативний методи.

В юридичній літературі, також виокремлюють типи правового регулювання, які поділяються на:

загальнодозвільний – ґрунтується на загальному дозволі, у межах якого закон встановлює заборони на здійснення конкретних дій. Базується на принципі – дозволено все, що прямо не заборонено законом;

загальнозабороняючий – ґрунтується на загальній забороні, у межах якої закон встановлює конкретні дозволи. Базується на принципі – заборонено все, що прямо не дозволено законом (дозволено тільки те, що прямо передбачено законом).

Норми права, які регулюють провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, можна зарахувати до категорії загальнодозвільних. Слід, також зазначити, що ефективне регулювання є можливим лише за умов суворой відповідності предмета та методу регулювання.

Відповідно до ст. 39 Конституції України «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей», тобто Конституція передбачає повідомчий характер реалізації цього права, також закріплює форми мирних зібрань та підстави для обмеження цього права.

Згідно з ч.ч. 2, 3 ст. 8 Основного Закону «Конституція України має найвищу юридичну силу. Норми Конституції України є нормами прямої дії», тобто вони застосовуються безпосередньо, незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.

Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне

вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей. За Конституцією України (ч. 1 ст. 68) «Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України». Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

На основі конституційних положень ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції».

Згідно з пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону «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» віднесено до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Отже, реалізація органами місцевого самоврядування повноважень щодо забезпечення проведення, зокрема, мирних заходів – зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій – має здійснюватися виключно у межах повноважень, на підставі й у спосіб, визначений законом.

Міністерство юстиції України у своєму Листі до Всеукраїнської молодіжної організації «Молодь проти корупції» від 26.11.2009 р. констатує, що чинне законодавство з питань організації і проведення мирних заходів є недосконалим [35]. Підтверджується також той факт, що в теперішній час дуже часто органи місцевого самоврядування ухвалюють акти щодо організації і проведення мирних заходів на місцях, посилаючись на положення Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який, згідно з п. 1 р. XV «Перехідні положення» Конституції України, є чинним у частині, що не суперечить Конституції України. Цим Указом визначено, зокрема, осіб, повноважних звертатися до виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з повідомленням про проведення мирного заходу, вимоги до терміну подання та змісту такого повідомлення, порядок розгляду повідомлення, обов'язки організаторів заходу, вимоги щодо забезпечення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад умов проведення мирного заходу.

Але, з нашої точки зору, посилення органів місцевого самоврядування на абсолютну дію Указу (щодо всіх його положень) є незаконним. Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР» встановлює дозвільний, а не повідомчий характер проведення мирного зібрання. Він є чинним у тій частині, що не суперечить ст. 39 Конституції України, наприклад, щодо змісту повідомлення про проведення запланованого мирного зібрання.

Вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, яких має бути долучено до заяви про проведення мирного заходу тощо, на теперішній час окремим нормативно-правовим актом не врегульовано, тому, як кажуть у народі, нам зостається збирати зі світу по крихті.

При вирішенні порушених питань щодо порядку організації і проведення мирних заходів необхідно враховувати правову позицію, яку Конституційний Суд України висловив у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-рп, у п. 2 мотивувальної частини якого, розглядаючи питання щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій – масових мирних зібрань, – зазначив, зокрема, що проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Таке сповіщення має здійснюватися громадянами через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших масових зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання. Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають бути гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань. Виходячи з положень п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що

виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод і що лише судом відповідно до закону може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (ч. 2 ст. 39), Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Як слушно зазначає із цього приводу Вищий Адміністративний суд України, надаючи таким чином рекомендацію всім нижчестоящим адміністративним судам, що «саме собою несвоєчасне повідомлення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання не може бути підставою для задоволення позову про обмеження щодо реалізації такого права» [47]. Можна сміливо стверджувати, що повідомити про намір провести мирне зібрання, є виключно в інтересах самих організаторів, адже у разі не повідомлення, органи влади знімають із себе обов'язок завчасно забезпечити більш сприятливі умови для проведення мирного зібрання (наприклад, обмежити рух транспорту у відповідному місці, встановити біотуалети тощо).

Слід також зазначити, що окремі аспекти щодо організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій врегульовано ст. ст. 182, 183 Кодексу адміністративного судочинства України, якими визначено особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання.

Зокрема, ч. ч. 1, 5 ст. 182 Кодексу передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів або про

інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку у разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Згідно з ч. 1 ст. 183 Кодексу організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

Враховуючи недосконалість сучасного стану правового регулювання порядку організації і проведення мирних заходів, яке має наслідком негативну практику правозастосування, оскільки правові норми не сформульовані з достатньою чіткістю і неоднозначно тлумачаться суб'єктами відповідних правовідносин (у тому числі органами місцевого самоврядування), лише законодавче врегулювання порядку організації і проведення мирних заходів зможе усунути негативну практику, що склалася.

На теперішній час зареєстровано такі законопроекти: № 2450 від 06.05.2008 р. (був спрямований на друге читання); альтернативний законопроект № 2508а-1 від 17.07.2013 р.; № 3587 від 07.12.2015 р. та альтернативний законопроект № 3587-1 від 11.12.2015 р. Вбачається можливим здійснити аналіз останнього законопроекту «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 07.12.2015 р., ініціаторами якого були народні депутати (Г.М. Немиря, І. С. Луценко, М.А. Джемілев та ін.). Цікавим є положення, відповідно до якого «організатором мирного зібрання може бути громадське об'єднання незалежно від наявності у нього статусу юридичної особи», адже на практиці до такого громадського об'єднання не можуть бути

звернені позовні вимоги суб'єкта владних повноважень та й він сам не може бути позивачем, виходячи з розуміння ст. 48 КАС України (щодо адміністративно процесуальної правосуб'єктності). Наявність такого права: створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи і бути організатором мирного зібрання є тією «шпаринкою», де можна обійти закон, що у свою чергу, може мати загрозливий характер.

Положення, відповідно до якого «організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання, не пізніше як за сорок вісім годин до його початку», є не правильним, адже він не містить у собі можливості судового розгляду (справа розглядається протягом 3-х днів) та належних підготовчих дій для забезпечення підтримання порядку під час проведення мирного зібрання. Ми вважаємо, 7-денний строк для здійснення такого повідомлення є розумнішим та правильнішим, адже за цей період часу може бути здійснено судовий розгляд (якщо в ньому виникне така необхідність) та підготовчі дії відповідних органів. «Проведення мирного зібрання у будь-який час доби» також не здається прийнятним положенням, адже такий дозвіл призведе до порушення прав та інтересів осіб, які не беруть участі у мирному зібранні, тому доречніше на законодавчому рівні закріпити правило, згідно з яким проводити мирне зібрання можна з 08:00 до 22:00.

Нинішня судова практика свідчить про порушення міжнародних норм, які стосуються одночасних мирних зібрань, суди часто вирішують адміністративні справи про обмеження права на мирні зібрання на користь позивача, на основі тільки того факту, що в тому самому місці планується проведення іншого зібрання. У проаналізованому законопроекті, уже на початковому етапі пропонується органам місцевого самоврядування/органам виконавчої влади бути медіатором, та «запропонувати організаторам мирних зібрань дійти згоди щодо зміни місця або часу їх проведення чи організації одночасних мирних зібрань» і «у разі проведення одночасних мирних зібрань орган виконавчої влади/орган місцевого самоврядування вживає

необхідних заходів з метою недопущення конфліктних ситуацій, які можуть перешкоджати проведенню та досягненню мети мирних зібрань». Таким чином, це положення цілком позбавляє суд можливості обмежити мирне зібрання, тільки за наявності одночасних зібрань в одному місці, в один час. Взагалі, ми вважаємо, що такі питання мають вирішуватися у позасудовому порядку.

У законопроекті наведено низку підстав для обмеження мирного зібрання, перелік яких є вичерпним, і в цілому більш конкретизує підстави уже наявні у ст. 182 КАС України визначено також спосіб обмеження та наведено перелік підстав, які не можуть бути основою для обмеження. У свою чергу, ці норми будуть служити орієнтирами для адміністративних судів під час вирішення питання щодо обмеження мирного зібрання.

Цікавим також є положення, щодо якого «суд може встановити обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань лише щодо конкретного мирного зібрання», адже на практиці дійсно трапляються випадки, коли суди приймають рішення у формі так званих «автоматичних заборон», тобто своїм рішенням обмежують реалізацію права на мирні зібрання одразу декільком організаторам.

У законопроекті також зроблено акцент на переговорних відносинах між органом місцевого самоврядування/органом виконавчої влади та організатором мирного зібрання з приводу узгодження умов проведення такого зібрання, що, як уявляється, є правильним та доцільним саме з точки зору досудового врегулювання спірних питань.

У цілому законопроект є позитивним кроком на шляху уніфікації регулювання реалізації конституційного права на свободу мирних зібрань. Він залишається загалом ліберальним і у більшості положень відповідає міжнародним стандартам. Проте його реалізація значною мірою залежатиме від судової практики.

У Довідці ВАС України щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та

вирішення впродовж 2010 – 2011 рр. справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) було здійснено аналіз судової практики, який показав, що на теперішній час нагальною потребою для забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання є прийняття спеціального закону, який регулював би відносини у сфері мирних зібрань. Першочерговими питаннями, які потребують урегулювання таким законом, є, зокрема, визначення строків сповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань, їх місця, часу проведення тощо. Необхідним вбачається визначення цим актом обставин (випадків), за наявності яких органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не будуть мати повноважень на звернення до суду з позовами щодо обмеження в реалізації права на мирні зібрання [47]. У цій Довідці значної уваги приділено особливостям практики розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання, виявлено такі прогалини та помилки в діяльності судів нижчих ланок, як не достатня обґрунтованість судових рішень у викладенні фактів та аргументів, на підставі яких суд доходить того чи іншого висновку щодо проведення мирного зібрання, зокрема про його заборону, що може свідчити про безпідставне порушення принципів функціонування демократичного суспільства. На основі здійсненого аналізу, Вищим Адміністративним судом запропоновано рекомендації для судів нижчих ланок, які повинні бути опорою при вирішенні справ щодо реалізації права на мирні зібрання.

Підтвердженням нагальності прийняття закону про мирні зібрання також служить Постанова Пленуму ВАС України від 22.05.2015 р. № 5 «Про правове регулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання», в результаті якої було прийнято рішення про звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України стосовно необхідності правового врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання [48].

У рамках Універсального періодичного огляду ООН України 24.10.2012 р. було прийнято також рекомендацію № 97.123, в якій, зокрема, йдеться про необхідність «реалізувати законодавство щодо права на свободу зібрань відповідно до стандартів ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права». Крім цього, Європейський суд з прав людини у своєму Рішенні від 11.04.2013 р. у справі «Вєренцов проти України» встановив порушення ст.ст. 7 і 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що впливають із прогалин у законодавстві, що стосується свободи зібрань.

Верховна Рада України відповіла на звернення Вищого адміністративного суду України щодо нагальної потреби термінового прийняття закону про мирні зібрання. У листі, який підписав Голова постійного Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, зазначено, що Постановою Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» передбачено ухвалення Закону про мирні зібрання лише у II кварталі 2016 р. [48]

У теперішній час в багатьох державах питання організації та проведення мирних зібрань врегульовано, як правило, на рівні загальнодержавного законодавства, а в Україні, як уже було неодноразово сказано, не існує такого єдиного закону. Тому, у цьому дослідженні необхідно проаналізувати досягнення законодавства декількох, навмання обраних, держав, оскільки видається, що запровадження цього досвіду стане передумовою прийняття істинно демократичного закону, який закріпив би механізм реалізації права особи на мирні зібрання в Україні.

Розпочати можна, з найближчого сусіда – Російської Федерації, в якій є відповідний закон «Про зібрання, мітинги, демонстрації, походи та пікетування» від 19 червня 2004 р., який розроблявся майже десять років. На наш погляд, переваги цього закону полягають у тому, що в ньому:

надано чітке визначення публічного заходу, як відкритої, мирної, доступної кожному акції, яка має своєю метою вільне вираження і формування думок, а також висунення вимог щодо різних питань політичного, економічного, соціального та культурного життя країни і питань зовнішньої політики (ст. 2);

введено поняття регламенту проведення публічного заходу – документа, який містить у собі погодинний розклад основних етапів проведення публічного заходу з переліком осіб, відповідальних за кожен етап (ст. 2);

докладно визначено права та обов'язки організаторів, учасників, органів виконавчої влади, які пов'язані з проведенням публічного заходу (ст. ст. 5, 6, 12–14);

встановлено обмеження щодо місця проведення публічного заходу (ст. 8–9);

Однак, цей нормативно-правовий акт не позбавлено недоліків, до яких можна зарахувати такі:

організаторами публічних заходів можуть бути тільки громадяни РФ, за межами дії залишилися іноземці та особи без громадянства;

зостається незрозумілим, яким критерієм керувався російський законодавець, визнаючи організаторами пікетування громадян РФ, які досягли 18 років, а мітингів, зборів – осіб з 16 років (ст. 5).

Цікавим застається факт, коли в РФ органи місцевого самоврядування мають право своїм рішенням припинити чи призупинити мирне зібрання, в Україні ж навпаки, обов'язковим є звернення до адміністративного суду. Оскаржити рішення органу місцевого самоврядування у РФ організатори можуть тільки через суд.

Зокрема, адміністрація Нижнього Новгорода відмовила у погодженні місця проведення мітингу 15 вересня 2012 р., посилаючись на власне рішення про встановлений перелік місць у проведенні зборів, де збори допускаються. У суді рішення адміністрації було оскаржено, з посиланням на те, що локального закону про місця проведення зборів ще не прийнято. Однак, 15

листопада суд визнав рішення адміністрації міста обґрунтованим. Така практика є характерною для судів.

До судів РФ звертаються у безлічі випадків за фактами заборони публічних акцій. Такі справи розглядаються судами загальної юрисдикції за правилами публічного розгляду, за яких встановлено особливий порядок, зокрема подання доказів, за якого заявник повинен представляти в суд тільки докази порушень своїх прав, а представники влади – доводити законність своїх рішень і дій. У той же час, суд «не пов'язаний доводами сторін» і має право на власний розсуд не тільки тлумачити події, але й обґрунтовувати «за державу» законність дій і рішень держави.

За статистикою Судового департаменту РФ, у цілому по Росії судами задовольняється більше 51% заяв щодо оскарження дій і рішень державних органів [59]. У регіональній практиці ці показники істотно варіюються (наприклад, позитивні рішення виносилися тільки у 27% справ у Москві, у 30% в Нижньогородській області) [59]. Статистика по справах про порушення свободи зібрань офіційно не ведеться. Результати моніторингу, виробленого правозахисними НУО, дають приблизні дані. Є регіони, де переважна частина заяв задовольняється, наприклад, Сахалінська область. Але саме в тих регіонах, де існує активний протестний рух (Москва, Санкт-Петербург, Нижньогородська, Самарська області, більшість національних республік), задовольняється менше 5% скарг. У середньому по Росії задовольняється не більше 10% скарг на порушення права на мирні зібрання. І це найнижчий показник з усіх категорій справ щодо порушення прав і свобод громадян.

Враховуючи, що в суд звертаються постраждалі у разі очевидних і масових порушень свободи зібрань, а справи щодо свободи зібрань належать до найбільш прозорих у доведенні справ, рівень судового захисту права на свободу зібрань у Росії можна визнати вкрай низьким [59].

Можна констатувати, що в Росії судовий захист свободи мирних зібрань з усієї практики захисту прав і свобод громадян є самим неефективним. Така

ситуація є прямим наслідком досить обмежувального (у порівнянні з іншими сферами прав і свобод) національного законодавства у забезпеченні свободи зібрань і одностороннього тлумачення цього законодавства судами, які трактують його в інтересах органів влади. Необхідно зазначити, що такий порядок визначено процесуальними нормами. У своїх оцінках суд, визначаючи законність дій і рішень органів влади, за умови, якщо є можливість виправдати ці дії будь-якою нормою закону, факт порушення прав і свобод людини, як правило, не визнає. Саме тому національні суди ніколи не приймають рішення щодо оцінки суспільних інтересів та усунення причин і джерел порушень, не застосовуються також міжнародні принципи щодо забезпечення свободи зібрань та не виконуються рішення міжнародних органів. Неповноцінність національних судових вердиктів і відмова визнання порушень прав і свобод – це слабка сторона таких рішень.

Увагу привертає законодавство Австрії з питань організації та проведення мирних зібрань. Слід сказати, що Закон Австрії про порядок проведення мирних зібрань було прийнято у 1867 р., основні положення якого, й досі, майже через півтора століття після його ухвалення, залишаються без змін і не втратили своєї чинності.

Аналіз змісту цього закону свідчить про те, що при його формуванні законодавці враховували низку політичних положень, серед яких основними можна назвати такі: свобода зібрань має надзвичайно важливе значення для функціонування справжньої демократії; суспільна воля людей формується та знаходить свій прояв найчастіше у рамках зібрання; посягання на свободу зібрань нищить саму демократію [60].

Виходячи з цього, в Законі конкретно і логічно викладено основні положення, застосування яких створює належні умови для проведення мирних зібрань громадян. У § 2 Закону зазначено, що кожен, хто має намір організувати зібрання, повинен повідомити письмово про це орган управління не пізніше ніж за 24 години до запланованого початку його проведення, у ньому зазначено мету, місце та час проведення зібрання.

Норми цього Закону не поширюються на: громадські розважальні заходи, народні свята, похорони, паломництва.

У свою чергу, існують певні обмеження щодо реалізації права на проведення зібрання:

зібрання, мета яких суперечить кримінальному законодавству або проведення яких загрожує громадській безпеці, – мають бути забороненими відповідним органом (§ 6);

під час засідань Національної ради, Федеральної ради, Федеральних зборів або ландтагу в радіусі 300 м. від місця їх знаходження, – не повинно проводитись ніяких зібрань під відкритим небом (§ 7);

іноземцям забороняється бути організаторами, особами що відповідають за дотримання порядку, чи керівниками зібрань з метою розгляду суспільних питань, озброєні особи також не можуть брати участь (§ 8);

звернення та петиції, ухвалені зібраннями, не можуть передаватися більше ніж десятьма особами (§ 10). Це обмеження, з нашої точки зору, є доцільним, адже воно таким чином унеможливлює вплив натовпу на посадових осіб та перешкоджає можливим неконтрольованим проявам натовпу.

Цікавим також є положення, згідно з яким, орган управління може на свій розсуд направляти на будь-яке зібрання свого представника, якому на зібранні має бути відведено місце, у разі вимоги йому має бути надано довідку про особи заявників та промовців. Це положення є цікавим, принаймні, з двох причин. По-перше, воно створює умови для певного контролю за поведінкою ініціаторів зібрання та найбільш активних його учасників з боку органів управління. По-друге, воно організовує учасників зібрання, спонукає їх до відповідального ставлення щодо власної поведінки під час проведення заходу.

Наступним хотілося б розглянути Закон Республіки Білорусь «Про збори, мітинги, вуличні походи, демонстрації та пікети» від 30 грудня 1997 р. У Законі надається чіткий перелік масових заходів та окремі визначення

щодо кожного. Особливим є те, що дія Закону поширюється як на громадян Республіки Білорусь, так і на іноземців та апатридів. Але правом подачі повідомлення до відповідного органу наділено тільки резидентів, що досягли 18-річного віку.

У повідомленні, крім стандартних пунктів зазначаються також і механізм забезпечення громадського порядку при проведенні масового заходу, а також залучення медичної допомоги та комунальних служб. Відповідно до ст. 6 Закону, голова виконавчого або «адміністративного» органу самостійно визначає порядок оплати, яку здійснюють організатори заходу, фінансуючи працю медичних працівників та комунальних служб.

Стаття 8 Закону містить цікаву норму щодо обов'язків організатора заходу не оголошувати про проведення масового заходу у засобах масової інформації або шляхом агітаційних папірців до моменту остаточного дозволу виконавчого або іншого відповідного органу.

У ст. 9 Закону визначається гранично допустимі норми проведення масових заходів поблизу будівель державного значення. Зокрема, від резиденції Президента Республіки Білорусь, Національної Асамблеї Республіки Білорусь, Кабінету Міністрів Республіки Білорусь, Телерадіоцентру Республіки Білорусь, тротуарів та станцій метро відстань має становити не менше 200 метрів. Республіканські, а також місцеві виконавчі органи, дипломатичні і консульські установи, судові та правоохоронні органи, органи внутрішніх справ та державної безпеки, лікарні, дитячі заклади, електро- та енергоносії мають бути забезпечені відстанню не менше 50 метрів [60].

Проведення масових заходів дозволяється до 22 години. За п'ять чи менше днів до виборів, референдуму тощо організація масових заходів має проводитись у спеціально пристосованих для цього місцях за рішенням відповідного органу державної влади. Забороняється проводити масові заходи, якщо їх метою є пропаганда війни, соціальна, національна, релігійна або расова дискримінація.

Закон у ст. 10 детально регламентує обов'язки організатора громадської акції, серед яких він повинен вимагати належної поведінки від учасників акції, стежити за збереженням навколишнього середовища, доповідати про хід акції органам виконавчої та правоохоронної влади, сплачувати рахунок за медичні та комунальні послуги не пізніше 10 днів після закінчення громадської акції. У цій же статті окремим пунктом є норма щодо права органів влади встановлювати додаткові корективи майбутніх маніфестацій.

Стаття 11 Закону містить пункт щодо заборони продажу алкогольних напоїв у радіусі 500 метрів від місця проведення масового заходу з єдиним винятком, коли такі заклади, як, наприклад, ресторани та кафе, що знаходяться на подібній граничній відстані, матимуть окрему ліцензію про продаж алкогольних напоїв у святкові дні.

Основним законом, що регулює проведення походів і демонстрацій у Великій Британії, є «Закон про охорону громадського порядку» в редакції від 1986 р. Проведення вуличних заходів, згідно з його положеннями санкціонується поліцією. Організатори зобов'язані звернутися до територіальної поліцейської дільниці із заявою не менше ніж за шість робочих днів до початку заходу. У повідомленні необхідно вказати дату, місце і час проведення акції, маршрут руху, прізвища та адреси організаторів. Санкції для організаторів наступають, коли йдеться про порушення, що стосуються порядку проведення заходів – зокрема, порушення встановлених термінів подання повідомлення, неузгоджену зміну дати, часу й маршруту походів. У цих випадках організатори можуть бути покарані тюремним ув'язненням на строк до трьох місяців або штрафом, що не перевищує 1000 фунтів [62].

Вуличні демонстрації та мітинги в Німеччині проводяться відповідно до Федерального закону «Про зібрання і походи» в редакції 1978 р. Цей документ встановлює повідомчий порядок проведення подібних заходів. Більше того, законодавство ФРН допускає можливість проведення стихійних мітингів, якщо їх виникнення обумовлено недавніми подіями, що відбулися.

Повідомлення про мітинг подається у місцеву поліцейську дільницю не пізніше ніж за дві доби до початку заходу. У повідомленні має бути вказано мету демонстрації та дані відповідальних осіб. Серйозні покарання у вигляді позбавлення волі на строк до одного року організаторам загрожують тільки у тому разі, коли вони проводять заздалегідь спланований захід без повідомлення.

Примітно, що законом спеціально обумовлено, що якщо керівник заходу не в змозі домогтися виконання своїх розпоряджень, він зобов'язаний оголосити про припинення демонстрації. Із цього моменту всі, хто не підкорився вимогам організаторів, потрапляють під визначення «особи, що діє проти громадського порядку» і несуть кримінальну відповідальність.

У США законодавчі вимоги до проведення мітингів і маніфестацій перебувають у віданні влади штатів. Наприклад, у Нью-Йорку заявку на проведення мітингу необхідно подавати за 45, у Лос-Анджелесі – за 40, а у Вашингтоні – не менше ніж за 15 днів [63].

У деяких містах заборонено проведення мітингів у безпосередній близькості від урядових і адміністративних будівель. У деяких містах існують обмеження протяжності маршруту походів, а в деяких, щоб отримати дозвіл, доведеться заплатити 300 доларів. Несанкціоновані акції підпадають під визначення «публічні заворушення», що ставлять під загрозу громадський спокій. У поліції в такому разі є право розганяти маніфестації та заарештовувати найбільш активних учасників. Максимальне покарання, яке може загрожувати учасникам несанкціонованих демонстрацій, – 10 років позбавлення волі. Але це тільки у тому разі, якщо вони брали участь у заворушеннях зі зброєю. У переважній більшості випадків мітингувальники отримують покарання у вигляді адміністративного штрафу за створення перешкод для проходу людей та проїзду транспорту, максимальний розмір, якого становить 3000 доларів. Хоча в окремих штатах, наприклад у Техасі, за подібні дії можна потрапити до в'язниці на строк до шести місяців.

Однією з ключових причин неефективного українського законодавства

про зібрання, як уявляється, є використання судами законодавства СРСР 80-х рр. XX ст. і свавільне тлумачення Конституції. Вони забороняють мирні зібрання переважно з надуманих мотивів, наприклад, «збори можуть зашкодити іміджу країни», «міська влада відвела окреме місце». Це, зокрема, Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28.07.1988 р.

У Польщі, наприклад, законодавство про мирні зібрання також не є настільки новим: відносини у цій сфері регулює Закон Республіки Польща «Про зібрання» від 5 липня 1990 р.

Тепер слід виокремити основні відмінності між українським законопроектом і польським законом:

порядок організації і проведення мирних заходів, визначений Законом, у Польщі, зокрема, не поширюється на зібрання, пов'язані з виборами до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це положення там надає вільне поле для зібрань у виборчий період. В Україні це поле є вужчим – лише зустрічі з кандидатами;

у польському законодавстві немає поділу мирних зібрань на підвиди. Там міститься лише одне визначення. Мирне зібрання – зібрання щонайменше 15 осіб з метою спільних дій чи спільного вираження думки, тобто менше 15 осіб, які бажають зібратися, не мають виконувати формальних вимог цього закону;

у Польщі присутність органів внутрішніх справ на зібранні не є обов'язковою: вона забезпечується лише на прохання організатора зібрання. Тому кількість порушень з боку правоохоронних органів є значно меншою;

у польському Законі зазначено чіткі терміни повідомлення та відмови в проведенні мирних зібрань – три дні до проведення акції. З одного боку, це обмежує громадян у термінах повідомлення, а з іншого – гарантує чітку роботу механізму відмови;

в українському законопроекті міститься великий перелік підстав припинення зібрань. У Польщі ж такими випадками є лише загроза життю та

здоров'ю людей і нищенню майна [63].

Можливо й справді, ухвалення нового європейського закону виправить ситуацію. Законопроект не настільки відрізняється від польського побратима (хоча на ці відмінності варто звернути увагу), тому справа залишається лише за його схваленням законодавцем і реалізацією акта.

Тепер настала черга нормативних актів міжнародного значення. Одним із основних актів у досліджуваній сфері є Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 року, у статті 20 якої зазначено таке «Кожна людина має право на свободу мирних зібрань та асоціацій. Ніхто не може бути примушений вступати до асоціацій». Отже, Загальна декларація надає кожній людині право на свободу мирних зібрань, тобто уже на цьому рівні досліджуване право визначається як природне, особисте, що належить кожній людині і за своєю суттю є свободою.

Наступним міжнародним актом є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи від 04 листопада 1950 р. У статті 11 зазначається, що:

«Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».

У цій Конвенції право на мирні зібрання уже розкрито значно ширше, і передбачає обмеження цього права: тільки в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту прав і свобод інших людей. Дублювання цього положення міститься і

в ст. 39 Конституції України і в п. 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України.

Практика Європейського Суду незмінно впливає з того, що ст. 11 Конвенції міцно взаємопов'язана зі ст. 10, яка гарантує свободу слова. Суд неодноразово вказував, що «незважаючи на автономну роль і особливу сферу застосування, ст. 11 має також розглядатися у світлі ст. 10. Захист думок і свобода висловлювати їх – одна із цілей свободи зборів і створення асоціацій».

Право на свободу мирних зібрань у практиці Суду представлено більш ніж скромно. Найбільш значним є рішення 1988 р. по справі «Організація «Платформа» «Лікарі за життя» проти Австрії», в якому Суд підтвердив важливість цього права як форми колективного вираження думок з актуальних питань життя суспільства і визначив межі позитивної обов'язки влади забезпечувати реальну можливість його безперешкодного здійснення.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН від 16 грудня 1966 р. містить у собі ст. 21, відповідно до якої:

«Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб».

У цьому міжнародному акті знову ж таки, повторюються положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у контексті обмежень цього права. Але у цьому міжнародному акті уже дещо змінено формулювання у попередніх документах було «право на свободу мирних зібрань», а стало – «право на мирні збори», тобто стало таким, що надається людині державою – позитивним.

Наступним міжнародним документом, який містить у собі положення щодо реалізації прав на мирні зібрання є Хартія основних прав

Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. Відповідно до ст. 12 відповідної Хартії:

«Кожна людина має право на свободу мирних зборів і на свободу асоціації з іншими на всіх рівнях, зокрема, у політичному, профспілковому та суспільному житті, що має на увазі право кожної людини створювати спільно з іншими професійні спілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

Політичні партії, що діють на рівні Європейського Союзу, сприяють вираженню політичної волі громадян Союзу». У Хартії спеціально обумовлено, що право на свободу мирних зібрань може реалізовуватись на «всіх рівнях», тобто й на рівні Європейського Союзу в цілому, частиною якого ми найближчим часом станемо. Знову ж таки, видно, що відбувається повернення до «права на свободу мирних зборів», як було у попередніх міжнародних документах.

Необхідно сказати про так звані Керівні принципи зі свободи мирних зібрань ОБСЄ 2010 р., адже вони є джерелом європейської правової доктрини, що ґрунтується на національному досвіді держав регіону, норм міжнародних угод та прецедентної практики.

Наведені Керівні принципи було розроблено радою експертів БДПЛ (бюро по демократичним інститутам та правам людини) ОБСЄ та європейською комісією за демократію через право (венетіанською комісією) Ради Європи у 2010 р. У своїй структурі вони містить положення щодо: поняття мирних зібрань, основних регулюючих принципів, обмеження в реалізації права на мирні зібрання, процедурні питання та застосування законодавства про мирні збори. На ці Керівні принципи посиляється Європейський суд по правам людини у своїй практиці та активно використовуються в роботі ООН. Актуальними є наведені у цьому документі шість провідних принципів у сфері проведення мирних зібрань: презумпція на користь проведення зібрань; обов'язок держави захищати мирні зібрання та створити адекватні механізми і процедури; принцип законності; принцип

співрозмірності; належна практика адміністративного регулювання та недискримінаційність.

Неабияке значення у системі джерел права в Україні відіграють рішення Європейського суду по правам людини, вони є обов'язковими для адміністративних судів та повинні бути надійним орієнтиром при вирішенні справ щодо обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання. На жаль практика їх використання є поодинокую, а із тих випадків їх застосування можна зрозуміти, що суди здебільшого перекручують їх істинний зміст або обмежуються простим цитуванням. Ця проблема підсилює науковий інтерес, для зручності слід спробувати систематизувати наявні рішення ЄСПЛ із приводу вирішення справ щодо реалізації права на мирні зібрання.

При вирішенні питання щодо обмеження мирного зібрання для правильного розуміння приписів ст. 182 КАС України судам слід спиратися на такі рішення ЄСПЛ:

1. В інтересах громадського порядку:

рішення по справі «Махмудов проти Російської Федерації»;

рішення по справі «Станков та Об'єднана організація Македонії «Ілінден» проти Болгарії»;

рішення по справі «Інчал проти Туреччини»;

рішення по справі «Атаман проти Туреччини»;

рішення по справі «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації»;

рішення по справі «Баррако проти Франції».

2. В інтересах національної безпеки:

рішення по справі «Станков та Об'єднана організація Македонії «Ілінден» проти Болгарії»;

рішення по справі «Християнська демократична народна партія проти Молдови»;

3. Реальна небезпека заворушень, вчинення кримінальних правопорушень:

рішення по справі «Баранкевич проти Російської Федерації»

4. Інші рішення:

щодо одночасних мирних зібрань із протилежними поглядами (рішення по справі «Християнська демократична народна партія проти Молдови»; рішення по справі «Олінгер проти Австрії; рішення по справі «Бессарабська Метрополія та інші проти Молдови»; рішення по справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австралії»);

щодо законності втручання в право на свободу реалізації права на мирне зібрання та завчасного повідомлення (рішення по справі «Веренцов проти України»);

щодо критерію «необхідності в демократичному суспільстві» (рішення по справі «Артіко проти Італії»);

щодо розуміння категорії «обмеження» мирних зібрань (рішення по справі «Езелін проти Франції»);

щодо правомірності застосування Указу 1988 року (рішення по справі «Шмушкович проти України»).

Після здійснення моніторингу судових рішень в ЄДРСР України, видається за необхідним викласти тут перелік нормативних положень, на які адміністративні суди при вирішенні справ про обмеження чи усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання найчастіше посилаються, це:

- 1) стаття 39 Конституції України;
- 2) стаття 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» у частині визначення терміна «національна безпека»;
- 3) статті 182 та 183 Кодексу адміністративного судочинства України;
- 4) пункт 1 частини першої статті 10 Закону України «Про міліцію» щодо завдань міліції забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок;
- 5) стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині повноважень органів місцевого самоврядування вирішувати відповідно до закону питання щодо проведення зборів, мітингів,

маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів та здійснювати контроль за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні;

6) Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. №4рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання);

7) пункт 1.6 Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України у частині визначення термінів «громадський порядок» та «громадська безпека»;

8) акти органів місцевого самоврядування, що регулюють порядок реалізації права на мирні зібрання, якщо їх прийнято у відповідному населеному пункті;

9) Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» № 9306-XI від 28 липня 1988 р., який визначає вимоги до заяви про проведення мирного зібрання і строк її подання (не пізніше як за 10 днів до заходу).

Але проблема правового регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання залишається до тих пір, поки не буде прийнято спеціальний закон, який регулював би відповідні правовідносини та до тих пір, поки адміністративні суди не будуть реально спиратися та керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини.

Висновки до розділу 1

Таким чином, проаналізувавши теоретик -правові засади провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання в Україні, місця цього права в системі прав людини та його змісту, можна зробити такі висновки.

1. Розвиток наукової думки із цієї проблематики відбувається у двох взаємопов'язаних напрямках: 1) дослідження природи права на мирні зібрання у системі прав і свобод людини та громадянина (О.В. Пушкіна, В.В. Букач, О.В. Васьковська, М.М. Денисова, Е.Е. Мухамедова, А.Ю. Олійник та ін.). 2) аналіз судової практики в провадженнях по справах щодо реалізації права на мирні зібрання (Р.О. Куйбіда, М.Л. Серeda, О.М. Пасенюк, Р.С. Мельник, А.О. Неугодніков та ін.). Із розвитком адміністративного процесуального права постала необхідність у науковому обґрунтуванні відповідності передбаченої законодавством процесуальної форми специфіці спорів, що виникають при реалізації права на мирні зібрання. Таким чином, напрацювання вчених-конституціоналістів, зокрема, Е.Е. Нікітіна, В.А. Лізогуба, А.О. Крупника, Т.М. Храмова, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, Е.Є. Регушевського, В.О. Скомаровського, Р.Б. Тополевського, В.Д. Яворського, В.Г. Поліщука, – імплементуються в теорію адміністративного процесуального права для поглиблення розуміння правової природи права на мирні зібрання.

Об'єднуючим елементом усіх попередніх і сучасних досліджень є обґрунтування необхідності прийняття єдиного нормативно-правового акта, який регулював би порядок проведення мирних зібрань в Україні. Науково-теоретичне опрацювання особливостей провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання перебуває на теперішній час на етапі постановки проблеми, вимагає визначення процесуального статусу учасників, завдань і повноважень суду при розгляді та вирішенні цієї категорії справ, особливостей таких процесуальних інститутів, як забезпечення позову, предмет доказування та оскарження рішень.

2. Предметом судового захисту в адміністративному процесі є право на мирні зібрання, яке можна розглядати як індивідуальне (особистісне) право людини, що має прояв у формі масового вираження особами своїх поглядів/ставлень до подій, явищ, рішень, із питань політичного, економічного, соціального та культурного життя, і є засобом реалізації конституційних свобод та інших прав людини.

Проведення у справах щодо реалізації права на мирні зібрання слід розуміти як структурний елемент адміністративного процесу, що має вираження у нормативно врегульованому порядку розгляду адміністративним судом справ щодо обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання. Воно охоплює дві адміністративні справи щодо: 1) обмежень в реалізації права на мирні зібрання; 2) усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання.

Абсолютна більшість справ щодо реалізації права на мирні зібрання належать до першої групи, оскільки повідомний порядок реалізації цього права позбавляє суб'єкта владних повноважень самостійно вживати будь-яких дій, спрямованих на його обмеження. Таким чином, рішення і дії суб'єкта владних повноважень, яких спрямовано на обмеження реалізації права на мирні зібрання без відповідного судового санкціонування, є незаконними, і це повною мірою усвідомлюється суб'єктами владних повноважень. Водночас, ст. 183 КАС України може отримати поштовх до правозастосовного втілення, якщо, внаслідок оновлення законодавства у сфері мирних зібрань, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення цього права будуть чітко регламентованими.

Фактичне обмеження права на мирне зібрання є можливим шляхом: 1) прийняття нормативно-правового акта; 2) прийняття індивідуального правового акта; 3) вчинення дій суб'єктом владних повноважень; 4) бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Акцентовано увагу на тому, що практика визначення особливих правил та вимог проведення мирних

зібрань на локальному рівні («Про визначення переліку місць для проведення мирних зібрань», Положення про проведення мирних зібрань тощо) не відповідає демократичним стандартам. Доведено, що оскарження локальних нормативно-правових актів, якими встановлюються будь-які обмеження права на мирні зібрання, не належать до досліджуваної категорії і розглядаються із застосуванням процесуальної форми, передбаченої для розгляду і вирішення справ про оскарження нормативно-правових актів.

Класифікація форм мирних зібрань має безпосереднє значення для судової практики, оскільки може стати підставою для обмеження права на мирні зібрання у разі, якщо заявлена форма мирного зібрання (мітинг, протест, похід тощо) може спричинити реальну небезпеку заворушень.

3. Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень щодо обмеження права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України), пов'язані із так званим судовим санкціонуванням вчинення певних дій, які пов'язані з реалізацією суб'єктом владних повноважень «втручальних повноважень», що тягнуть суттєве обмеження прав та законних інтересів фізичних/юридичних осіб. Але законодавцем визначена наявність у випадку реалізації такого повноваження ознак публічно-правового спору, тобто наявність спірних відносин між органом державної влади/органом місцевого самоврядування та організатором мирного зібрання.

4. Правове регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання слід розуміти як цілеспрямований вплив на суспільні відносини, що виникають між адміністративним судом і сторонами спору: організатором мирних зібрань і суб'єктом владних повноважень, їх представниками та іншими учасниками адміністративного судочинства.

Особливостями правового регулювання провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання є наявність двох окремих статей КАС України, які характеризуються спільністю підходів до визначення порядку розгляду і вирішення цих справ (обмеженість строків звернення до суду та строків розгляду справи; спеціальні способи повідомлення зацікавлених осіб;

негайне виконання судових рішень). Акцентовано увагу на тому, що ст. 183 КАС України майже не використовується на практиці і має декларативний характер.

Встановлено, що при розгляді і вирішенні справ щодо реалізації права на мирні зібрання суди керуються Конституцією України, міжнародними договорами, локальними актами органів місцевого самоврядування, відомчими актами МВС України, а також Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР», який є чинним тільки у частині, що не суперечить ст. 39 Конституції України, щодо змісту повідомлення про проведення запланованого мирного зібрання. Органи місцевого самоврядування неправомірно беруть на себе функції тлумачення норм Конституції України, встановлюючи порядок проведення мирних зібрань (перелік можливих організаторів, строк подання заяв/повідомлень, перелік місць проведення масових заходів тощо). Доведено необхідність перегляду і скасування усіх локальних актів органів місцевого самоврядування, якими обмежується право на мирні зібрання.

Проаналізований законопроект «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 07.12.2015 р. доцільно скоригувати в окремих положеннях: 1) визнання права громадського об'єднання без наявності статусу юридичної особи бути організатором мирного зібрання не узгоджується з положеннями КАС України щодо суб'єктів адміністративного процесу; 2) строк письмового повідомлення про намір проведення мирного зібрання не пізніше як за сорок вісім годин до його початку суперечить ч. 4 ст. 182 КАС України, якою передбачено 3 дні на розгляд справи; 3) можливість проведення мирного зібрання у будь-який час доби може призвести до порушення прав та інтересів осіб, які не беруть участі у мирному зібранні, тому необхідно встановити часове обмеження з 08:00 до 22:00 годин.

5. Рішення Європейського суду з прав людини для судочинства у справах щодо реалізації права на мирні зібрання повинні бути орієнтиром

для адміністративного суду в умовах недосконалості національного законодавства. Запропоновано систематизувати рішення Європейського суду з прав людини у справах щодо реалізації права на мирні зібрання за підставами законного обмеження цього права на рішення:

1. В інтересах громадського порядку:

рішення по справі «Махмудов проти Російської Федерації»;

рішення по справі «Станков та Об'єднана організація Македонії «Іллінден» проти Болгарії»;

рішення по справі «Інчал проти Туреччини»;

рішення по справі «Атаман проти Туреччини»;

рішення по справі «Сергій Кузнєцов проти Російської Федерації»;

рішення по справі «Баррако проти Франції».

2. В інтересах національної безпеки:

рішення по справі «Станков та Об'єднана організація Македонії «Іллінден» проти Болгарії»;

рішення по справі «Християнська демократична народна партія проти Молдови»;

3. Реальна небезпека заворушень, вчинення кримінальних правопорушень:

рішення по справі «Баранкевич проти Російської Федерації»

4. Інші рішення:

щодо одночасних мирних зібрань із протилежними поглядами (рішення по справі «Християнська демократична народна партія проти Молдови»; рішення по справі «Олінгер проти Австрії; рішення по справі «Бессарабська Метрополія та інші проти Молдови»; рішення по справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австралії»);

щодо законності втручання в право на свободу реалізації права на мирне зібрання та завчасного повідомлення (рішення по справі «Веренцов проти України»);

щодо критерію «необхідності в демократичному суспільстві» (рішення по справі «Артіко проти Італії»);

щодо розуміння категорії «обмеження» мирних зібрань (рішення по справі «Езелін проти Франції»);

щодо правомірності застосування Указу 1988 року (рішення по справі «Шмушкович проти України»).

Вбачається за доцільне відображати систематизовані правові позиції ЄСПЛ у рекомендаційних актах Пленуму ВАСУ.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

2.1. Правовий статус учасників адміністративного судочинства у справах щодо обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання

Слід звернути увагу на те, що в юридичній літературі поняття «суб'єкти» та «учасники» адміністративного процесу не ототожнюються. Поняття «суб'єкт процесу» є ширшим за поняття «учасник процесу» [93, с. 206].

Взагалі, як правило, під терміном «суб'єкти процесу» розуміють усіх без виключення осіб, що беруть участь у процесі, включаючи лідируючого суб'єкта, який саме здійснює розгляд справи, визначає її хід та приймає остаточне рішення по справі. При здійсненні адміністративного судочинства таким лідируючим суб'єктом є адміністративний суд. О.В. Кузьменко зазначає, що суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надати права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки - виконувати, учасник адміністративного процесу — це реально існуючий індивід адміністративного процесу [94, с. 176].

Що ж стосується терміна «учасники процесу», як зазначає І.О.Картузова, то він є значно вужчим і охоплює тих осіб, які вступають до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу [81, с. 158]. Безумовно, цих осіб наділено усіма необхідними правами для впливу на хід процесу, але вирішальна роль належить лідируючим суб'єктам процесу.

Існує також необхідність у розмежуванні таких понять як «учасники адміністративного процесу» та «учасники адміністративного судочинства».

Слід наголосити на тому, що термін «адміністративний процес» в юридичній літературі трактується неоднозначно, у широкому, вузькому та інших значеннях. У цьому дослідженні, буде розглядатися це поняття чітко у відповідності за законом, а саме ст. 3 КАС України, у якій зазначено, що адміністративний процес — це правовідносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Відповідно до ст. 3 КАС України, адміністративне судочинство — це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом, тобто учасниками адміністративного (судового) процесу є учасники правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення адміністративним судом розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [95, с. 85]. Але незважаючи на те, що поняття «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство» збігаються, не видається можливим ототожнювати учасників адміністративного судочинства та учасників адміністративного процесу.

Учасником адміністративного судочинства (адміністративного судового процесу) є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу [95, с. 86], тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній із стадій адміністративного процесу.

У зв'язку із значною кількістю суб'єктів, які вступають в адміністративні процесуальні відносини, важливе значення для вивчення існуючих видів учасників адміністративного процесу має їх класифікація, яка не просто систематизує таких учасників за окремими групами, але й

дозволяє навести специфічні ознаки, завдання, повноваження всіх, хто так чи інакше причетний до адміністративної справи.

Класифікацію учасників адміністративного процесу здійснюють за різними критеріями. Так, наприклад, М.В. Барановський та В.М. Бевзенко виокремлюють такі критерії класифікації учасників у залежності від: 1) їх суспільно-державної ролі; 2) адміністративно-процесуального статусу і мети участі у процесі; 3) організаційної структури [95, с. 115]. Так, залежно від суспільно-державної ролі учасники адміністративного процесу поділяються на суб'єктів владних повноважень, та фізичних і юридичних осіб.

Необхідно розглядати усіх учасників адміністративного процесу, дотримуючись одного критерію, визначеного у главі 5 КАС України, а саме: – на підставі наявності у них юридичної заінтересованості у результатах розв'язання адміністративної справи. Виходячи із цього, учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи:

- 1) особи, які мають юридичну заінтересованість в результаті розгляду справи;
- 2) особи, які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи.

Перша група визначена законодавцем як «особи, які беруть участь у справі», а друга – як «інші учасники адміністративного процесу». Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права та обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони заінтересовані. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу. Стаття 47 КАС України містить вичерпний перелік осіб, які належать до першої групи учасників адміністративного процесу. Характер юридичної заінтересованості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них мають матеріально-правовий інтерес у результаті справи (сторони та треті особи, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору);

інші –мають процесуально-правовий інтерес (представники сторін та третіх осіб).

Учасники адміністративного процесу повинні володіти адміністративною процесуальною правосуб'єктністю. В адміністративно-правовій науці традиційно це поняття розглядається як сукупність певних елементів [97, с. 175]. Відомо, що наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою ознакою учасника адміністративного процесу і, як наслідок, однією з передумов виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Аналіз положень ст. 48 КАС України дає підстави вважати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність — це категорія, що містить у собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність. Але конкретного визначення законодавець не дає, тому що, зазвичай у таких випадках, слід звертатися до наукових напрацювань. Так, заслуговує на увагу думка І.І. Діткевича про те, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність є специфічною особливістю учасників адміністративного процесу, що визначає їх можливість бути носіями прав та обов'язків, можливість вступати в адміністративні процесуальні правовідносини. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність також закріплює коло осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків. конкретизуючи тим самим коло правовідносин, що виникають на основі адміністративної процесуальної правосуб'єктності [98].

М.В. Барановський та В.М. Бевзенко зазначають, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність – категорія, яка нерозривно пов'язана з особою, виникає з моменту її появи у суспільстві та припиняється з її вибуттям із суспільних відносин, саме таке визначення є більш змістовним, і потребує свого подальшого використання [96, с. 110]. Сміливо можна сказати, що законодавцем усе ж таки було надано визначення складових адміністративно процесуальної правосуб'єктності, що є, у свою чергу позитивним кроком. Отже, відповідно до ч. 1 ст. 48 КАС України:

адміністративна процесуальна правоздатність – це здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами, тобто мова йде про фізичних, юридичних осіб та органи державної влади (у всіх вищеперерахованих проявах).

Слід наголосити на тому, що адміністративна процесуальна правоздатність виникає у фізичних осіб з моменту їх народження і припиняється зі смертю, в юридичних осіб вона виникає з моменту їх створення та припиняється з їх ліквідацією. Адміністративно-процесуальна правоздатність є похідною від адміністративної правоздатності. Уявляється, що для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідною є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності, тобто по даній конкретній справі [95, с. 87].

Ще одну згадку про загальну та спеціальну адміністративно процесуальну правоздатність, можна знайти у В.М. Бевзенка. Загальну адміністративну процесуальну правоздатність він визначає як сукупність передбачених КАС України прав та обов'язків, які мають та зобов'язані дотримувати усі, без винятку, особи, які беруть участь в адміністративній справі. Така правоздатність надає можливість сторонам та іншим учасникам адміністративної справи захистити свої суб'єктивні права, свободи та інтереси. Загальна правоздатність є відтворенням принципу рівності усіх учасників перед законом і судом [96, с. 112].

Спеціальна адміністративно процесуальна правоздатність описується як сукупність прав та обов'язків, які здатна мати лише одна конкретна особа, яка бере участь у справі. Відтак, можна говорити про існування

правосуб'єктності сторін, третіх осіб, їх представників, секретаря судового засідання та інших учасників адміністративного процесу. Обсяг та зміст спеціальної правосуб'єктності залежить від процесуальних завдань та інтересів кожного учасника [99, с. 90].

Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю, яка визначається як: здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Фізичним особам вона належить, по-перше, при досягненні повноліття, по-друге, якщо їх не визнано судом недієздатними. Вона також може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах із приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь [100, с. 258]. Це, наприклад, можуть бути справи, в яких позивачем є неповнолітній, а відповідачем адміністрація державного навчального закладу, яка відмовила неповнолітньому у прийомі до цього закладу або відрахувала його із закладу. Таким чином, в законодавстві відображено думку науковців про доцільність виокремлення категорій повної та часткової адміністративно-процесуальної дієздатності громадянина [101, с. 56]. Слід також наголосити на тому, що засновниками молодіжних та дитячих організацій можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах і досягли 14-річного віку. Індивідуальними членами молодіжних громадських організацій можуть бути особи віком від 14 років, індивідуальними членами дитячих громадських організацій – особи віком від 6 років.

Таким чином, неповнолітні особи можуть бути носіями адміністративної процесуальної дієздатності за наявності двох умов: 1) вони є учасниками публічно-правових відносин; 2) таку участь передбачено чинним законодавством [96, с. 110].

Адміністративною процесуальною дієздатністю наділяються також органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної

Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, та юридичні особи у формі: підприємства, установи, організації. Адміністративна процесуальна дієздатність виникає у цих учасників адміністративного судочинства разом з адміністративною процесуальною правоздатністю з моменту їх виникнення, тобто вони мають одночасно адміністративну процесуальну правоздатність і адміністративну процесуальну дієздатність. Вони можуть бути учасниками адміністративно процесуальних правовідносин, тоді як їхня діяльність легалізована у встановленому законом порядку, тобто має бути здійснена реєстрація, за необхідності – отримана ліцензія або патент, сертифікат відповідності тощо [99, с. 90].

Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу використовувати процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними при вступі у процес. Сукупність процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства визначає їх процесуальне становище та дає їм можливість відігравати активну роль в адміністративному процесі. Обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства залежить від їх цілей у процесі та належності до певної групи. Так, особи, що беруть участь у справі, наділені великим обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють при розгляді справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав в осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, що беруть участь у справі, наділені також певними обов'язками, які кореспондують процесуальним правам інших осіб та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи [95, с. 90].

Процесуальні права й обов'язки осіб, які беруть участь у справі, не є зовсім однаковими, але рівність становища цих осіб підтверджується тим, що вони мають рівні процесуальні права й обов'язки. Таким чином,

процесуальні права й обов'язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватися більш або менш важливими, ніж права й обов'язки іншої особи, яка бере участь у справі.

На особливу увагу заслуговує загальна класифікація прав та обов'язків учасників адміністративного процесу, запропонована М.В. Барановським та В.М. Бевзенком, відповідно до якої права та обов'язки учасників адміністративного процесу можна класифікувати на такі види:

1) права та обов'язки щодо розпорядження адміністративним позовом (які належать сторонам, третім особам які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, їх процесуальні представники);

2) права та обов'язки щодо залучення до процесу інших осіб (сторона чи третя особа, наприклад, щодо залучення представника);

3) права та обов'язки щодо виконання покладених законом обов'язків (йдеться про органи та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача);

4) права та обов'язки щодо доказування у справі (сторона, яка стверджує про певні факти, які обґрунтовують її вимоги та заперечення);

5) права та обов'язки щодо оскарження та перегляду судових рішень [95, с. 115].

У науці адміністративного процесуального права існує більш вузька класифікація прав та обов'язків, яка стосується тільки осіб, які беруть участь у справі. Вона безпосередньо впливає з положень ч. 3 ст. 49 КАС України, усі процесуальні права та обов'язки осіб які беруть участь у справі, поділяються на: загальні та диспозитивні.

Загальні права — це надані законом можливості особі, яка бере участь у справі, доводити свою позицію перед судом та спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До загальних прав належать: право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів, право знайомитися з

матеріалами справи, право заявляти клопотання і відводи, право надавати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення, право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них, право робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо [103, с. 80].

Диспозитивні права — це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд. До диспозитивних прав належить право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується інтересів особи, яка бере участь у справі. Крім цього, до диспозитивних прав осіб, які беруть участь у справі, належать й інші, наприклад, позивач в адміністративному процесі має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, а відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково.

Тепер слід перейти до більш детального аналізу учасників адміністративного процесу, яке слід розпочати із сторін (позивача та відповідача).

Сторонами в адміністративному процесі є особи, публічно-правовий спір між якими становить предмет розгляду та розв'язання в адміністративному судочинстві. Сторони є головними учасниками в адміністративному провадженні, без яких сам процес є неможливим. Сторони шукають у суді захисту, коли вважають, що порушено їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин. Сторони в адміністративному процесі, як і всі особи, що беруть участь у справі, мають юридичний інтерес у результаті вирішення справи. Цей інтерес має особистий як матеріальний, так і процесуальний, характер. Характерною

рисою сторін є також те, що процес в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін навіть у тому разі, коли справу порушує не особисто позивач, а інші особи в його інтересах або сторони особисто не беруть участі в процесі.

Сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Позивач — це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подана позовна заява до адміністративного суду. Законодавець по суті встановлює два види позивачів. До першого виду належать особи, на захист прав, свобод та інтересів яких розпочинається адміністративний процес; до другого виду – суб'єкти владних повноважень, на виконання повноважень яких може бути розпочато адміністративний процес. Проведення щодо реалізації права на мирні зібрання є яскравим прикладом такого розмежування позивачів, адже відповідно до ст. 182 КАС України позивачем у справах щодо обмеження права на мирні зібрання є суб'єкт владних повноважень, а позивачем у справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання, відповідно до ст. 183 КАС України, є організатор/організатори мирних зібрань (громадське об'єднання, фізична особа). Таке ж стосується і відповідача, за загальним правилом відповідачем в адміністративному процесі є суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернено вимогу позивача, тобто у справах щодо обмеження права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України) відповідачем є громадське об'єднання чи фізична особа (організатор/організатори мирних зібрань), яка має намір здійснити відповідне мирне зібрання; у справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання відповідачем є не хто інший, як суб'єкт владних повноважень.

Згідно з ч. 1 п. 7 ст. 3 КАС України під суб'єктом владних повноважень в адміністративному судовому процесі мається на увазі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи,

інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

У контексті обраного напрямку дослідження не виникає нагальної потреби у висвітленні усіх проблем, пов'язаних із дискусійним питанням визначення долі поняття «суб'єкт владних повноважень». Із цього приводу можна зазначити таке: у провадженнях у справах щодо реалізації права на мирні зібрання під суб'єктом владних повноважень мається на увазі тільки орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, адже тільки вони на теперішній час приймають повідомлення про проведення мирного зібрання.

Як відомо, до системи органів виконавчої влади належать: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади (обласні, районні міські державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ).

Під органом місцевого самоврядування розуміють: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 10 вищезазначеного законодавчого акта, обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Отже, на законодавчому рівні визначення поняття «орган місцевого самоврядування» практично відсутнє. Тому слід використати визначення сформульоване вітчизняними науковцями-адміністративістами, яке визначає, що орган місцевого самоврядування – це орган публічної влади, який відповідно до закону, від імені та в інтересах територіальної громади, під власну відповідальність здійснює управління справами місцевого значення у межах Конституції і законів України [104, с. 134].

Здійснення повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань покладено на органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України від 21 травня 1997 р.

№ 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» 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.

Стаття 16 Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» визначає місцевій державній адміністрації функції зі здійснення на відповідній території державного контролю, зокрема, за додержанням правил транспортного обслуговування, громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху.

Забезпечення виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечення здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю є одними з провідних функцій місцевої державної адміністрації на виконання її повноважень у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян.

Отже, виконавчі комітети місцевих рад народних депутатів, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження щодо організації та контролю за забезпеченням охорони громадської безпеки, громадського порядку під час проведення мирних зібрань, органи поліції безпосередньо забезпечують громадський порядок, безпеку дорожнього руху, безпеку громадян тощо на таких заходах.

Наприклад, в адміністративній справі за позовом Всеукраїнського громадського об'єднання «Інститут Республіка»: про визнання незаконним рішення та зобов'язати не вчиняти дії, відповідачем є – виконавчий комітет

Миколаївської міської ради [105]. В адміністративній справі про обмеження права на проведення мирного зібрання, позивачем є Ленінська районна державна адміністрація м. Севастополя, відповідачем – Садівниче товариство «Гавань» [106].

З іншого боку, у провадженнях щодо реалізації права на мирні зібрання, є організатор мирного зібрання, тому слід детально дослідити питання: хто такий організатор мирного зібрання взагалі?

Відповідно до ст. 39 КУ та ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, організатором може бути як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства. Що ж стосується віку, з якого особа може набути право бути організатором мирного зібрання, то тут слід виходити з її фізичної та психологічної здатності (готовності) до подібної діяльності. Як зазначає Р.С. Мельник, у цьому плані можна орієнтуватися на досвід, напрацьований у сфері реалізації кримінальної відповідальності, яка настає з 14 років [225, с. 76]. Висновок про доречність закріплення права бути організатором мирного зібрання з названого віку, узгоджується також із положеннями Закону України «Про громадські об'єднання», ч. 1 ст. 7 якого визначає, що засновниками молодіжної та дитячої організації може бути фізична особа, яка досягла 14 років, тобто організатором мирного зібрання може бути особа з 14 років.

Організатором мирного зібрання може бути також юридична особа приватного права. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р., громадське об'єднання це – добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

У свою чергу, громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадська спілка – це громадське

об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Але, слід звернути увагу на той факт, що вищезазначений Закон передбачає право фізичним особам створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи, адже на практиці до такого громадського об'єднання не може бути звернено позовні вимоги суб'єкта владних повноважень та й він сам не може бути позивачем, виходячи із розуміння ст. 48 КАС України (щодо адміністративно процесуальної правосуб'єктності). Наявність такого права: створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи і бути організатором мирного зібрання є тією «шпаринкою», де можна обійти закон, що, у свою чергу, може мати загрозливий характер.

Політичні партії також можуть бути організатором мирного зібрання. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії» від 05.04.2001 р., Політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Трапляються випадки, коли і на стороні позивача, і на стороні відповідача (у справах щодо обмеження та усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання) є декілька осіб, тобто процесуальна співучасть має місце у цих справах. В.М. Бевзенко дає визначення процесуальній співучасті в адміністративному судочинстві. Так, на його думку, процесуальна співучасть в адміністративному судочинстві – це урегульована нормами адміністративного процесуального законодавства участь в адміністративній справі двох і більше позивачів або відповідачів [110, с. 222].

На відсутність закріплення у КАСУ інституту процесуальної співучасті указував А.В. Руденко. Він писав: «Кодекс адміністративного судочинства відмовився від інституту процесуальної співучасті та інституту зустрічного

позову. Хоча наявність у випадку, передбаченому ч. 3 ст. 52 Кодексу адміністративного судочинства України, другого відповідача фактично і є формою пасивної співучасті» [111, с. 209].

Так, у справі № 804/16267/13-а від 29 листопада 2013 р., адміністративний позов про обмеження права на інформаційні акції подано до двох відповідачів (Дніпродзержинська міська організація Всеукраїнського об'єднання «Свобода», та Дніпродзержинська міська організація Комуністична партія України) [112]. Так і в справах щодо усунення обмежень є декілька відповідачів, у справі № 121/240/13-а від 14 лютого 2013 р., адміністративний позов про визнання дій неправомірними та зобов'язання виконати певні дії, звернено до заступника Ялтинського міського голови та до виконавчого комітету Ялтинської міської ради [113]. Вони є яскравим прикладом застосування інституту процесуальної співучасті у цьому провадженні. Необхідно сказати, що таких справ багато, особливо велика їх кількість простежується у так званий «період Євромайдану». Так, внаслідок моніторингу судових рішень щодо проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій у період з 21.11.2013 до 28.02.2014 рр. було виявлено 225 судових рішень по цих категоріях справ, які здебільшого стосувалися питання обмеження мирних зібрань у тій чи іншій формі двом і більше громадським об'єднанням одночасно.

На практиці трапляються випадки подачі адміністративного позову двома позивачами, як це було у позові про визнання рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 25.03.2014 р. № 244 «Про визначення переліку місць для проведення мирних зібрань громадян у м.Миколаєві» незаконним та зобов'язати вчинити певні дії. Позов було подано двома позивачами: Всеукраїнським громадським об'єднанням «Інститут Республіка» та ОСОБОЮ_1 [114].

Для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій сторони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав та обов'язків. Сторони мають рівні процесуальні права та обов'язки, тобто їм

надано рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції у ході розгляду адміністративної справи. Частина 1 ст. 51 КАС України передбачає такі диспозитивні права позивача: право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову у будь-який час до закінчення судового розгляду. Використання позивачем будь-якого із зазначених процесуальних прав спричинить певні зміни у ході процесу, але наслідком реалізації тільки права на відмову від адміністративного позову може бути закриття провадження у справі. Відмову від позову вважають найбільш істотним одностороннім волевиявленням позивача, яке має на меті врегулювання спору та закінчення справи. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (ст.ст. 194, 219 КАС України).

Що стосується відповідача, то, крім прав та обов'язків, наданих законодавством усім особам, які беруть участь у справі, він має право визнати адміністративний позов повністю або частково, а також подати заперечення проти адміністративного позову. Визнання позову також розглядається як одностороннє волевиявлення відповідача, спрямоване на врегулювання спору [95, с. 90].

Одним із важливих прав сторін є можливість закінчити адміністративну справу на будь-якій стадії адміністративного процесу примиренням. Позивач та відповідач можуть піти на взаємні поступки у справі та повністю або частково врегулювати спір на цій основі. Таким чином, сторони можуть здійснити примирення, яке є їх двостороннім волевиявленням, націленим на врегулювання спору шляхом взаємних поступок. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, в якій фіксуються умови примирення.

Важливу роль в адміністративному судовому процесі відіграють такі його учасники, як треті особи. Відомо, що публічно-правовий спір, що

розглядається адміністративним судом, може бути пов'язаний із такими правовідносинами, суб'єктами яких є особи, що не беруть участь у спорі. Таким чином, рішення, прийняте судом у справі, може вплинути на правове становище цих осіб.

Третіми особами визнаються учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу між сторонами для захисту особистих прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Треті особи мають юридичний інтерес у результатах розгляду судом справи. Позиція третіх осіб у справі обумовлена тим, що вони намагатимуться, щоб суд виніс таке рішення у справі, яке відповідало б їх інтересам, що залежать від існуючих між ними і сторонами правовідносин. В адміністративному процесі (як і в будь-якому іншому) беруть участь два види третіх осіб: треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

У провадженнях по справах щодо реалізації права на мирні зібрання беруть участь здебільшого треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. У свою чергу, в адміністративній науці вони визначаються як учасники адміністративного процесу, які вступають в уже порушену в суді адміністративну справу на стороні позивача або відповідача з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [116, с. 150]. Підставою виникнення юридичного інтересу у третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, є її допроцесуальний зв'язок з однією із сторін адміністративної справи, в яку вона вступає. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу за своєї ініціативи, можуть бути залучені до участі у справі за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Вступаючи в адміністративний процес, треті особи, які не заявляють самостійних вимог, не пред'являють адміністративного позову. Вони можуть взяти участь у процесі у будь-який час до закінчення судового розгляду. Вступ третіх осіб,

які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

У провадженнях по справах щодо реалізації права на мирні зібрання, третіми особами, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору найчастіше є:

1) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (у справах щодо визнання незаконним рішення та зобов'язання не вчиняти певні дії) [117];

2) Міське управління Головного управління Міністерства внутрішніх справ України, міський відділ Міністерства внутрішніх справ України, Управління по боротьбі з організованою злочинністю Управління Міністерства внутрішніх справ України (про встановлення обмеження права на проведення масового заходу) [118];

3) Головне управління Міндоходів, Об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Міндоходів (про обмеження права на мирні зібрання) [119];

4) Округна виборча комісія з виборів народних депутатів України відповідного округу (про обмеження реалізації права на мирні зібрання) [120] та ін.

Слід наголосити на тому, що цей перелік не є вичерпним, тобто він передбачає наявність й інших третіх осіб. Треті особи, незалежно від їх виду, наділені усіма правами та несуть обов'язки, передбачені ст. 49 КАС України. Вони мають право: знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання і відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; знайомитися з

технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів тощо. Треті особи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [121, с. 170]. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, володіють в адміністративному процесі, крім вищезазначених прав та обов'язків, усіма правами та обов'язками позивача. Виходячи із цього, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову у будь-який час до закінчення судового розгляду (ст. 51 КАС України).

Відповідно до основного Закону (ст. 55, ст. 56 КУ) кожному надається право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань, а також право кожного на правову допомогу та вільний вибір захисника своїх прав.

В адміністративному судочинстві ці положення деталізуються у ст. 56 КАС України, де передбачається можливість сторін, а також третіх осіб брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника, тобто, КАС України передбачає інститут процесуального представництва в адміністративному судовому процесі. Сторони та треті особи в адміністративному судочинстві можуть брати участь у розгляді справи особисто, через представника або разом зі своїм представником.

В юридичній літературі із цивільного процесу представництво визначається по-різному. По-перше, як процесуальна діяльність особи (представника, повіреного), спрямована на захист суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, державних і громадських інтересів, а також сприяння суду у з'ясуванні об'єктивної істини у справі, постановленні законного і обґрунтованого

рішення [122, с. 140]. По-друге, як правовідносини, за якими і одна особа (представник) здійснює у суді процесуальні дії від імені/ та в інтересах іншої особи (яку представляють) [123, с. 73].

Необхідно зазначити, що в адміністративному судочинстві процесуальне представництво несе на собі відбиток правовідносин, що складаються при розгляді публічно-правового спору, тому діяльність представника спрямована на захист публічних суб'єктивних прав та інтересів іншої особи, публічних інтересів. Під адміністративно-процесуальним представництвом розуміють правовідносини, в яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй договором або законом, вчиняє в адміністративному судовому процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів [124, с. 144].

Згідно з ч. 2 ст. 56 КАС України, представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, тобто досягла повноліття і не визнана судом недієздатною або ще не досягла повноліття по справах із приводу публічно-правових відносин, в яких вона відповідно до законодавства може самостійно брати участь. Судді і прокурори, слідчі не можуть бути представниками у суді. Проте КАС України встановлено два випадки, коли ці особа мають можливість виконувати в адміністративному судочинстві функції представника. По-перше, у разі, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі. По-друге, зазначені особи можуть вступати в процес як законні представники сторони чи третьої особи, тобто здійснювати представництво своїх неповнолітніх дітей або усиновлених, а також в інтересах осіб, що перебувають під їх опікою або піклуванням. Судова практика свідчить, що в провадженнях у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, прокурор може діяти як представник відповідного органу, що є стороною або третьою особою у справі. Так, у рішенні Харківського окружного адміністративного суду про обмеження права на мирне зібрання, прокурор міста Харкова є третьою стороною у справі [232]. Уже виходячи за рамки провадження по

справах щодо реалізації права на мирні зібрання, слід сказати, що прокурор як захисник законності у країні, на практиці може оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування, які обмежують реалізацію права на свободу мирних зібрань [233].

В юридичній літературі процесуальне представництво поділяють на види. Найбільш часто за підставами виникнення виокремлюють договірне та законне процесуальне представництво. Договірне процесуальне представництво ґрунтується на договорі, а законне, у свою чергу, — на законі. Залежно від значення волевиявлення сторін або третіх осіб для виникнення правовідносин представництва виокремлюють два його види: обов'язкове і добровільне. Обов'язкове представництво зумовлене законом та не залежить від волі тієї особи, яку представляють. Це — представництво недієздатних та обмежено дієздатних. Що ж стосується обов'язкового представництва, то воно може бути приватно-правовим, але частіше є публічно-правовим та його підставами є категорії публічного права: адміністративний акт, прямий припис закону тощо [122, с. 146].

У відповідності до ч. 4 ст. 56 КАС України, права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Мова йде про законне обов'язкове процесуальне представництво, яке спрямоване на захист прав і законних інтересів осіб, які внаслідок малоліття, недоумства або душевної хвороби не можуть піклуватися про себе самі, тобто є недієздатними або частково дієздатними. У законодавстві також встановлюється положення, згідно з яким права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні

представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом.

Проте судові надається можливість залучати у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких є обмеженою (ч. 5 ст. 56 КАС України). У той же час в законодавстві визначено, що суд з метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких є обмеженою та які беруть участь у справі, може залучити до участі у справі їхніх законних представників (ч. 6 ст. 56 КАС України). Таким чином, мова йде про залучення процесуальних представників визначених вище осіб з ініціативи суду [125, с. 270].

Згідно з законодавством, законним представником органу, підприємства, установи, організації у суді є його керівник або інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом (ч. 7 ст. 56 КАС України). Як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ч. 8 ст. 56 КАС України). Наприклад, законодавством передбачено право Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах (ч. 1 ст. 60 КАС України).

У разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, а також у разі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді з підстав, встановлених законом, суду надається право зупинити провадження у справі та ініціювати перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення або заміну законного представника.

Цілями процесуального представництва обумовлено те, що представник повинен діяти в інтересах особи, яку він представляє. Проте законодавцем передбачено можливість адміністративного суду здійснювати контроль за діяльністю представника з точки зору відповідності інтересам особи, яку представляють. Якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити відповідний орган чи особу, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Представник може здійснювати свої повноваження тільки на підставі документів, передбачених у законі (ст. 58 КАС України). У разі, коли представник бере участь в адміністративному процесі на основі договору, таким документом є довіреність. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді копії з них приєднуються судом до справи. Законні представники підтверджують свої повноваження документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи.

Якщо особа діє від імені органу, підприємства, установи, організації, то її повноваження підтверджуються довіреністю за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи і засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації.

Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, який виданий відповідним адвокатським об'єднанням, або договором про надання правової допомоги. Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Важливим є питання про повноваження представника в адміністративному суді. Загальним положенням є те, що представник має право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних

дій, яких може вчинити ця особа. Розпорядження довірителя представників, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, щодо ведення справи є обов'язковими для нього [126, с.75].

Необхідно зазначити, що повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, є дещо обмеженими порівняно з законними представниками. Зокрема для них встановлені спеціальні повноваження, які стосуються виконання дій, націлених на розпорядження предметом спору.

У провадженнях по справах щодо реалізації права на мирні зібрання, як видно із практики, частіше за все сторони діють у процесі через своїх представників. Від імені громадського об'єднання діє представник (виборний за правилами внутрішнього розпорядку у цій організації), так само і представник, який представляє інтереси відповідного державного органу.

Вище було розглянуто основні питання процесуального становища осіб, які беруть участь у справі. Стаття 62 КАС України містить вичерпний перелік учасників адміністративного процесу, спільним для яких є те, що вони не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи. До них належать: секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. Процесуальне становище інших учасників адміністративного процесу не є однаковим, що дозволяє поділити їх на два види. Перший вид охоплює осіб, які обслуговують судовий процес. До них можна віднести секретаря судового засідання, судового розпорядника та перекладача. Основними обов'язками цієї групи учасників адміністративного процесу є: надання кваліфікованої допомоги всім учасникам адміністративного процесу забезпечення нормального ходу судового засідання із вживанням усіх передбачених законодавством засобів тощо. Другий вид містить осіб, які сприяють розглядові справи. До неї належать: свідок, експерт та спеціаліст. Представники цієї групи повинні, насамперед, з'являтися за викликом суду та надавати у розпорядження суду усі дані, що стосуються справи.

В адміністративних справах щодо реалізації права на мирні зібрання, зазвичай, представники другої групи участі не беруть, це переважно викликано тим, що ці категорії справ розглядаються у скорочені строки (протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення заходу – невідкладно), це по-перше, а, по-друге, в них не виникає такої нагальної необхідності. Правда, теоретично можна припустити, що вони у цьому виді провадження можуть мати місце, адже таке положення закріплене у КАС України. На практиці, наприклад, зустрічаються випадки присутності хіба що спеціаліста, який здійснює відповідні заходи, які потребують спеціальних знань (при проведенні судового розгляду в режимі відеоконференції, за клопотанням однієї із сторін [127]).

2.2. Підсудність справ за адміністративними позовами про обмеження та усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання.

Адміністративне право має захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормовувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання.

Е. Шмідт – Ассманн [75, с.150]

В Україні гарантоване право людини і громадянина на судовий захист, закріплено у ч. 2 ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 р. № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої ст. 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» вказав, що «частину другу ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване

державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах, незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність)» [76].

Забезпечити реальну можливість скористатися таким правом кожній людині та громадянинуві законодавець доручив адміністративним судам шляхом віднесення до юрисдикції цих судів публічно-правових спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [70, с. 90]. Для виконання цього доручення та виправдання довіри законодавця адміністративні суди повинні діяти справедливо та неупереджено. Це є основним гаслом діяльності адміністративних судів, яке унормовано ч. 1 ст. 2 КАС України. Щодо неупередженості адміністративного суду під час здійснення судочинства, то підтвердженням цього є, насамперед, розгляд адміністративним судом лише тієї справи, яка йому підсудна, тобто ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого її віднесено (ч. 4 ст. 6 КАС України) [70, с.91]. Таке законодавче закріплення указанного права свідчить про належне гарантування в Україні права на судовий захист [231, с.7]. Викладене також підтверджує важливість правильного визначення підсудності адміністративної справи для захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина неупередженим судом.

Правила інституту підсудності в адміністративному судочинстві

спрямовані на забезпечення ефективного розподілу справ адміністративної юрисдикції між адміністративними судами з метою забезпечення максимальної ефективності їх роботи, з одного боку, та зручності і доступності адміністративної юстиції для громадян – з іншого. При цьому, питання про встановлення суду та його складу вирішується з огляду на те, який суд є найбільш пристосованим для розгляду конкретної справи по суті [78, с.15].

Науковцями надано різні визначення підсудності адміністративних справ. Так, О.І. Панченко визначає підсудність адміністративних справ як – правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті [79, с.10]. Бутенко В.І. у свою чергу, визначає поняття підсудності в адміністративному судочинстві через компетенцію відповідних ланок системи адміністративних судів [80, с. 38].

А.Ю. Осадчий, як представник одеської школи права, зазначає, що підсудність адміністративних справ – це правовий інститут, що містить адміністративно-процесуальні норми, які розмежовують компетенцію щодо розгляду і вирішення адміністративних справ між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки [81, с.156]. Саме цього визначення підсудності адміністративних справ ми дотримуємося..

За своєю правовою природою підсудність — це встановлений законом розподіл справ між окремими судами однієї юрисдикції (ланки) судів, у цьому разі встановлений Кодексом адміністративного судочинства України розподіл справ між адміністративними судами, тобто за правилами підсудності визначається адміністративний суд, якому належить розглянути справу, який має відповідні повноваження на розгляд такої справи.

Частиною 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім

судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення».

У межах досліджуваної тематики аналіз зазначеної вище норми міжнародного права свідчить про те, що:

1) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи незалежним і безстороннім судом;

2) обов'язково суд повинен бути встановлений законом, тобто кожен має право на розгляд справи компетентним судом, компетентність якого встановлюється лише законом.

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються: судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

Свого часу Конституційний Суд України у Рішенні від 22 червня 2004 р. № 13-рп/2004 (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) щодо визнання неконституційними положень пунктів 5, 6 статті 9 Дисциплінарного статуту прокуратури затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 листопада 1991 р., стосовно оскарження звільнення прокурорів виключно до Верховного Суду України зазначив, що «...ці положення є неконституційними на підставі пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України, оскільки підсудність справ повинна визначатися виключно законами, а не іншими актами, у тому числі Постановами Верховної Ради України».

Із викладеного випливає лише один висновок: під час визначення підсудності адміністративної справи, належності її розгляду компетентному адміністративному суду необхідно керуватися лише Кодексом адміністративного судочинства України. Правила визначення підсудності в адміністративному судочинстві регламентуються главою 1 розділу II, але в

КАС України є також спеціальні норми, які визначають підсудність щодо розгляду певної категорії справ. У нашому випадку, це ч. 1 ст. 182 та ч. 1 ст. 183 КАС України, якими встановлено правила визначення підсудності справ щодо реалізації права на мирні зібрання.

Критерієм визначення законодавцем компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення адміністративної справи є правила, в основу яких покладено такі юридичні ознаки та властивості:

- 1) юридична природа і характер публічно-правового спору, його предметна спрямованість;
- 2) суб'єктивний склад сторін спірних правовідносин;
- 3) місцезнаходження позивача та відповідача;
- 4) компетентність органу владних повноважень за його ієрархічною структурою побудови, приналежністю до державних чи громадських органів;
- 5) рівень і повноваження адміністративних судів;
- 6) особливості провадження окремих видів публічно-правових спорів тощо [83, с. 158].

У той же час, не виникає сумнівів, що додержання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному і повному розглядові адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, а дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом підвищує виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від функцій, які вони виконують, від предмета справи, суб'єктів спору, що підлягає розглядові, і місця (території), на яку поширюється діяльність певного суду. Отже, визначити підсудність означає встановити суд, який згідно з законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи, а також провадження у суді першої інстанції і в подальших стадіях, якщо виникає така необхідність.

Як стверджує Р.В. Ватаманюк, загальний аналіз та синтез норм КАС України, за якими визначається підсудність адміністративних справ, вказує

на неабияку заплутаність, незрозумілість та нерозбірливість під час вирішення цього питання, що зазвичай відбивається на неналежному забезпеченні принципу доступності до суду в адміністративному судочинстві. І це в той час, коли не тільки особи, які мають право на звернення до належного суду, не розуміють приписів адміністративного судочинства щодо визначення підсудності їхньої справи, тобто суду, компетентного здійснювати розгляд їхньої справи, а помиляються й судді під час вирішення цього питання [84, с.10].

Підсудність адміністративної справи визначається КАС України за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ, а саме: предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної).

Найбільшим і найскладнішим видом підсудності щодо її визначення є предметна підсудність, яку в теорії процесуального права ще називають родовою. Предметну підсудність слід розуміти як сукупність правил, що визначають розмежування компетенції судів певних ланок щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу [79, с.20].

В адміністративному судочинстві це дуже непросте питання, складність якого полягає в тому, що всі адміністративні суди залежно від категорії справ можуть виконувати функції суду першої інстанції.

За правилами предметної підсудності більшість справ по першій інстанції розглядається місцевими адміністративними судами, до яких належать місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди [85, с.15].

КАС України встановлено такі види предметної підсудності:

предметна підсудність адміністративних справ місцевим загальним судам, як адміністративним судам;

предметна підсудність адміністративних справ окружним адміністративним судам;

альтернативна предметна підсудність адміністративних справ;
 предметна підсудність адміністративних справ апеляційним
 адміністративним судам;
 предметна підсудність адміністративних справ Вищому
 адміністративному суду України;
 предметна підсудність пов'язаних між собою вимог [81, с. 89].

Виходячи з вимог доступності правосуддя в адміністративних справах, за правилами предметної підсудності до компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів віднесено розгляд по першій інстанції таких категорій адміністративних справ (ч. 1 ст. 18 КАС України):

1) адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

4) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень із приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

5) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пп. 1-4 ч. 1 цієї статті;

6) адміністративні справи щодо:

примусового повернення іноземців чи осіб без громадянства у країну походження або третю країну;

примусового видворення іноземців або осіб без громадянства з України;

затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців або осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню з України;

затримання з метою ідентифікації та забезпечення передачі іноземців чи осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію.

Щодо справ, перерахованих у ч. 1 цієї статті, то, як уявляється, особливих труднощів при визначенні предметної підсудності місцевим загальним судам як адміністративним судам немає. Головне, щоб стороною (позивачем або відповідачем) або сторонами в такому адміністративному спорі були орган чи посадова особа місцевого самоврядування або працівник державної виконавчої служби. В інших випадках, а саме у п. 4, п. 6, визначено конкретні адміністративні справи, які підсудні місцевому загальному суду як адміністративному суду.

Що ж до п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України, відповідно до якого місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, то, визначаючи підсудність таких адміністративних справ, необхідно враховувати, що ці спори випливають із правовідносин, що регламентують притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки.

Як зазначає С.В. Білуга, у судовій практиці виникають помилки під час застосування цієї процесуальної норми, оскільки окремі суди з посиланням на п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС України вважають, що юрисдикція адміністративних

судів не поширюється на публічно-правові спори про накладення адміністративних стягнень [85, с. 8]. На практиці воно так і є, адміністративні суди не вирішують таких справ, однак за відповідними позовними заявами вони мають повноваження на перевірку законності вирішення таких справ іншими органами (крім судів). Саме такі справи підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

До підсудності загальних судів як адміністративних судів належать також усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень із приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України). Важливим під час визначення предметної підсудності цих спорів є те, щоб у справі предмет спору впливав саме з перерахованих відносин, та щоб позивачем у цій справі була фізична особа. Якщо ж у справі з приводу таких правовідносин позивачем буде суб'єкт владних повноважень, то в такому разі підсудність визначатиметься залежно від того, хто є цим суб'єктом: якщо орган державної влади, то така справа буде підсудна окружному адміністративному суду, якщо ж орган місцевого самоврядування, то місцевому загальному суду як адміністративному суду.

У свою чергу, виникає потреба врахувати випадки, коли такі справи належать до підсудності окружного суду. Предметна підсудність справ окружним адміністративним судам встановлена також у ст. 18, у ч. 2, відповідно до якої окружним адміністративним судам підсудні справи:

- 1) однією із сторін, в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ щодо їх рішень, дій чи

бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

2) про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

3) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Аналіз цієї норми свідчить, що як тільки у справі стороною є державний орган, незалежно від іншої сторони, якою може бути й орган чи посадова особа місцевого самоврядування, така справа належить до підсудності окружного адміністративного суду. Крім того, необхідно враховувати, що якщо стороною в адміністративній справі є ще й орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, то незалежно від того, чи є в цій справі стороною орган державної влади, інший державний орган, така справа підсудна окружному адміністративному суду.

Слушно зазначає Р.В. Ватаманюк, що основним призначенням предметної підсудності слід вважати розмежування компетенції адміністративних судів щодо розгляду адміністративної справи у першій інстанції. Зміст такого розмежування становить припис, відповідно до якого місцеві адміністративні суди (суди нижчої судової ланки) розглядають усі справи, крім тих, що за КАС України підсудні вищим судам. Предмет адміністративного спору та суб'єктний склад такого спору доцільно вважати основними (загальними) критеріями розмежування предметної підсудності адміністративних справ. Із міркувань суспільно-політичної доцільності національне законодавство передбачає віднесення певної категорії справ (виборчі спори, позови про примусове відчуження земельної ділянки тощо) до предметної підсудності окремих адміністративних судів. Такий критерій

розподілу справ за предметною ознакою є винятковим [84, с.16].

Відповідно до Довідки ВАС України «Щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010 – 2011 рр. справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)», підсудність справ про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання залежить від статусу відповідача та визначається за правилами предметної підсудності адміністративних справ, встановлених ст. 18 КАС України. Так, згідно з приписами п. 1 ч. 1, ч.ч. 2 та 3 названої статті справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання підсудні:

якщо відповідачем є орган чи посадова особа місцевого самоврядування – місцевим загальним судам як адміністративним судам;

у разі оскарження дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади – місцевому загальному суду як адміністративному суду або окружному адміністративному суду за вибором позивача;

якщо відповідачем є орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа – окружним адміністративним судам [47].

Але слід пам'ятати, що у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасово окупованих територіях, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р., було змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованих на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам. У зв'язку з чим, розгляд адміністративних справ Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим розглядається – Київським окружним адміністративним судом, адміністративних справ Окружного адміністративного суду міста Севастополя – Окружним адміністративним судом міста Києва;

Севастопольського апеляційного адміністративного суду – Київським апеляційним адміністративним судом.

У свою чергу, адміністративні справи, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, будуть розглядатися місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Київським апеляційним адміністративним судом.

КАС України (ст. ст. 182, 183) встановлює особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання.

Згідно з ч. 1 ст. 182 КАС України органи виконавчої влади, місцевого самоврядування звертаються з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо) до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням. Закон не встановлює конкретного строку звернення з такою заявою до суду, однак обумовлює негайне звернення до суду після одержання повідомлення про проведення масового заходу. Аналіз цієї норми свідчить, що на неї поширюються правила територіальної підсудності за місцем знаходження позивача, і фактично місцезнаходження органу виконавчої влади, місцевого самоврядування, які вправі звернутися з відповідною позовною заявою до окружного адміністративного суду про заборону проведення мирного зібрання, – збігається з місцем проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій [87, с. 359].

Взагалі, виключна територіальна підсудність встановлює правило щодо розгляду адміністративної справи судом, що прямо зазначений у законі [81, с. 162], тобто, такий різновид територіальної підсудності не залежить від місця проживання (або в нашому випадку, знаходження) сторони.

Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань відповідно до ч. 1 ст. 183 КАС України мають право звернутися з позовною заявою про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів, до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів.

Інстанційна підсудність – сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів при розгляді адміністративних справ по першій, апеляційній та касаційній інстанціях та перегляді судових рішень Верховним Судом України [81, с. 166].

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених Кодексом, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Положення інстанційної підсудності, якого наведено у ст. 20 цього Кодексу, як зазначає О.І. Панченко, повинне визначатися з урахуванням таких критеріїв:

1) критерій зрозумілості, який означає, що система судових інстанцій будована як максимально проста, щоб кожна особа могла легко розібратися, в яких випадках і до якого суду вона повинна звернутися з адміністративним позовом, а потім, за необхідності, з апеляційною чи касаційною скаргою;

2) критерій рівності можливостей щодо оскарження судових рішень, який означає, що для кожної адміністративної справи передбачається однакова кількість судових інстанцій для того, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано ніяким чином не обмежувалося [79, с. 20].

Отже, при формулюванні положень інстанційної підсудності має дотримуватися принцип, за яким одній ланці судової системи має відповідати одна судова інстанція, куди особа, за необхідності, може звернутися. Як це видно з положень ч. 1 ст. 20 КАС України, такий підхід збережено для двох нижчих ланок системи адміністративних судів: для

місцевих та апеляційних судів. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують підсудні їм справи як суди першої інстанції. Це свідчить про те, що дотримання положень цих двох критеріїв є можливим за умови реалізації принципу – судовій ланці властива однакова судова інстанція. Цей підхід найкраще сприяє інстанційній спеціалізації суддів різних судових ланок.

Саме тому у ст. 20 КАС України дотримано чіткої та простої для розуміння системи, за якої кожна ланка адміністративних судів виконує функції лише однієї інстанції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

На рівні національного законодавства у зарубіжних країнах питання інстанційності щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ вирішуються по-різному. Так, у ФРН Вищий адміністративний суд землі Федерації як суд першої інстанції розглядає суперечки щодо будівництва, переробки та застосування ядерного палива, спорудження ліній електропостачання та обслуговуючих споруд, спорудження та використання транспортних шляхів тощо (§ 47 і § 48 Положення ФРН про адміністративне судочинство) [88, с. 25].

Апеляційний розгляд зазначених категорій справ здійснює Федеральний адміністративний суд. Крім того, до предметної підсудності цього суду як суду першої інстанції належить розгляд спорів між Федерацією та землями, між різними землями; спорів стосовно висилання осіб з території ФРН, скарг на дії Федеральної служби розвідки, на заборону Федеральним міністром внутрішніх справ об'єднань громадян тощо (§ 50 Положення ФРН про адміністративне судочинство).

Найвищим органом у системі адміністративних судів Франції є Державна Рада, яка може бути як судом першої та останньої інстанції, так і судом апеляційної та касаційної інстанції. Після судової реформи 1963 р. Державна Рада як суд першої та останньої інстанції була повноважна

розглядати дві категорії справ: скарги щодо перевищення влади, спрямовані проти регламаторних актів міністрів, та скарги щодо перевищення влади, спрямовані проти адміністративних рішень, прийнятих національними колегіальними об'єднаннями осіб вільних професій [89, с. 293]. Згодом коло аналогічних адміністративних справ, які підпадають під предметну підсудність Державної Ради, було розширено.

На теперішній час відповідно до ст. 311-3 Кодексу про адміністративну юстицію Франції Державна Рада як суд першої інстанції повноважна розглядати спори, пов'язані з виборчим процесом. Однак адміністративне законодавство Франції не наводить вичерпного переліку її повноважень у такій якості, і питання належності Державній Раді як суду першої інстанції певної адміністративної скарги може вирішуватися у кожному разі окремо.

Відповідно до ст. 15 Закону Польщі «Про провадження в адміністративних судах» від 30 серпня 2002 р., Вищий адміністративний суд Польщі як суд першої інстанції приймає постанови, які мають на меті тлумачення законодавства, застосування якого призвело до відмінностей у рішеннях адміністративних судів; приймає постанови, які включають розв'язання правових рішень, що викликають обґрунтовані сумніви у конкретній судово-адміністративній справі, а також вирішує визначені у ст. 4 цього Закону суперечки щодо підвідомчості між органами місцевого самоврядування, самоврядними апеляційними колегіями, якщо інше не передбачено законодавством, та спори щодо компетенції між ними та урядовими органами [90, с. 394]. Вищий адміністративний суд Польщі як суд першої інстанції може також розглядати інші справи, які підсудні йому згідно із законодавством.

Таким чином, слід наголосити на тому, що зарубіжний досвід свідчить, про те, що в країнах романо-германської правової сім'ї, до яких належить і Україна, вищі адміністративні суди наділені правом розгляду окремих адміністративних справ в одноінстанційному порядку. Це означає, що встановлення такого порядку розгляду подібних справ в Україні є

відображенням тенденції розвитку адміністративного судочинства відповідно до європейських стандартів.

В Україні стосовно організації адміністративного судочинства найчастіше діє підтримуваний вітчизняною доктриною принцип «одна судова ланка — одна інстанція» [91, с. 63]. Однак історичний розвиток цієї галузі судочинства вказує й на те, що у минулому закон неодноразово встановлював як одно-, так і двоінстанційний порядок розгляду окремих категорій справ, за якого судом першої або апеляційної інстанції був ВАСУ.

У свою чергу, на думку, В.О. Кампо, проблеми багатоінстанційності в адміністративному судочинстві, зводяться до такого:

а) багатоінстанційність може бути трансформована в одноінстанційність відповідно до Конституції України у випадках, встановлених законом; за будь-яких обставин багатоінстанційність об'єктивно необхідна лише у кримінальному процесі, де цього вимагає надзвичайно важлива роль захисту прав потерпілого та обвинуваченого у скоєному злочині тощо. На практиці у більшості судових юрисдикцій розгляд справ є багатоінстанційним;

б) зменшення кількості судових інстанцій, зокрема для розгляду певних категорій адміністративних справ, повинно бути співмірним (пропорційним) інтересам суспільства (держави в цілому) та інтересам громадян;

в) багатоінстанційність щодо розгляду адміністративних справ не є мірилом справедливості та забезпечення якісного права на судовий захист; цей захист залежить насамперед від якості адміністративних судів та правової культури суспільства; відповідні кількісні показники судових інстанцій щодо розгляду адміністративних справ також не можуть розглядатися як певна суспільна стратегія, самоціль, оскільки це може призвести до гіперболізації цих показників та порушення стабільності системи самої інстанційності в діяльності адміністративних судів [88, с. 28].

Р.В. Ватаманюк слушно зазначає, що реформування інстанційної підсудності адміністративних справ передбачає створення такої системи судових інстанцій, за якої учасникам судочинства будуть забезпечуватися

рівні права на оскарження судових рішень (кожен суд має виконувати функції лише однієї інстанції). Зважаючи на позитивні форми діяльності ВАС України та досвід зарубіжних країн, доцільно залишити змішану систему інстанційної підсудності адміністративних справ, відповідно до якої ВАС України є як судом касаційної, а в окремих випадках – першої і апеляційної інстанцій. Наділення ж повноваженнями першої інстанції апеляційних адміністративних судів, і відповідно повноваженнями апеляційної інстанції ВАС України є недоцільним та таким, що порушує принцип інстанційності реформування системи адміністративного судочинства [84, с. 10].

Виходячи із загальноприйнятих та законодавчо закріплених положень, можна стверджувати, що адміністративні справи щодо реалізації права на мирні зібрання (а це справи про обмеження в реалізації права на мирні зібрання та про усунення таких обмежень) в інстанційному відношенні різняться тільки на першому етапі розгляду, тобто по першій інстанції справи передбачені ст. 182 КАС України, розглядає – окружний адміністративний суд, а справи, передбачені ст. 183 КАС – місцевий загальний суд як адміністративний суд або окружний адміністративний суд (у залежності від статусу відповідача).

Отже, призначення предметної підсудності полягає в тому, щоб розподілити усю сукупність адміністративних справ, які розглядаються у першій інстанції, не лише між окремими ланками судової системи, але й між адміністративними судами однієї ланки; територіальної підсудності – установити розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня залежно від місця розгляду адміністративних справ; інстанційної підсудності – визначити рівні можливості щодо оскарження судових рішень для кожної адміністративної справи, тобто передбачити однакову кількість судових інстанцій для того, щоб право особи на оскарження і перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося, та підсудності кількох пов'язаних між собою вимог – забезпечити об'єднання в одне провадження кількох

вимог, які належить розглядати в рамках адміністративного судочинства [85, с. 15].

Крім того, як зазначає у своєму дисертаційному дослідженні Р.В. Ватаманюк, доцільно виокремити також загальну, спеціальну, виключну, альтернативну, одноособову, колегіальну підсудність в адміністративному судочинстві та підсудність за зв'язком справ. Договірну підсудність в адміністративно-процесуальному законодавстві не передбачено [84, с.16].

І далі, тлумачення Європейським судом з прав людини статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та імплементовані в українське законодавство на цій основі норми, що регулюють право на «законного суддю», передбачають, що визначити підсудність справи – це визначити підсудність справи одночасно конкретному суду та його складу. У зв'язку із цим сучасний інститут підсудності в адміністративному судочинстві України підлягає доповненню нормами, що визначають склад суду при розгляді конкретної справи. Таке доповнення зумовлює поділ підсудності адміністративних справ на одноособову і колегіальну залежно від складу суду. Зважаючи на краще забезпечення незалежності суду і фаховості вирішення справи в колегіальному складі суду, а також економність і оперативність при одноособовому розгляді, в українському законодавстві передбачено поєднання цих форм підсудності при вирішенні адміністративних справ у першій інстанції.

Адміністративні справи щодо реалізації права на мирні зібрання можна із впевненістю назвати справами, які є виключеннями із загальних правил про підсудність, і не випадково, адже ці виключення зроблено через необхідність якнайшвидшого їх розгляду. Для таких справ до того ж встановлено скорочені строки розгляду. Так, у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідного заходу – невідкладно (ч. 4 ст. 182 КАС

України). Взагалі схема розгляду така: отримання повідомлення про проведення мирного зібрання – негайне звернення до суду – відкриття провадження (до 3 днів з дня отримання заяви) – негайне повідомлення сторін про розгляд – судове вирішення справи (протягом 3 днів після відкриття провадження) – винесення судового рішення (виконується негайно) – копії рішення видаються невідкладно сторонам – апеляція протягом 10 днів з дня проголошення рішення.

І не претендуючи на стислість цього підпункту, вважаємо за краще тут трохи затриматися, ніж залишити читача у стані здивування і навіть обурення. Взагалі, глава 8 КАС України, якою регулюється питання щодо строків розгляду справ, не містить таких понять, як «негайне звернення» «негайне повідомлення» чи «негайне виконання рішення» та не розкриваються їхні значення [233, с. 260]. Згідно з «Великим тлумачним словником української мови» прислівник «негайно» означає, що подія відбувається зразу, без затримки, терміново [231]. Певною мірою поняття «негайно» розкривається у ч. 4 ст. 30 Закону України «Про виконавче провадження», якою регулюється строк здійснення виконавчого провадження. Зокрема у ній зазначено, що коли рішення підлягає негайному виконанню, державний виконавець відкриває виконавче провадження не пізніше наступного робочого дня після надходження документів, зазначених у ст. 17 цього Закону.

У КАС України не розкрито поняття щодо такого терміну, однак, зважаючи на прецедентну практику Європейського суду з прав людини, термін «негайно» у контексті розгляду справ щодо обмеження права на мирні зібрання слід тлумачити як:

«негайне звернення до суду» = «у день надходження повідомлення про мирне зібрання»;

«негайне повідомлення сторін про розгляд» = «у день відкриття провадження»;

«винесення судового рішення виконується негайно» = «у день розгляду справи».

Такого ж визначення поняття не має термін «невідкладно», на перший погляд може скластися враження, що це синоніми, але у КАС України вони мають дещо відмінне навантаження. Негайно означає так швидко, наскільки це можливо без шкоди для більш нагальних питань. Невідкладно (відразу, не відкладаючи, без зволікання) – більш жорсткий строк, оскільки не допускає можливості допущення бездіяльності чи вчинення будь-яких інших дій після події, за якою необхідно невідкладно вчинити певну дію [124]. Отже, говорячи, що копії судових рішень у справах щодо обмеження прав на мирні зібрання видаються «невідкладно», законодавець мав на увазі «одразу після судового засідання».

У справах щодо усунення обмежень майже така ж ситуація, але схема трохи інша: повідомлення про проведення мирного зібрання – звернення до суду – відкриття провадження (до 3 днів з дня отримання заяви) – негайне повідомлення сторін – судовий розгляд протягом 3 днів після відкриття провадження – винесення судового рішення (виконується негайно) - копії рішення видаються невідкладно сторонам – апеляція протягом 10 днів з дня проголошення рішення.

Слід сказати, до спільної риси щодо строків розгляду обох справ слід віднести також, той факт, що у разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення мирно зібрання або у день його проведення – справа вирішується «невідкладно», тобто «у день відкриття провадження».

Наявність таких «жорстких» строків не випадкова, адже напругу залежить від правової природи права на свободу мирних зібрань, яке у свою чергу, створює специфічні правові відносини у цій сфері. Такі строки мають служити забезпеченню реалізації та збалансуванню інтересів усіх осіб, яких тією чи іншою мірою може стосуватися заплановане мирне зібрання.

2.3. Особливості предмета доказування та забезпечення позову у справах про обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання.

Забезпечення адміністративного позову — це вжиття адміністративним судом, у провадженні якого знаходиться справа, певних заходів щодо охорони прав та законних свобод позивача, для створення можливості реального виконання позитивного (для позивача) рішення суду. Це дуже важливий інститут у будь-якому процесі, і не випадково деякі науковці, наприклад, О.М. Пасенюк, пов'язують з інститутом попереднього судового захисту [128, с. 150]. Розгляд клопотань щодо забезпечення адміністративного позову має здійснюватися судом відповідно до чинного законодавства, що у свою чергу, є не чим іншим, як необхідною умовою виконання завдань адміністративного судочинства. Суть яких полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному розгляді й вирішенні адміністративних справ, пов'язаних із порушеними або оспорюваними правами, свободами та законними інтересами фізичних та юридичних осіб.

Статті 117 та 118 КАС України є основними, які закріплюють положення, щодо врегулювання інституту забезпечення позову. Так, у ст. 117 передбачено, що забезпечення адміністративного позову допускається тільки у двох формах, це: зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, та заборони вчиняти певні дії; тобто цей перелік є вичерпним.

Підставами для забезпечення адміністративного позову є :

- 1) наявність очевидної небезпеки завдання шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;
- 2) наявність неможливості захисту прав, свобод та інтересів позивача без вжиття таких заходів;
- 3) необхідність докладання значних зусиль та витрат для відновлення прав, свобод та інтересів позивача у разі невжиття цих заходів;

4) очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Важливо зазначити, що вказані підстави для застосування заходів забезпечення позову, на думку деяких вчених, є оцінними та містять небезпеку для застосування заходів забезпечення адміністративного позову всупереч цілям інституту забезпечення позову [129, с. 118]. Вважається, що у деяких випадках застосування заходів забезпечення адміністративного позову може здійснюватися необґрунтовано, особливо у разі, коли позивачем є суб'єкт владних повноважень з позовами до фізичних та юридичних осіб про стягнення заборгованості, накладення фінансових санкцій і тощо.

Правом на забезпечення позову в адміністративному процесі володіють сторони та суд, на відміну, наприклад, від цивільного процесу, в якому через характерний йому змагальний уклад, ініціаторами клопотання про забезпечення цивільного позову можуть бути тільки сторони. Не видається надто дивним той факт, що в адміністративному процесі ініціатором забезпечення позову може бути суд, адже він є не тільки арбітром у вирішенні спору, але й своєрідним гарантом захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень.

Клопотання щодо забезпечення адміністративного позову чітких вимог не має, тобто законодавцем вони не встановлені, на відміну від інших видів судочинства. Прикладом можуть бути положення ч. 2 с. 151 ЦПК України, яка встановлює, що в заяві про забезпечення позову має бути зазначено:

- 1) причини, у зв'язку з якими потрібно забезпечити позов;
- 2) вид забезпечення позову, який належить застосовувати, з обґрунтуванням його необхідності;
- 3) інші відомості, необхідні для забезпечення позову.

Саме введення подібної норми до чинного КАС України, стало би позитивним кроком, який призвів би до більш детального упорядкування та деталізації інституту забезпечення адміністративного позову.

Відповідна ухвала про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову може бути винесена судом першої інстанції на будь-якій стадії адміністративного процесу, починаючи із стадії відкриття провадження до стадії винесення судового рішення. Якщо ж було розпочате апеляційне провадження, то таку ухвалу також може постановити суд апеляційної інстанції до вирішення апеляційної справи. Перспектива вирішення питань забезпечення позову тільки до винесення остаточного рішення у справі пов'язана з тим, що для втілення в життя заходів забезпечення адміністративного позову необхідна оцінка доказів та попереднє встановлення обставин у справі.

КАС України встановлює певні обмеження щодо суб'єктів, чиї рішення не можуть бути призупинені через забезпечення позову. Відповідно, до ч. 5 ст. 117 КАС, такими суб'єктами є :

1. Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції;
2. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;
3. Уповноважений центральний орган з питань цивільної авіації;
4. Національний банк України.

Необхідно зазначити, що існує Рішення Конституційного Суду України від 16.06.2011 р. № 5-рп/2011, яким положення п. 1 ч. 5 ст. 117 КАС України визнано такими, що відповідають Конституції України. Зокрема, у цьому документі вказується, що «...недопущення забезпечення судом адміністративного позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України і Президента України та встановлення для них заборони вчиняти певні дії пов'язане зі значущістю їх діяльності, презумпцією конституційності прийнятих ними актів та вчинених дій і зумовлене тим, що використання таких засобів забезпечення в інтересах позивача може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб. Неможливість застосування судом заходів забезпечення позову у виключних випадках не є обмеженням конституційного права громадян на судовий захист».

Згідно із ч. 1 ст. 118 КАС клопотання про забезпечення адміністративного позову розглядається не пізніше наступного дня після його одержання. Закон наголошує на тому, якщо клопотання обґрунтоване та термінове, то в такому разі суд має вирішувати його негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Відповідач або інші особи, які беруть участь у справі, можуть заявити клопотання про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову на інший або скасування заходів забезпечення адміністративного позову. Таке клопотання відповідно до ч. 2 ст. 118 КАС України може бути заявлено у будь-який час, звісно до ухвалення судом остаточного рішення по справі. Зазначене клопотання вирішуються в тому самому порядку, що й клопотання про забезпечення позову. У загальному плані, питання, що безпосередньо пов'язані із забезпеченням позову, вирішуються у судовому засіданні з обов'язковим повідомленням осіб, які, беруть участь у справі. Але неприбуття в судові засідання цих осіб, які у свою чергу, були належним чином повідомлені, не є перешкодою для вирішення таких питань.

Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена в апеляційному порядку. Оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розглядові справи.

Приймаючи ухвалу про забезпечення адміністративного позову, суд повинен пам'ятати, що прийняття такого рішення є можливим лише у разі наявності достатнього обґрунтованого припущення, що при невжитті таких заходів може виникнути ускладнення при виконанні відповідного рішення суду, або може привести до потреби докладати значних зусиль для відновлення втрачених на той момент прав позивача [128, с. 457]. Адміністративний суд також має переконатися, що втілення в життя заходів забезпечення адміністративного позову не нанесе безперечної шкоди правам та інтересам осіб, які не є учасниками відповідного адміністративного провадження взагалі.

Враховуючи судову практику з питань, пов'язаних із забезпеченням адміністративного позову, необхідно зупинити увагу на такому виді забезпечення адміністративного позову, як зупинення дії акта.

Оцінку зазначеному виду забезпечення адміністративного позову було надано у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 р «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», де вказується на недопустимість застосування забезпечення адміністративного позову у вигляді зупинення дії акта у справах про визнання незаконними рішення про звільнення з посад. Зокрема, у п. 17 Постанови зазначено, що, «забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії правового акта індивідуальної дії про звільнення з посади, суд фактично продовжує службові відносини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками — виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо. Таким чином, судом фактично ухвалюється рішення без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. Отже, судам слід мати на увазі, що забезпеченням адміністративного позову в такий спосіб суди виходять за межі підстав забезпечення позову, передбачених частиною першою ст. 117 КАС України, що є неприпустимим».

Скасування заходів забезпечення адміністративного позову може здійснюватися у декілька способів, що передбачені КАС України:

а) суд може скасувати заходи забезпечення адміністративного позову у будь-який час у ході розгляду адміністративної справи за клопотанням відповідача, а також іншої особи, яка бере участь у справі (ч. 2 ст. 118 КАС України);

б) у випадку, коли суд відмовляє у задоволенні вимог позивачеві, не торкаючись питання забезпечення адміністративного позову, вжиті заходи забезпечення адміністративного позову зберігаються до набрання

постановою суду законної сили (ч. 4 ст. 118 КАС України). Після набрання постановою законної сили забезпечення адміністративного позову скасовується автоматично;

в) під час прийняття постанови у справі суд вирішує серед інших також питання, чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову (п. 7 ч. 1 ст. 161 КАС України);

г) вважається, що у разі залишення адміністративного позову без розгляду забезпечення адміністративного позову скасовується також автоматично (ст. 155 КАС України);

д) вважається також, що при закритті провадження в адміністративній справі забезпечення адміністративного позову скасовуються автоматично (ст. 157 КАС України)

е) у разі задоволення адміністративного позову уявляється що суд не вправі скасовувати вжиті заходи до виконання судового рішення або зміни способу його виконання, за винятком випадків, коли потреба в забезпеченні позову з тих чи інших причин відпала або змінились обставини, що зумовили його застосування [81, с. 159].

Процесуально всі питання, пов'язані із забезпеченням адміністративного позову, тобто про застосування способів забезпечення адміністративного позову, про зміну способу забезпечення адміністративного позову, про скасування способів забезпечення адміністративного позову, а також про відмову у цьому оформлюються ухвалами адміністративного суду та згідно з п. 9 ч. 4 ст. 160 КАС України викладаються окремим документом. Виконання ухвал із питань забезпечення адміністративного позову здійснюється негайно.

Окремо законодавець наголосив, що виконання ухвал про заборону вчиняти певні дії виконуються у порядку, встановленому законом для виконання судових рішень. Відповідно до ч. 6 ст. 118 КАС України ухвали з питань забезпечення адміністративного позову можуть бути оскаржені, проте

оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Пленум Вищого адміністративного суду у п. 18 Постанови від 6 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» роз'яснив, що оскільки ухвала про забезпечення позову або про його скасування не перешкоджає подальшому провадженню у справі, то ця ухвала у касаційному порядку оскаржена бути не може. Разом із цим, слід мати на увазі, що касаційному оскарженню підлягають ухвали апеляційного суду про повернення апеляційної скарги, залишення її без розгляду, про відмову у відкритті апеляційного провадження у справах щодо перегляду в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції з питань забезпечення позову, оскільки такі ухвали перешкоджають переглядові в апеляційному порядку ухвал про забезпечення позову.

На теперішній час відсутня судова практика щодо забезпечення адміністративного позову в провадженнях щодо реалізації права на мирні зібрання, тому залишається тільки міркувати із цього приводу суто на теоретичному рівні. Це, безперечно, є ще однією проблемою та ще однією особливістю цього виду адміністративного провадження, що у свою чергу, підсилює науковий інтерес. Адміністративне провадження щодо реалізації права на мирні зібрання знаходить своє відображення усього на всьому у двох статтях КАС України, а саме у ст. ст. 182 та 183, але на практиці такий вид провадження зустрічається дуже рідко, – тобто не є поширеним. Останню систематизацію статистичних даних щодо розгляду адміністративних справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) було здійснено відділом узагальнення судової практики та судової статистики Вищого Адміністративного Суду України, яка передбачає систематизацію впродовж 2010 – 2011 рр. Як свідчать статистичні показники, місцевими адміністративними судами протягом 2010 року розглянуто 240 справ за зверненнями органів виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Інформації щодо розгляду справ за адміністративними позовами про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання статистична звітність за 2010 р. не виокремлює.

У 2011 р. місцевими адміністративними судами закінчено провадження у 289 адміністративних справах за зверненнями органів виконавчої влади, місцевого самоврядування про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. За позовами про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання судами першої інстанції у 2011 р. закінчено провадження у 7 справах, із них у 2 справах прийнято постанову про задоволення позову, в 1 справі – про відмову у задоволенні позову, у 4 справах позовні заяви залишено без розгляду [47].

В Єдиному державному реєстрі судових рішень по справах щодо проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій існують 1192 ухвали, в яких, при здійсненні пошуку за контекстом: «забезпечення позову», виявлено 144 ухвали, у жодній з яких не було знайдено саме ухвали щодо забезпечення позову у провадженнях щодо реалізації права на мирні зібрання. Таким чином, цей факт наводить нас на думку, що у цій категорії справ інститут забезпечення позову не використовується. У цьому дослідженні, уперше зроблено спробу, звісно на теоретичному (науковому) рівні, визначити цю особливість проваджень щодо реалізації права на мирні зібрання.

Для зручності, слід розпочати із справ за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України). Як відомо, існують тільки два види забезпечення адміністративного позову, це: припинення дії рішення суб'єкта владних повноважень та заборона вчиняти певні дії (ст. 117 КАС України). Перший вид не підходить, адже відповідачем у вищезазначених справах є не хто інший, як організатор/організатори мирного зібрання, а він/вони не є суб'єктами владних повноважень, що є очевидним фактом, отже зостається тільки другий вид – заборона вчиняти певні дії, який може стосуватися не

тільки відповідача, але й інших осіб. Заборона вчиняти певні дії, відповідно до ч. 1 ст. 117 КАС України, як захід забезпечення позову у контексті цього виду позову, може бути ухвалена судом тільки з підстав: по-перше, існуючої очевидної небезпеки завдання шкоди інтересам позивача (суб'єкта владних повноважень) до ухвалення рішення по адміністративній справі, по-друге, якщо захист цих інтересів стане неможливим без вжиття такого заходу забезпечення, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат. Слід наголосити на тому, що позов про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання подається суб'єктом владних повноважень в інтересах національної безпеки та громадського порядку, тобто інтерес позивача є інтересом держави, яка у свою чергу, піклується про права, свободи та інтереси кожного громадянина. Головним положенням є те, що все це завдає шкоди до ухвалення рішення по справі, а рішенням по цій справі буде заборона проведення мирного зібрання чи його обмеження у спосіб, визначений позивачем (наприклад, зміна місця чи часу проведення мирного зібрання тощо). Які ж тоді дії може заборонити виконувати суд відповідачеві? Можливо, підготовчі дії, як, наприклад, встановлення наметів? Адже фактично, позов подається до безпосередньої дати проведення мирного зібрання, і чи можна підготовчі дії до мирного зібрання розцінювати як підстави для забезпечення такого позову (існуюча очевидна небезпека завдання шкоди інтересам позивача тощо відповідно до ст. 117)? Звісно, не можна. Не має мирного зібрання – не має й очевидної небезпеки завдання шкоди інтересам позивача, тобто не існує жодних підстав для забезпечення адміністративного позову у цих справах.

У справах за адміністративними позовами про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання, встановлених ст.183 КАС України, ситуація у чомусь подібна, а в чомусь і відмінна. У таких справах позивач (організатор/організатори мирного зібрання) оскаржує незаконне, з його точки зору, рішення суб'єкта владних повноважень (наприклад, це може бути рішення міської ради «Про затвердження Порядку організації та проведення

масових заходів...», у відповідному місті), яким безпосередньо обмежується право на проведення наміченого мирного зібрання. Слід зазначити, що в такому рішенні, зазвичай зазначені рекомендації для організаторів, щодо обмеження проведення мирного зібрання біля важливих адміністративних будинків. Із зазначених вище видів забезпечення слід спробувати застосувати такий вид як призупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень. І що ж тоді буде? Якщо суд призупинить дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, то таким чином суд фактично ухвалить рішення без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. Не має також жодних підстав для такого забезпечення, ні очевидної небезпеки завдання шкоди правам, свободам та інтересам позивач тощо. Але головним, як уявляється, є положення про так зване недопущення судом на практиці, ухвалення рішення «наперед», тобто без фактичного розгляду обставин справи.

Але нам вдалось віднайти в одній справі натяк на ухвалу про застосування такого виду забезпечення позову як заборона вчиняти певні дії, у справі щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання. На жаль така практика є поодинокую. Так в адміністративному позові Політичної партії «Європейська партія України» до Центральної виборчої комісії, ОСОБА_5, ОСОБА_6, ОСОБА_7 про визнання дій протиправними, у порядку забезпечення адміністративного позову позивач просив:

1) заборонити Центральній виборчій комісії направляти представника (представників) на збори громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою стосовно зовнішньоекономічної інтеграції України, заплановані на 29 вересня 2013 р.;

2) заборонити ОСОБА_5 ОСОБА_6 ОСОБА_7 організовувати та проводити збори громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою стосовно зовнішньоекономічної інтеграції України.

Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 вересня 2013 р. клопотання Політичної партії «Європейська партія України» про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову задоволено частково. Було, заборонено Центральній виборчій комісії направляти представника (представників) на збори громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою стосовно зовнішньоекономічної інтеграції України, заплановані на 29 вересня 2013 р. [132]. Здійснючи аналіз ухвали про забезпечення позову, можна сказати, що задовольняючи клопотання в адміністративній справі, суд першої інстанції виходив з того, що обґрунтованими є доводи позивача про існування небезпеки завдання шкоди його інтересам та щодо неможливості відновлення таких інтересів внаслідок дій Центральної виборчої комісії з направлення свого представника на збори громадян щодо проведення всеукраїнського референдуму. Далі у рішенні уже Київського апеляційного адміністративного суду, зазначено, що «як вбачається з матеріалів справи, а саме з роздруківки з сайту Комуністичної партії України, вбачається, що метою проведення запланованих на 29 вересня 2013 р. зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою стосовно зовнішньоекономічної інтеграції України, насправді є організація референдуму щодо вступу саме до Митного союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан і Російської Федерації».

Саме тому, звертаючись до Окружного адміністративного суду міста Києва політична партія «Європейська партія України» своє клопотання мотивувала тим, що об'єктивно існує небезпека того, що без вжиття заходів забезпечення позову буде заподано шкоди інтересам позивача внаслідок протиправних дій відповідачів, а відновлення цих інтересів стане неможливим. За таких обставин суд першої інстанції прийнявши ухвалу про забезпечення зазначеного позову, повною мірою врахувавши обставин справи та доводи заявленого клопотання і на підставі правильного застосування норм матеріального права, ухвалив рішення про його

задоволення, тобто апеляційну скаргу не було задоволено. Але, такі випадки у судовій практиці адміністративних судів при розгляді справ щодо усунення обмежень в реалізації права на свободу мирних зібрань, є поодинокими, адже об'єктивно при повідомчому порядку реалізації права на свободу мирних зібрань та за наявності стислих строків немає чого забезпечувати, тобто фактично інститут забезпечення позову у цих справах не є важливим.

Що ж до процедури доказування у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, то вона особливо не відрізняється від процесу доказування, встановленого КАС України для інших категорій справ адміністративної юрисдикції. Статті 182 та 183 КАС України, які встановлюють особливості провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, не містять норм, які встановлювали б відмінності у механізмові доказування. Однак слід зазначити, що такі відмінності об'єктивно існують.

У першу чергу слід наголосити на тому, що величезний вплив на порядок доказування справляють стислі строки, які встановлені законодавством для розгляду цієї категорії адміністративних справ. Безперечною особливістю чинного законодавства щодо реалізації права на мирні зібрання є надзвичайно суворий порядок регулювання відповідних строків щодо подання та розгляду адміністративних позовів у справах, що виникають із правовідносин, пов'язаних із процесом реалізації права на мирні зібрання.

Чинне законодавство не встановлює конкретних строків завчасного сповіщення організаторами мирних зібрань суб'єктів владних повноважень про їх проведення та строків звернення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до суду про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, адже об'єктивно не існує систематизованого та єдиного нормативно-правового акта, який регулював би ці положення (мається на увазі уже не один раз наголошений закон «Про мирні зібрання»).

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

зібрання, ці строки не мають 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 вживати заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Указана вище норма, з одного боку, зобов'язує суб'єкта владних повноважень вчасно звертатися до суду та має на меті уникнення незаконного втручання з боку такого суб'єкта в реалізацію громадянами свого права на мирні зібрання, з іншого – позбавляє суб'єкта владних повноважень права на звернення до суду з позовом про заборону заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання за наявності відповідних підстав у разі подання організаторами масових заходів повідомлення про їх проведення безпосередньо в день проведення цих заходів. Подання повідомлення про проведення масових заходів у день їх проведення фактично позбавляє органи виконавчої влади та місцевого самоврядування можливості виконати свої обов'язки щодо забезпечення громадського порядку під час проведення таких заходів, що може спричинити небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Особливої актуальності зазначена проблема набуває у разі несвоєчасного повідомлення організаторами мирних зібрань про заходи, які планується проводити протягом тривалого часу [кількох днів (місяців), регулярно у певні дні тижня (місяця) тощо]. Так як припис ч. 2 ст. 182 КАС України щодо залишення без розгляду позовної заяви, яка надійшла у день проведення мирного заходу або після його проведення, є імперативним для суду, до справ розглядуваної категорії не застосовуються положення ст. 100 КАС України, що передбачають можливість поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду.

Щодо адміністративного позову по справі, щодо усунення обмеження в реалізації права на мирні зібрання, то законодавець не визначає строку на звернення до суду із цією заявою. Здійснюючи аналіз ст. 183 КАС України, можна сказати, що такий адміністративний позов може бути поданий організатором/організаторами мирних зібрань після повідомлення відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, про проведення цих масових заходів. Суд вирішує адміністративні справи, які виникають із правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на мирні зібрання, у триденний строк після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів, або у день їх проведення (у справах щодо усунення обмежень) – невідкладно.

Видається, такий скорочений строк обумовлений тим, що ця категорія адміністративних справ безпосередньо пов'язана з конституційним правом особи, передбаченим ст. 39, а саме правом збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, а отже рішення суду має бути своєчасним. Не викликає сумніву, що такий короткий період часу на звернення до адміністративного суду та об'єктивний і всебічний розгляд адміністративного позову з урахуванням усіх фактичних обставин справи, впливає безпосередньо на механізм доказування. Насамперед, триденний строк розгляду адміністративної справи, що виникає з правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на мирні зібрання, може суттєво ускладнити дії, пов'язані з витребуванням письмових доказів, прибуттям до зали судового засідання свідків, проведення експертизи тощо.

Ще однією особливістю у механізмові доказування в адміністративних справах, що впливають із правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на мирні зібрання є обов'язок доказування. Питання про обов'язок доказування у справах щодо обмежень в реалізації та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання в адміністративному судочинстві – це не що інше, як питанням про те: хто повинен доказувати по даних справах? Які факти мають бути доказані?

Виходячи з положень, ч. 2 ст. 71 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дій чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує адміністративний позов. Це означає, що вказане положення встановлює презумпцію вини суб'єкта владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржується [133, с. 320]. Інакше кажучи, оголошені позивачем обставини справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача – органу виконавчої влади/органу місцевого самоврядування відповідають дійсності до тих пір, поки відповідач не спростує їх.

Ця ознака істотно підсилює принцип «презумпції вини» суб'єкта владних повноважень, який лежить в основі адміністративного судочинства [128, с. 583]. Дія цього принципу розпочинається у разі, якщо суб'єкт владних повноважень є як відповідачем і заперечує проти адміністративного позову щодо неправомірності винесених ним рішень, його дій або бездіяльності. Фактично на такий суб'єкт покладається обов'язок довести правомірність рішень управлінського характеру, здійснення певних дій або бездіяльність. Доказування має бути чітко аргументованим та спростовувати заяву позивача про порушення його прав, законних інтересів та свобод. Не викликає сумнівів, що такий принцип урівнює шанси громадянина або іншої фізичної чи юридичної особи у спорі проти суб'єкта владних повноважень, що має, безперечно, адміністративні важелі впливу на особу. Отже, прийнятним є той факт, що орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх службова або посадова особа є винними, доки не доведуть свою правоту.

Окрім того, у зв'язку з тим, що переважна більшість доказів по адміністративних справах, як правило, створюються та зберігаються у суб'єкта владних повноважень, ч. 4 ст. 71 КАС України зобов'язує його подати до суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Це є свідчення того, що обов'язок

доказування може бути посилений у зв'язку з наявністю правових презумпцій [133, с. 334].

Таким чином, в адміністративних справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання діє презумпція вини суб'єкта владних повноважень. Саме така презумпція вини покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів, тобто саме суб'єкт владних повноважень, до якого організатор мирних зібрань пред'явив адміністративний позов, повинен надати суду усі матеріали, які свідчать про його правомірні дії. За зальним правилом, громадянинові достатньо заявити, що його права порушено або створено перепони у їх використанні, або на нього покладено неправомірні обов'язки. У такому разі, суд допомагаючи громадянину за своєї ініціативи, може витребувати від суб'єкта владних повноважень додаткові матеріали і документи, призначати експертизу, викликати свідка, спеціаліста, а також вживати заходів для негайного виконання прийнятого ним рішення [134, с. 35]

На перший погляд складається враження, що із цього положення КАС України можна зробити хибний висновок, що начебто суд заздалегідь повинен прийняти бік однієї із сторін (приватної особи), тоді як має захищати рівною мірою права та інтереси обох сторін [135, с. 25]. У свою чергу, якщо дотримуватися логіки такого висновку, то можна було б стверджувати, що суду й справу не потрібно розглядати, а відразу ж слід ухвалити рішення на користь позивача (організатора). Однак це не так, КАС України не зобов'язує суд відразу зайняти таку позицію, він лише визначає мету (ціль, спрямованість) адміністративного судочинства у світлі ст. 3 Конституції України, відповідно до якої головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. У свою чергу, все це говорить про те, що адміністративне судочинство спрямовано на ініціативне та активне виявлення порушень прав, свобод та інтересів осіб з боку

суб'єктів владних повноважень та поновлення цих прав чи запобігання їх порушенню.

Для виокремлення особливостей доказування в адміністративних справах щодо реалізації права на мирні зібрання, слід їх поділити на два види:

1) справи про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України);

2) справи про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України).

За загальним правилом в адміністративному судочинстві обов'язок доказування поділяється так:

позивач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує позовні вимоги, тобто підставу позову;

відповідач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує заперечення проти позову.

Тим часом тим механізм доказування у справах, що виникають із правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на мирні зібрання, визначається тими ж самими нормами, що і механізм доказування усіх інших категорій справ адміністративної юрисдикції. У справах, що виникають із правовідносин пов'язаних, з реалізацією права на мирні зібрання, предмет доказування визначається у кожному випадку індивідуально, залежно від категорії розглянутої справи. Разом із тим, у справах про обмеження у реалізації права на мирні зібрання до предмета доказування увійдуть обставини (факти), що вказують на можливість порушення інтересів національної безпеки і громадського порядку, які, у свою чергу, на жаль, на практиці мають вираження в:

перешкоджанні вільному доступу громадян та працівників до державних установ, поруч з якими планувалося проводити заходи;

порушенні нормального руху транспортних засобів на ділянках доріг, наближених до місця проведення заходу;

можливості виникнення конфліктних ситуацій у разі збігу у місці та часі проведення кількох мирних зібрань різного (часто протилежного) ідеологічного спрямування тощо;

ймовірності виникнення заворушень, злочинів, порушень прав і свобод інших людей у зв'язку з відсутністю в органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можливості забезпечити громадський порядок під час проведення мирного заходу через повідомлення про його проведення в недостатній для цього строк;

неповідомленні органам виконавчої влади та місцевого самоврядування про кількість осіб, які братимуть участь у масових заходах, час або місце проведення заходів, що унеможлиблювало здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування підготовчих заходів до їх проведення;

недостатній кількості працівників правоохоронних органів, якої потребувало забезпечення безпеки проведення того чи іншого мирного заходу, у зв'язку з їх зайнятістю у проведенні інших заходів загальнодержавного (міського тощо) значення;

проведенні робіт з реконструкції (ремонту) площ, вулиць, доріг тощо, які визначалися як місця проведення масових заходів, у чому вбачалася можливість створення загрози життю та здоров'ю людей;

перекритті під'їзних доріг до сміттєзвалища, що могло створити загрозу здоров'ю населення;

перешкоджанні проведенням мирних заходів проведенню запланованих раніше загальноміських заходів у дні державних свят, футбольних матчів, концертів тощо;

проведенні заходів за маршрутами відвідування визначних місць офіційними особами – високопосадовцями, охорона яких потребувала застосування підвищених заходів безпеки, та під час візитів іноземних делегацій чи офіційних осіб;

розміщенні під час проведення мирного зібрання у місцях, які є об'єктами благоустрою, наметів як малих архітектурних форм, що потребує погодження з відповідним органом місцевого самоврядування;

порушеннях тиші та спокою за маршрутами або в місцях проведення мирних зібрань та в іншому [47].

У свою чергу, невиправданими видаються випадки, коли суд за браком аргументів на користь заборони мирного зібрання перекладає обов'язок доказування з позивача – органу влади на відповідача – організатора мирних зібрань. Так, Дніпропетровський окружний адміністративний суд у постанові № 17888816 від 15 серпня 2011 р. зробив висновок, що «відповідачем не доведено, що масовий захід не буде загрожувати інтересам національної безпеки та не призведе до порушень громадського порядку, а також не створить реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей» [136]. Важко навіть уявити, які докази повинен надати відповідач на підтвердження того, що запланований захід має мирний характер. Реальна можливість загрози національній безпеці та громадському порядку повинна бути підтверджена відповідними доказами. Слід сказати, що тягар доведення обставин, які можуть бути покладені у підґрунтя прийняття рішення про обмеження права на свободу мирних зібрань, лежить на суб'єкті владних повноважень, який ініціював судові провадження.

Під час розгляду та вирішення справ зазначеної категорії суди аналізують докази та надають оцінку обставинам, що мають значення для правильного вирішення справи, зокрема меті та змісту мирних зібрань, можливості виникнення конфліктів та порушень правопорядку під час одночасного проведення зібрань, які мають протилежні політичні, ідеологічні спрямування, вивчають минулу поведінку організаторів та учасників зібрань, з'ясовували ймовірність небезпеки порушення прав і свобод інших людей тощо.

Так, у березні 2010 р. Черкаським окружним адміністративним судом у справі за позовом Виконавчого комітету Канівської міської ради Черкаської області до голови Черкаської обласної організації Української Національної Асамблеї Зелененка Л.Л. про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання прийнято рішення про часткове задоволення адміністративного позову, встановлено обмеження щодо реалізації права на мирне зібрання шляхом заборони Черкаській обласній організації Української Національної Асамблеї проведення 9 березня 2010 р. з 10.00 до 16.00 масової акції на Чернечій горі у місті Каневі Черкаської області. У задоволенні іншої частини позовних вимог, які полягали у встановленні обмежень щодо реалізації права на мирне зібрання шляхом заборони проведення будь-яких масових заходів на території міста Канева Черкаської області, відмовлено [137].

Обґрунтовуючи позовні вимоги, позивач зазначав, що 9 березня 2010 р., у день, заявлений для проведення масового зібрання громадян на Чернечій горі Черкаською обласною організацією Української Національної Асамблеї, в місті Каневі відбудеться святкування 196-ї річниці від Дня народження Тараса Шевченка за участю Президента України. Вважав, що проведення інших заходів, крім офіційних, суперечить інтересам національної безпеки і може призвести до порушення громадського порядку, тому просив задовольнити його вимоги та заборонити проведення у цей день будь-яких несанкціонованих масових заходів на території міста Канева будь-яким політичним силам.

«Враховуючи, що місце, яке обрав відповідач для проведення заходу, на час перебування Президента України є режимною територією, а також беручи до уваги, що у святкуванні 196-ї річниці від Дня народження Т. Г. Шевченка беруть участь громадяни, які мають протилежні політичні погляди на певні історичні події, які стосуються України, її народу, що може призвести до заворушень, загрози здоров'ю населення, враховуючи гарантоване Конституцією і нормами міжнародного права право відповідача на мирні зібрання», суд дійшов висновку про необхідність обмеження права

Черкаської обласної організації Української Національної Асамблеї на мирне зібрання в частині заборони проведення масової акції 9 березня 2010 р. на Чернечій горі у місті Каневі в період часу з 10.00 до 16.00.

Стосовно позовних вимог про заборону проведення в зазначений день будь-яких несанкціонованих масових заходів на території міста Канева будь-яким політичним силам, то у своєму рішенні суд зазначив, що «предметом розгляду в адміністративній справі щодо встановлення обмеження у реалізації громадянами права на мирні зібрання може бути лише масовий захід, про проведення якого органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування одержали повідомлення» [137].

Суд визнав необґрунтованою зазначену вимогу позивача, оскільки: «по-перше, предметом спору у цій справі є виключно обмеження права відповідача на проведення зібрання; по-друге, позивач не надав жодного доказу, який свідчив би про намір проведення таких заходів членами Черкаської обласної організації Української Національної Асамблеї поза межами Чернечої гори; по-третє, позивачем не наведено жодних аргументів, які свідчили б, що проведення таких заходів деінде у місті Каневі може загрожувати інтересам національної безпеки або громадського спокою».

Крім цього, суд підкреслив, що «Т.Г. Шевченко – класик української літератури, національна гордість українського народу. Традиція святкування в Україні «шевченківських днів» давня. За рішенням ЮНЕСКО ювілеї Т.Г. Шевченка відзначалися в усіх державах світу. Тому було б винятковим цинізмом заборонити громадянам України в День народження геніального українського поета і художника взяти участь у покладанні квітів до його пам'ятника». Втім у судовій практиці трапляються випадки, коли суб'єкт владних повноважень, спираючись на те, що він не може належним чином виконати свої обов'язки, покладені на нього законом, щодо забезпечення громадського порядку, просить суд обмежити проведення мирного зібрання. Звісно така позиція суб'єкта владних повноважень викликає принаймні подив.

Яскравим прикладом вищезазначеного може з впевненістю бути адміністративна справа за позовом Виконавчого комітету Добрівської сільської ради Сімферопольського району Автономної Республіки Крим до ОСОБА 1, ОСОБА 2, громадської організації «Сімферопольське козаке військо» про обмеження права на мирні зібрання. Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим також зазначив про неналежне виконання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх повноважень, визначених законом [138].

Метою заходів, що планувалося проводити, було мирне святкування релігійного свята та мирне масове зібрання козаків для підвищення патріотизму серед населення та молоді, а позивачем не було надано суду доказів на підтвердження своїх припущень «стосовно реальності порушення громадського порядку, санітарії, ускладнення діяльності державних, громадських, культурних установ, розташованих у даному районі, відволікання значних сил правоохоронних органів, що може спричинити ріст правопорушень і злочинів в інших районах міста», тому у задоволенні зазначеного позову було відмовлено. «Твердження позивача про те, що виконавчий комітет Добрівської селищної ради Сімферопольського району Автономної Республіки Крим та Сімферопольський районний відділ Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим не зможуть забезпечити належну безпеку учасників мирного зібрання та підтримання громадського порядку» – суд не взяв до уваги та зазначив, «що 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, із забезпечення безпеки акцій та підтримання громадського порядку, тягне передбачену законом відповідальність».

У постанові в адміністративній справі за позовом Київської міської державної адміністрації до громадської організації «Об'єднання

послідовників «Фалуньгун» про обмеження права на мирні зібрання Київський апеляційний адміністративний суд зазначив, що «саме по собі ускладнення дорожнього руху не може бути підставою для заборони проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо» [139]. Окрім зазначеного, підставою для скасування постанови Окружного адміністративного суду м. Києва, якою позовні вимоги було також задоволено, була незгода апеляційного суду і з іншими висновками у справі. «Ухвалюючи рішення про задоволення позовних вимог Київської міської державної адміністрації, суд першої інстанції виходив з того, що діяльність послідовників відповідача у сфері оздоровлення та удосконалення населення України є незаконною і повинна бути заборонена як система, що не є підконтрольною, керованою і потенційно несе загрозу психофізичному здоров'ю населення України».

Слід зазначити, що висновок суду першої інстанції про можливість загрози зазначеного зібрання здоров'ю населення обґрунтовувався тим, що «діяльність по медитативній практиці громадської організації «Об'єднання послідовників «Фалуньгун» негативно оцінюється фахівцями у галузі медицини та релігієзнавства, а також Китайською Народною Республікою». У свою чергу, апеляційний суд вказав, що «посилання суду першої інстанції на те, що у Китайській Народній Республіці активізація руху «Фалуньгун» призвела до скоєння злочинів та вчинення інших протиправних дій не є доказом того, що зібрання послідовників вказаного вчення в Україні можуть призвести до заворушень чи вчинення злочинів. Неспростовних доказів, які давали б підстави вважати, що зібрання відповідача може спричинити обставини, викладені у ч. 5 ст. 182 КАС України, позивачем не надано».

У справах за адміністративними позовами організаторів щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання, ситуація склалася дещо по іншому. Так, предметом розгляду справи будуть наявні обмеження з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення мирного зібрання. Зазвичай організатори

мирних зібрань у порядку ст. 183 КАС України оскаржують незаконність рішень органів місцевого самоврядування щодо порядку організації та проведення мирних зібрань на певній території (так звані «локальні нормативно-правові акти», про які вже йшла мова у попередньому розділі дослідження). Разом або окремо із цими актами оскаржуються неправомірні дії суб'єктів владних повноважень, але такі випадки є рідшими. У свою чергу, предметом доказування будуть обставини, які вказують на незаконність прийнятого рішення чи дії суб'єкта владних повноважень. І як вже говорилося, організаторові слід тільки заявити про наявні обмеження його конституційного права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а тягар доведення правомірності рішення чи дії буде лежати на суб'єктові владних повноважень.

Взагалі, якщо звернутися до ЄДРСР, то видно рекордну кількість адміністративних справ по даній категорії, – аж цілих 16. Що ж, варто навести приклад у справі за адміністративним позовом ОСОБА_2 до виконавчого комітету Менської міської ради Чернігівської області про визнання незаконним рішення виконавчого комітету Менської міської ради № 192 від 30.08.2012 р. «Про внесення змін у рішення виконкому від 26.04.2001 р. «Про визначення місць для проведення масових заходів» та рішення виконавчого комітету Менської міської ради від 26.04.2001 р. «Про визначення місць для проведення масових заходів». Свій позов позивач мотивує тим, що 30.08.2012 р. виконавчим комітетом Менської міської ради ухвалено рішення № 192 «Про внесення змін у рішення виконкому від 26.04.2001 р. «Про визначення місць для проведення масових заходів». Позивач не погоджується із цим рішенням, вважає, що виконком не має конституційних повноважень ухвалювати вказане рішення, рішення не відповідає правовим актам вищої юридичної сили – Конституції України, Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

У зв'язку із цим, позивач просить визнати вищезазначені рішення виконкому незаконними [140].

Суд, у свою чергу, зазначає, що «відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень виконавчого комітету міської ради 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. На підставі вищевказаної статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 26.04.2001 р. на засіданні виконкому Менської міської ради було прийнято рішення № 123 «Про визначення місць для проведення масових заходів». 30.08.2012 р. на засіданні виконавчого комітету Менської міської ради Чернігівської області було прийнято рішення № 192 «Про внесення змін у рішення виконкому від 26.04.2001 р. «Про визначення місць для проведення масових заходів», яким внесено зміни до вказаного рішення і викладено його в новій редакції» [140].

Як відомо, крім того, дані рішення мають лише рекомендаційний характер, що також впливає із самого їхнього змісту, оспорювані рішення не обмежують проведення мирних зібрань громадян в інших місцях, ніж ті, що рекомендовано в самому рішенні. Що характерно, і на що у своїй постанові звертає увагу суд, що «...до матеріалів справи не доданого будь-яких доказів того, що позивачу було відмовлено в проведенні будь-якого мирного заходу, передбаченого чинним законодавством на території міста Мена, посилаючись на оспорювані ним рішення виконавчого комітету Менської міської ради». Звичайно ж, позивачеві в задоволенні такого позову було відмовлено. Позивач повинен був довести, чим саме це рішення суб'єкта владних повноважень обмежує його конституційне право на проведення мирного зібрання. Взагалі дивно, що позивач не надав жодного доказу того, що він повідомляв суб'єкту владних повноважень про намір

проведення мирного зібрання, чи доказу про відмову щодо проведення мирного зібрання.

У наступній справі за позовною заявою громадської організації «Антикорупційний комітет Великої Ялти» до заступника Ялтинського міського голови Карнаух С.Д., виконавчого комітету Ялтинської міської ради про визнання дій неправомірними та зобов'язання виконати певні дії, в якій позивач просив:

визнати неправомірними дії Карнаух С.Д. в частині підготовки та підписання листа від 10 грудня 2012 р. № 7883;

зобов'язати виконком надати «Антикорупційному комітету» у другій половині лютого 2013 року великий зал для проведення загальноміського зібрання представників територіальної громади та громадських організацій для обговорення питань діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування Великої Ялти та створення незалежної громадської ради [141].

Позовні вимоги у цій справі були мотивовані тим, що відповідь за підписом Карнаух С.Д. № 02.1-29/7883 від 10 грудня 2012 р., яку він отримав від відповідача, на заяву № 77 від 26 листопада 2012 р., містить неправомірну відмову у наданні залу виконкому для проведення важливого громадського заходу. У свою чергу, представник відповідачів пояснив, що відповідно до плану проведення публічних обговорень питань життєзабезпечення міста із громадськістю на лютий 2013 р. у виконкомі заплановано проведення заходу з наступною тематикою «взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості у формування негативного ставлення громадян до проявів корупції. Роль громадськості в антикорупційній діяльності», куди будуть запрошені представники громадських організацій, зокрема, «Антикорупційного комітету». Він також зазначив, що «обов'язкове надання залу виконкому громадській організації для власних потреб не передбачене чинним законодавством» [141]. Приміщення виконавчого комітету Ялтинської міської ради, зокрема, Великий та Малий зали, використовуються

для проведення планових та позапланових службових заходів, республіканських селекторних нарад, відео конференцій та для роботи утворених виконавчим комітетом структур (комісій, консультативних рад тощо). Виконком не має можливості надавати кожній громадській організації (zareєстровано близько 500 організацій) приміщення для проведення запланованих ними власних заходів. У місті є багато установ (наприклад, інститути, санаторії, готелі тощо), в яких розташовано конференц-зали та інші приміщення, де є можливим проведення масових заходів громадськими організаціями, політичними партіями та ін.

У свою чергу, суд дійшов до висновку, що «...у позовних вимогах до Карнаух С.Д. про визнання дій неправомірними в частині підготовки та підписання листа від 10 грудня 2012 р. № 02.1-29/7883 на адресу «Антикорупційного комітету» слід відмовити, оскільки ним виконані всі дії в межах своїх повноважень, як посадової особи виконавчого комітету Ялтинської міської ради, ним підготована та направлена відповідь з дотриманням вимог Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», тобто, у цьому випадку дії з підготовки та підписання відповіді (листа) не могли бути визнані неправомірними, оскільки вони не порушують права позивача. У частині зобов'язання надати позивачеві приміщення для проведення зібрання, теж було відмовлено, посилаючись на те, що не існує у суб'єкта владних повноважень обов'язку щодо надання, фактично, службового приміщення для потреб громадських чи інших організацій.

Отже, у справах про усунення обмеження в реалізації права на мирні зібрання до предмета доказування увійдуть обставини (факти), що вказують на можливість визнання незаконними, тобто не відповідними актам вищої юридичної сили, рішень суб'єктів владних повноважень та їх реальну перешкоду в реалізації конституційного права, передбаченого ст. 39 Конституції України, – збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації.

У свою чергу, слід наголосити на тому, що організаторам мирних зібрань слід негайно звертатися до адміністративного суду з позовом, якщо вони вбачають явне обмеження їхнього права на свободу мирних зібрань з боку суб'єктів владних повноважень та оскаржувати відповідні локальні акти, не побоюючись цього процесу. Свої позивні вимоги слід підкріплювати посиланням на вітчизняне законодавство, міжнародні нормативно-правові акти та практику ЄСПЛ у справах щодо порушення ст. 11 Конвенції.

2.4. Судові рішення у справах про обмеження та усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання

Над розробкою інституту судового рішення в адміністративному судочинстві працювало багато видатних науковців. Серед яких можна назвати В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бородіна, В.В. Гордєєва, В.В. Головченко, П. Голосніченко, С.В. Ківалова, В.С. Ковальського, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменка, М.М. Тищенко, А.О. Селіванова, М.Ф. Стахурського, О.І. Харитонову.

Взагалі, інститут судового рішення вважається одним із центральних у структурі науки адміністративно-процесуального права України, оскільки саме судові рішення являє собою підсумок судового розгляду конкретної справи і забезпечує реалізацію судової влади у процесі адміністративного судочинства. Кодекс адміністративного судочинства України, а також інші джерела адміністративного законодавства України містять низку новел, прийнятих Верховною Радою України, які безпосередньо стосуються інституту судового рішення, зокрема судового рішення першої інстанції. Так, за змістом ч. 5 ст. 124 та ч. 3 ст. 129 Конституції поняття «судове рішення» та «рішення суду» вжиті як синоніми і визначають загальну назву акта застосування права судом. Узагальнюючий підхід до визначення цих термінів збережено і в КАС (ч.1, п. 12 – 13, ст. 3). Поряд із цим, на відміну від ЦПК та ГПК, у Кодексі адміністративного судочинства міститься

визначення видів судового рішення (ст. 158), у ньому розкрито поняття постанови та ухвали. Відповідно до цієї статті, постанова визначається як судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, а – ухвала як судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань.

Досить довго тривала дискусія теоретиків і практиків стосовно визначення питання, що є характерним для судового рішення: наказ суду чи підтвердження правовідносин сторін у вирішенні спору, чи те й інше. Одним із авторів теорії у навчальній та монографічній літературі є російський вчений С.Н. Абрамов. Відповідно до неї судове рішення становить лише наказ суду [142]. М.А. Гурвіч ще у своїх працях 1957 р. писав про те, що рішення суду, яке підтверджує спірне правовідношення, містить у собі обов'язкову форму наказу, який не породжує і яких-небудь прав та обов'язків сторін у галузі матеріально-правових відносин, а вирішує і питання про існування визначених прав та обов'язків сторін чи їх відсутність. Судове рішення як процесуальний акт-документ фіксує висновок суду як акта судової влади, в якому закріплюється завершення процесу застосування судом норм матеріального і процесуального права при розгляді та вирішенні правових спорів.

Отже, можна зробити висновок, що у процесуальному аспекті судове рішення є актом виконання судом зобов'язань, які він має перед державою й особами, що беруть участь у вирішенні спору та одночасно є юридичним фактом, який за загальним правилом завершує провадження в суді першої інстанції. Варто зазначити, що судове рішення, яке вступило в законну силу, є підставою для відкриття виконавчого провадження. Досліджуючи поняття «судове рішення» та розкриваючи його зміст, варто звернути увагу на те, що воно характеризується як юридичний факт, визначений у чинному законодавстві як документ, який виноситься судом на підставі доказів по справі, яким вирішується спір по суті.

В.В. Гордєєв під юридичними фактами розуміє конкретні життєві обставини у формі дія чи події, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну в припинення правовідносин, набуття певних прав і обов'язків. В українському словнику-довіднику з адміністративного права зазначено, що юридичні факти — це 1) передбачені законом обставини, які є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин; 2) конкретні життєві обставини, що приводять юрму права в дію, утворюючи, змінюючи чи припиняючи певні правовідносини.

З точки зору, А.А. Добровольського та С.А. Іванової, судові рішення є «засобом примусової реалізації тих повноважень, які існують у позивача в реальній дійсності, завдяки юридичним фактам, що мали місце до суду та незалежно від суду». Цим учені заперечували значення судового рішення як юридичного факту та лише зазначали певні функції суду. На нашу думку, судові рішення є юридичним фактом, оскільки після винесення ухвали та прийняття постанови для сторін провадження настають юридичні наслідки, виникають, змінюються та припиняються правовідносини. Судові рішення є юридичним фактом, оскільки після постановлення ухвали та прийняття постанови для сторін провадження настають юридичні наслідки, виникають, змінюються та припиняються правовідносини.

До постанов (залежно від інстанційної підсудності справ) належать:

постанови суду першої інстанції (місцевих загальних судів як адміністративних, окружних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду як суду першої інстанції у випадку, встановленому КАС), якими вирішується адміністративний позов;

постанови суду апеляційної інстанції (апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду), якими вимоги апеляційної скарги вирішуються одночасно з адміністративним позовом; постанови суду касаційної інстанції;

Вищого адміністративного суду України, якими вимоги касаційної скарги вирішуються одночасно з адміністративним позовом;

Верховного Суду України, яким вирішуються вимоги заяви про перегляд судового рішення або вимоги такої заяви одночасно з вимогами адміністративного позову.

Різновидом ухвал є окремі ухвали суду, які мають за мету усунення виявлених у процесі розгляду адміністративного позову порушень закону. Так, до завершальних рішень належать постанови й ухвали, якими повністю вирішено усі правові вимоги, передані на розгляд суду (для постанов), або всі необхідні для розгляду адміністративної справи процедурні та інші процесуальні питання (для ухвал). Так званими частковими рішеннями вирішуються окремі правові вимоги. Зокрема, до закінчення судового розгляду, за клопотанням особи, яка бере участь у справі, суд може прийняти постанову щодо частини заявлених вимог, якщо з'ясовані судом обставини дають можливість без шкоди для справи вирішити зазначену частину вимог (ч. 1 ст. 164 КАС). Таке рішення може ухвалюватися також у разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом (ч. 3 ст. 112 КАС).

Здійснюючи аналіз норм чинного законодавства, можна сказати, що судові рішення залежно від стадії судового процесу, на якій вони ухвалюються, можуть бути кінцевими, тобто такими, якими закінчується розгляд справи та проміжними, тобто такими, які ухвалюються до закінчення розгляду по справі. За формою зовнішнього вираження судові рішення можуть бути письмовими або усними. Постанови суду можуть мати лише письмову форму, а ухвали – письмову або усну. При цьому ухвали за наслідками розгляду апеляційних та касаційних скарг викладаються виключно у письмовій формі. За юридичними наслідками судові рішення можуть поділятися на рішення про присудження (про виконання або утримання від виконання певних дій), рішення про визнання (про наявність або відсутність правовідносин), конститутивні рішення (про перетворення правовідносин, тобто їх припинення чи зміну). Виходячи із вищенаведеного, можна сказати, що судові рішення – це правовий, персоніфікований акт,

прийнятий судом на основі чинного законодавства України та обов'язковий до виконання усіма особами, які мають безпосереднє або опосередковане відношення до винесеного судового рішення.

Законодавством визначено вимоги, яким повинні відповідати рішення суду. Основними є вимоги про законність та обґрунтованість судового рішення, які мають своє закріплення у ст. 159 КАС України. Так, відомо, що вимоги щодо законності та обґрунтованості рішень суду містилися у ЦПК 1963 р. (ст. 202), за правилами якого розглядалися справи, що виникали з адміністративно-правових відносин. У свою чергу, із прийняттям КАС поняття «законність» та «обґрунтованість» набули свого законодавчого визначення. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права (ч. 2 ст. 159 КАС), а обґрунтованими є судові рішення, ухвалені судом на підставі повного та всебічного з'ясування обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені у судовому засіданні (ч. 3 ст. 159 КАС).

Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі» № 14 від 18.12.2009 р., встановлено, якщо є суперечності між нормами процесуального чи матеріального права, які підлягають застосуванню при розгляді та вирішенні справи, то рішення є законним, якщо судом застосовано норми, що мають вищу юридичну силу. У разі наявності суперечності між нормами законів (кодексів), що мають однакову юридичну силу, застосуванню підлягає той із них, якого прийнято пізніше.

При встановленні суперечностей між нормами права, які підлягають застосуванню при розгляді та вирішенні справи, суду також необхідно враховувати роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, що містяться у Постанові від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». Обґрунтованим визнається рішення, ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених

доказами, які були досліджені у судовому засіданні та які відповідають вимогам закону про їх належність і допустимість, або обставин, що не підлягають доказуванню, а також якщо рішення містить вичерпні висновки суду, що відповідають встановленим на підставі достовірних доказів обставинам, які мають значення для вирішення справи.

Так як судові рішення - це правовий (правозастосовчий) персоніфікований акт, прийнятий судом на основі нормативно-правових актів, який має разовий характер та є обов'язковим до виконання, то законодавець визначив низку вимог, яким повинні відповідати рішення (правові, логічні, структурно-композиційні, мовностилістичні вимоги).

Як зазначає В.Б. Градовий, до загальних вимог, яким мають відповідати судові рішення, також можна віднести повноту, зрозумілість, безальтернативність та справедливість [147, с.40]. Деякі із цих вимог прямо передбачені законом, а інші напрацьовані правовою наукою та судовою практикою.

Так, повнота і всебічність судового рішення, про яку йдеться у ст. 159 КАС, з одного боку, означає, що встановлені судом факти повинні відображати обставини, які існували чи існують об'єктивно, а з іншого, що всім наведеним обставинам надана вичерпна правова оцінка. Зрозумілим є рішення, в якому суд у визначеній законом послідовності, чітко, без неоднозначного трактування дав відповідь на питання, які він вирішує при прийнятті постанови (ст. 161 КАС), або щодо суті клопотання, чи іншого питання, що вирішується ухвалою.

Результат вирішення адміністративного спору викладається у формі постанови, зміст якої визначено законом (для постанов суду першої інстанції – ст. 163 КАС), і складається із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин. Вступна частина повинна містити відомості про дату, час та місце прийняття постанови, найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді (суддів) і секретаря судового засідання, імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, предмет

адміністративного позову. В описовій частині постанови суду першої інстанції зазначається короткий зміст позовних вимог і позиція відповідача, пояснення осіб, які беруть участь у справі, інші докази, досліджені судом.

Мотивувальна частина постанови має містити в собі встановлені судом обставини із посиланням на докази, а також мотиви неврахування окремих доказів; мотиви, з яких суд виходив при прийнятті постанови, і положення закону, яким він керувався. Мета мотивувальної частини рішення полягає в тому, щоб обґрунтувати висновки судді. Вимоги щодо однозначності та безальтернативності судового рішення зазначені у резолютивній частині, яка має містити висновок суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні повністю чи частково; висновки суду по суті вимог; про розподіл судових витрат; інші правові наслідки ухваленого рішення; про строк і порядок набрання постановою законної сили та її оскарження (п. 4 ст. 163 КАС).

Для запобігання неясності при виконанні рішень в резолютивній частині необхідно щоб суддя зазначив повне і точне найменування юридичної особи та ім'я фізичної особи, стосовно яких суд вирішив питання. При цьому правила щодо найменування юридичної особи містяться у ст. 90 ЦК, а щодо імені фізичної особи – громадянина України такі правила наведені у ст. 29 цього Кодексу.

За елементами структури письмові ухвали дуже ідентичні з постановами і до її складу входять вступна, описова, мотивувальна та резолютивна частини. Однак зміст ухвал суду першої інстанції має певні відмінності від змісту постанов (ч. 1 ст. 165 КАС). Так, у вступній частині відсутня вимога про зазначення предмета адміністративного позову, а в описовій частині суд вказує суть клопотання, ім'я (найменування) особи, що його заявила, чи інше питання, що вирішується ухвалою, мотиви, з яких суд дійшов тих або інших висновків, і закон, яким керувався суд, постановляючи ухвалу, викладаються у мотивувальній частині, а в резолютивній частині ухвали суду першої інстанції зазначаються висновки суду, строк і порядок набрання ухвалою

законної сили та оскарження. Вимоги щодо змісту усної ухвали викладено в ч. 2 ст. 165 КАС і стосуються висновку суду та мотивів, з яких суд дійшов такого висновку.

Внаслідок моніторингу Єдиного державного реєстру судових рішень за 2010 – 2016 рр. вдалося віднайти 1847 рішень адміністративних судів з приводу реалізації права на мирні зібрання (як щодо обмежень у реалізації права на мирні зібрання, так і щодо усуненням обмежень у реалізації права на мирні зібрання). Відразу привертає до себе увагу той очевидний факт, що до Єдиного державного реєстру судових рішень, включаються не всі судові рішення по даним категоріям справ, дані, наведені в реєстрі не співпадають з офіційною судовою статистикою. Насправді, кількість розглянутих справ по цим провадженням на практиці є значно більшою [149, с. 55].

При здійсненні детального аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень, виявлено деякі характерні особливості практики адміністративних судів по справах із приводу реалізації права на мирні зібрання.

По-перше, слід сказати, що така судова практика є неузгодженою, непослідовною та суперечливою, яка має вираження у застосуванні адміністративними судами відмінних поглядів при розв’язанні таких справ. Так, існують певні розбіжності з приводу того, чи слід застосовувати нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування з питань регулювання мирних зібрань на місцях, чи може бути неповідомлення органу влади про мирне зібрання підставою для його заборони, який строк повідомлення вважати завчасним тощо. Саме такі розбіжності простежуються на практиці як у судах різних регіонів, так і в межах одного суду. Так, у рішенні Київського апеляційного адміністративного суду від 14 червня 2012 р., суд визнав Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» чинним та таким, що підлягає застосуванню [151]. А в іншому рішенні Київський апеляційний адміністративний суд визнав помилковість

рішення суду першої інстанції щодо застосування Указу [152], адже у ньому встановлено дозвільний порядок реалізації права на свободу мирних зібрань, а в КУ – повідомчий.

У свою чергу, суди, вирішуючи питання щодо обмеження мирних зібрань часто вдаються до так званих «автоматичних заборон» [150, с. 20], тобто заборон мирних зібрань для всіх суб'єктів, які реалізують або мають намір реалізувати це право, на певній території, протягом певного часу. На жаль, така практика поширена у судах усіх рівнів [153; 154; 155].

Слід наголосити на тому, що практика «автоматичних заборон» не відповідає нормам процесуального закону, адже відповідно до ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства предметом розгляду справ про обмеження мирних зібрань можуть бути лише ті заходи, щодо яких органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування отримано повідомлення. Із цього випливає, що ухвалюючи так звані «автоматичні заборони», адміністративні суди порушують ці процесуальні вимоги саме через позбавлення необмеженого кола суб'єктів права на мирні зібрання у майбутньому.

Слід також додати, такі «автоматичні заборони» не відповідають міжнародним стандартам у сфері реалізації права на мирні зібрання. Відповідно до п. 43 Пояснювальної записки до Керівних принципів ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань: «Автоматичне застосування передбачених законом обмежень – наприклад, заборони на проведення будь-яких публічних виступів у певний період часу або в будь-яких публічних місцях, які підходять для проведення зібрань, – призводить до того, що під їх дію підпадає надто велика кількість заходів. Таким чином, ці обмеження не пройдуть перевірку на пропорційність, тому що не були враховані конкретні обставини у кожному окремому випадку».

Як відомо, кожне судове рішення має бути вмотивованим, що є обов'язковою вимогою, яку Європейський суд з прав людини вивів із права на справедливий суд і яка закріплена, безперечно, в українському

законодавстві. Відсутність відповіді на кожен важливий, доречний та вирішальний аргумент сторін є порушенням права на справедливий суд [156]. Але на практиці, трапляються випадки коли мотивація багатьох рішень адміністративного суду щодо реалізації права на мирні зібрання зводиться до викладення різноманітних норм, що стосуються цього права, і висновку про те, що проведення мирного зібрання загрожує національній безпеці і громадському порядку, тобто щоб назовні судові рішення відповідало положенням статі 182 КАС України. При цьому свій висновок суди здебільшого не аргументують або аргументують дуже лаконічно та непереконливо. Так, наприклад, після цитування із різноманітних законодавчих актів, частина з яких навіть не стосується конкретної справи, судом виноситься ніяким чином не вмотивований висновок: «Проведення ... мітингів з використанням звукопідсилюючого обладнання створюватиме перешкоди у забезпеченні громадського порядку, може перешкодити нормальній життєдіяльності міста» [157].

Слушно зазначає М.Л. Серeda, що для мотивації рішення про необхідність обмеження мирних зібрань є поширеною практика застосування так званих «інформаційних листів» різноманітних органів влади щодо неможливості проведення мирного зібрання. У більшості випадків суди сприймають інформацію, викладену в листах як таку, що є належним доказом неможливості проведення мирного зібрання і не перевіряють достовірність викладених у листах відомостей та не з'ясовують, чи дійсно ця інформація свідчить про наявність підстав для обмеження мирного зібрання [150, с. 25].

У деяких випадках суди також не вказують конкретних доказів обставин, які свідчили б про наявність підстав для застосування обмежень, а посилаються на абстрактну «інформацію, залучену до матеріалів справи», «на наявність інформації, поширеної через мережу Інтернет» [158]. В одному зі своїх висновків Венеціанська комісія вказала: «Не достатньо лише цитувати законодавчі положення, а потім приймати рішення. Суддя повинен

послідовно поєднувати закон з фактами у справі і наводити чіткі аргументи, яким чином було вирішено справу у конкретному випадку. Якщо цього не робити, це буде очевидним порушенням права на справедливий суд, яке гарантує стаття 6 Європейської конвенції з прав людини» [160]. Саме ця слушна рекомендація має бути головним орієнтиром при вирішенні будь-якої справи, зокрема й в адміністративних провадженнях щодо реалізації права на мирні зібрання.

Із цього всього випливає такий висновок, що адміністративні суди не застосовують міжнародні акти, міжнародні рекомендації та коментарі, які могли би стати надійним орієнтиром для вирішення справ цієї категорії. Дійсно, трапляються такі поодинокі випадки, коли у рішеннях адміністративних судів можна знайти посилання на Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, а саме статтю 11. Але, знову ж таки, як і із нашим українським законодавством, вони обмежуються цитуванням без оцінки фактів у справі крізь призму цієї статті, суди забороняють проведення мирних зібрань [159]. Адміністративні суди дуже рідко застосовують і практику Європейського суду з прав людини щодо статті 11 Конвенції. Відомі лише поодинокі випадки перевірки відповідності обмеження права на мирні зібрання вимогам так званого «трискладового тесту обґрунтованості», який застосовується Європейським судом з прав людини. На жаль трапляються випадки свідомого маніпулювання змістом рішення Європейського суду саме на користь обмеження мирних зібрань. Наприклад, Окружним адміністративним судом м. Києва було виконано спробу обґрунтувати законність застосування Указу Президії ВР СРСР № 9306-XI від 28 липня 1988 р., спираючись на те, що «Європейський суд з прав людини, при вирішенні справи «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації» застосував Указ № 9306-XI, про що зазначено у 2 абзаці постанови суду від 23.10.2008 року» [160]. Безперечним є той факт, що в зазначеному рішенні суд визнав, що відповідний Указ діє на території Російської Федерації та передбачає, що повідомлення про проведення

мирного зібрання повинно бути подане за 10 днів до початку проведення такого зібрання. Але судом не застосовувався цей Указ тому, що заборона проведення мирних зібрань на підставі невчасного повідомленням – не була обов’язковою в демократичному суспільстві. Отже, адміністративні суди, розглядаючи цей вид провадження, не застосовують ні Конвенцію, ні практику Європейського суду з прав людини, а лише інколи посилаються на них, та зазвичай не пов’язують їх з конкретними обставинами у справі. Можна сміло сказати, що цей очевидний факт в українській судовій системі є не чим іншим, як жалюгідним маніпулюванням міжнародними актами та ігноруванням їхніх вимог.

Дуже рідко адміністративними судами застосовуються інші міжнародні стандарти у цих провадженнях. Відомі лише окремі випадки використання Сіракузьких принципів тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права для тлумачення понять «національна безпека», «громадський порядок», «здоров’я населення», «права та свободи інших осіб». Яскравим прикладом такого застосування може бути рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду № 30934723 від 27 квітня 2013 р., в якому звісно є посилення на положення Сіракузьких принципів, але таке посилення не завжди свідчить про їх реальне застосування [159]. Вищий Адміністративний суд України, знаючи про цей недолік у роботі адміністративних судів, зазначає, що нижчестоящі суди недостатньо обізнані з міжнародними нормами щодо забезпечення права на мирні зібрання або обізнані, але неправильно їх розуміють та трактують [47].

Адміністративні суди не застосовують навіть Керівні принципи зі свободи мирних зібрань Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ, яке безперечно містить відповіді на більшість проблемних питань, з якими зіштовхуються українські суди за відсутності достатнього законодавчого регулювання [150, с.23].

Найбільш глибоке обурення викликає таке: на практиці багато адміністративних судів застосовують так званий Указ Президії Верховної Ради Радянського Союзу «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306, який передбачає дозвільний порядок реалізації права на мирні зібрання, а не на повідомній, як це встановлено відповідно до Основного Закону.

Із приводу цього, слушно зазначив Європейський суд з прав людини у справі «Веренцов проти України»: «З преамбули Указу зрозуміло що він був призначений для абсолютно інших цілей, а саме – надання органами влади засобів для висловлення своїх поглядів на користь певної ідеології лише деяким категоріям осіб, що саме по собі є несумісним з самою суттю свободи зібрань, що гарантується Конституцією України» [51]. Викликає подив той факт, що навіть Вищий адміністративний суд неодноразово цитував положення цього Указу, при цьому не надаючи йому жодної критичної оцінки: «Відповідно до пункту 2 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-Х «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніш як за десять днів до намічуваної дати їх проведення» [212; 214].

Слушно із цього приводу зазначають Р.О. Куйбіда та М.Л. Серeda, що зважаючи на наявність двох рішень Європейського суду у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України», в яких Суд визнав застосування Указу українськими судами неправомірним, подальше застосування цього акта може призвести до появи нових рішень громадян проти України, в яких держава неминуче програє [150, с.114].

Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306 застосовується, на жаль, не тільки судами, але й

органами влади, органами місцевого самоврядування та громадянами, як основний акт, який регулює реалізацію права на мирні зібрання.

Але слід погодитися із точкою зору М.М. Денісової, яка у своїй монографії зазначає, що «чинність в Україні радянських актів щодо мирних зібрань, зокрема Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року № 9306 досі не є остаточно вирішеною, хоча цей акт і не є таким, що має в Україні законну силу та чинність» [161, с.15]. Як уже зазначалося, на практиці трапляються випадки, переважно в адміністративних судів нижчого рівня, коли суди не застосовують цей Указ. Так, в ухвалі Київського апеляційного адміністративного суду № 11772528 від 14.04.2011 р., зазначено: «З огляду на те, що Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року № 9306 в частині визначення строків попередження про проведення мирного зібрання суперечить положенням статті 39 Конституції України, колегія суддів вважає необґрунтованими посилання позивача на те, що відповідачі повинні були повідомити про проведення акції не пізніше ніж за 10 днів до її проведення», але такі приклади є здебільшого винятками, аніж правилом, на жаль. Тому, вбачається доцільним, офіційно скасувати Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».

Типовою видається ситуація із застосуванням локальних актів органів місцевого самоврядування, які суди використовують як підставу для обмеження мирних зібрань. Слушно із цього приводу зазначає Європейський суд з прав людини у справі Веренцова: «Процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації і проведення демонстрацій у їхніх конкретних регіонах, здається, так само не забезпечують достатніх правових підстав з тієї ж причини – відсутності загального акту парламенту,

на основі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади» [51].

Трапляються випадки, коли адміністративні суди, переважно місцевого рівня, визнають рішення органів місцевого самоврядування перевищенням повноважень, наданих Конституцією та законами України [162; 163]. Взагалі слід сказати, що органи місцевого самоврядування неправомірно беруть на себе функції тлумачення норм Конституції України – встановлюючи порядок проведення мирних зібрань (встановлюючи перелік можливих організаторів, визначаючи терміни подання заяв/повідомлень тощо). Такі акти, встановлюючи заборони на проведення мирних зібрань у певних місцях, так само як і дозволяючи проведення зібрань у відведених місцях, суперечить статті 39 Основного Закону. Деякі місцеві ради, наприклад, наділяють, таким чином, себе правом «не рекомендувати» проведення мирного зібрання чи навіть відмовляти у проведенні мирного зібрання за наявності певних умов, передбачених їхнім локальним актом, – є не чим іншим, як заочним обмеженням конституційного права на мирне зібрання. Конституція у ст. 39 встановлює, що обмеження мирного зібрання може здійснюватися тільки судом на основі винесеного ним рішення. Наприклад, у багатьох іноземних демократичних державах відсутні будь-які відомчі чи локальні акти, які б обмежували право на мирні зібрання. Натомість в Українській державі, прийняття таких актів є перевищенням компетенції органів місцевого самоврядування та суперечать міжнародним стандартам, тому вбачається за необхідне скасувати рішення усіх органів місцевого самоврядування у тій частині, де вони суперечать ст. 39 Конституції України та європейським стандартам. А їх застосування адміністративними судами не відповідає положенням Основного Закону та міжнародним актам.

Керуючись ст. 39 Конституції України та ч. 5 ст. 182 КАС України, суди вправі обмежити право на свободу мирних зібрань тільки в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи вчиненням кримінальних правопорушень, для охорони

здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Такий перелік підстав для обмежень є вичерпним. При цьому слід пам'ятати, що будь-яке обмеження того чи іншого права має бути «необхідним у демократичному суспільстві» (тобто має бути досягнуто рівновагу, яка забезпечується справедливим та належним ставленням до меншості та виключає будь-які зловживання домінуючим положенням), і базуватися на принципові пропорційності (за якого суди повинні діяти з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів осіб і цілями, на досягнення яких спрямовані ці рішення) [225, с. 80]. Перш ніж розпочати аналіз існуючої судової практики, слід спочатку зупинитися саме на вищезазначених підставах для обмежень права на свободу мирних зібрань.

Національна безпека. Законодавець під національною безпекою розуміє «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, фондових 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». Із всього цього випливає, що національна безпека є складним утворенням, у межах якого може бути виокремлено такі елементи як зовнішня безпека та внутрішня безпека країни. Як зовнішні зігрози необхідно розглядати ті, що приходять ззовні і загрожують безпечному функціонуванню держави, а саме вищим органам державної влади. Внутрішніми загрозами, відповідно, є ті, що які роблять можливим насильницький спосіб зміни влади у країні шляхом перевороту. Так, загроза національній безпеці проявилася під час проведення проросійський мітингів та демонстрацій на сході України у 2014 р., які супроводжувалися насильницькими діями, спрямованими на зміну конституційного ладу країни.

Отже, адміністративним судам при вирішенні справ щодо обмеження права на свободу мирних зібрань необхідно виходити з того, що загроза національній безпеці має носити явний та конкретний характер, тобто знаходити свій прояв у діях, які можуть бути кваліфіковані як заворушення чи злочин [225, с.81].

Громадський порядок. Не вдаючись до наукових дискусій щодо визначення поняття громадського порядку, можна сказати, що сам порядок слід тлумачити як сукупність суспільних відносин, який реалізується шляхом дотримання певних правових та етичних норм. Із цього всього випливає, що суд може обмежити право на свободу мирних зібрань, у разі, якщо є обґрунтовані та переконливі докази того, що учасники своїми діями можуть порушувати норми права, які кваліфікуються як адміністративне правопорушення та злочин. Можна також сказати, що дана ця більш деталізована в меті обмеження права на свободу мирних зібрань, а саме в запобіганні заворушень чи злочинів.

Запобігання заворушенням чи злочинам. Р.С. Мельник зазначає, що категорію «заворушення» слід розглядати у контексті поняття «злочин» [225, с. 86], адже у кримінальному законодавстві заворушення (ст. 294-Масові

заворушення) є видом злочину, а винесення цієї категорії за межі поняття злочин, пояснюється не досить вдалим перекладом ч. 2 ст. 11 Конвенції, тобто ця підстава передбачає обмеження права на свободу мирних зібрань у разі, якщо об'єктивне, всебічне та безстороннє вивчення наявних обставин справи, оцінених у сукупності, буде свідчити про високу вірогідність вчинення злочинних дій у межах або щодо зібрання (якщо буде ґрунтуватися на беззаперечних доказах, які свідчать про підготовку учасників до вчинення протиправних дій – злочинів).

Охорона здоров'я населення. Ця підстава передбачає, що метою обмеження права на свободу мирних зібрань може бути захист як окремої особи, так і групи осіб від небезпеки, що загрожує їй (їх) психічному та/чи фізичному здоров'ю. Знову ж таки, слід посилатися на дослідження Р.С. Мельника, який зазначає, що підтвердженням загрози здоров'ю населення можуть бути такі нормативно-правові акти:

рішення Кабінету Міністрів України про встановлення карантинно-обмежувальних заходів на території виникнення та поширення інфекційних хвороб та уражень людей (ч. 1 ст. 30 ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»);

рішення органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування про запровадження на відповідній території чи об'єкті особливих умов та режиму праці, навчання, пересування і перевезення, спрямоване на запобігання та ліквідацію інфекційних хвороб та уражень (ч. 2 ст. 30 ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»);

рішення Кабінету Міністрів України про встановлення карантину на певній території (ч.ч. 1 та 4 ст. 29 ЗУ «про захист населення від інфекційних хвороб»);

рішення місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про встановлення обмежувальних протиепідемічних заходів (ч. 1 ст. 32 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб») [225, с. 90].

Отже, наявність таких нормативно-правових актів вказуватиме на легітимність обмеження права на свободу мирних зібрань з підстави охорони здоров'я населення (тобто ймовірність настання шкоди має бути підтвердження в офіційному порядку).

Що ж до останньої підстави захист прав і свобод інших людей, слід сказати, що таке обмеження права на свободу мирних зібрань може бути здійснено лише заради збереження (охорони) щонайменше рівноцінного йому права (закріпленого в Основному Законі). Як зазначає М.І. Смокович, що конкуренція права на свободу мирних зібрань та права на вільну участь у виборах, яка виникає у випадку бажання, наприклад, представників політичної партії провести мітинг перед виборчою дільницею за день чи в день голосування, має вирішуватися на користь другого з названих прав. Відповідно, заборона на проведення такого мітингу, оформлена рішенням адміністративного суду з посиланням на необхідність захисту прав і свобод інших людей (право на вільну участь у виборах), є правомірною [234, с. 15].

Отже, суддям слід виважено та уважно підходити то названої підстави та здійснювати оцінку ваги і значення кожного з прав людини, зокрема через призму вимоги «необхідності у демократичному суспільстві».

Тепер слід перейти безпосередньо до аналізу судової практики в провадженні у справах щодо реалізації права на мирні зібрання. Слід розпочати із справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України). Забороняючи проводити мирні зібрання, адміністративні суди загрозу інтересам національної безпеки та громадського порядку найчастіше бачать у таких випадках, за класифікацією Р.О. Куйбіди та М.Л. Середи:

- 1) наявності «недоліків» у повідомленні про мирні зібрання, пов'язаних із «несвоєчасністю» подання, «вадами» заяви (відсутність інформації про відповідальну особу, кількість учасників, часу проведення тощо), проведенні зібрання у «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/заходами з різнополярними поглядами, 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;

4) наявності небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення;

5) створенні перешкод або незручностей в реалізації прав осіб, що не беруть участі у мирному зібранні;

6) наявності шкоди для іміджу влади та репутації держави [150, с. 23].

Дивно, але дуже часто підставами для суду у справах про обмеження права на мирні зібрання, у контексті порушення ним громадського порядку, є відсутність так званого «своєчасного повідомлення» та допущення недоліків в оформленні повідомлення [164; 165; 212]. Трапляються випадки, коли деякі адміністративні суди займають більш прогресивну позицію із цього питання та виходячи з положень Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4рп/2001 щодо завчасного сповіщення відповідно із положень ст. 39. Окружним адміністративним судом АРК було зазначено, 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 [166]. В іншому разі, суд указав, що у зв'язку з відсутністю чіткого регулювання цього питання на законодавчому рівні, обмеження права на мирне зібрання, через його заборону з підстав несвоєчасного повідомлення буде не обґрунтованим [167].

Як уявляється, «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 є 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» [39]. Такої ж позиції дотримується Європейський суд з прав людини, який у справі «Сергій Кузнецов проти Росії» 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» [168]. 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» [168]. Повідомлення за вісім днів до заходу замість десяти, з точки зору Європейського суду, не могло посприяти підготовці влади до акції пікетування.

Отже, 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. Як слушно зазначає із цього приводу Вищий Адміністративний суд України, надаючи таким чином рекомендацію усім нижчестоящим адміністративним судам, що «саме собою несвоєчасне повідомлення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення

мирного зібрання не може бути підставою для задоволення позову про обмеження щодо реалізації такого права» [47]. Можна сміливо стверджувати, що повідомити про намір провести мирне зібрання, є виключно в інтересах самих організаторів, адже у разі не повідомлення, органи влади у цьому випадку знімають із себе обов'язок завчасно забезпечити більш сприятливі умови для проведення мирного зібрання (наприклад, обмежити рух транспорту у відповідному місці, встановити біотуалети тощо).

Трапляються навіть такі випадки, коли адміністративні суди знаходять певні недоліки в оформленні заяви-повідомлення про намір провести мирне зібрання, виходячи із цього забороняють його проведення. Найчастіше такими недоліками може бути визнано відправлення повідомлення про проведення мирного зібрання неналежному отримувачеві, відсутність визначення конкретної особи, відповідальної за проведення мирного зібрання, не зазначення приблизної кількості учасників мирного зібрання тощо. Вимоги щодо оформлення заяви-повідомлення, як це не дивно, беруться в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», а також в актах відповідних органів місцевого самоврядування про порядок проведення мирних зібрань. Прикладом заборони мирного зібрання через недоліки в заяві-повідомленні може бути постанова Окружного адміністративного суду АРК, в якій одним із аргументів заборони мирного зібрання стало те, що організатори не визначали відповідальну особу, період проведення та кількості осіб, які мали брати у ньому участь, що «унеможливилює вжиття відповідному органу необхідних заходів із забезпечення громадського порядку, прав і свобод як учасників масового заходу, так і сторонніх осіб» [169]. В іншому випадку суд побачив ризик порушення нормальної роботи Бахчисарайської районної державної адміністрації у тому, що організатори зібрання у повідомленні про його проведення не вказали на мирний характер зібрання [170]. Очевидно, що сам

факт подання повідомлення до органу влади за процедурою, визначеною ст. 39 Конституції України, виявився для суду непереконливим.

У певних випадках, навіть формальне виконання вимог щодо оформлення заяви-повідомлення не є гарантією для безперешкодного проведення мирного зібрання. Так, незважаючи на те, що організатор мирного зібрання виконав вимоги щодо визначення конкретного місця проведення зібрання, суд все одно спромігся його заборонити, оскільки організатори не вказали «інформацію про місце розташування осіб, які будуть брати участь у мітингу, місць розміщення звукопідсилювальної апаратури» [171].

Щоправда, окремі адміністративні суди нижчого рівня дотримуються більш прогресивної позиції та не забороняють мирні зібрання через недоліки у повідомленні. Так, Херсонський окружний адміністративний суд відмовився забороняти мирне зібрання через відсутність у повідомленні інформації про точну кількість осіб і конкретне місце проведення заходу. На думку суду «відсутність у повідомленні точної кількості осіб та конкретного місця проведення заходу на проспекті Ушакова саме по собі не є свідченням того, що проведення мирної акції у вигляді театралізованого шоу створить реальну загрозу правам, свободам та інтересам мешканців чи буде порушено правопорядок» [172]. Через нерозуміння чи небажання звертатися до міжнародних норм та практики, переважна більшість адміністративних судів не визнають на практиці можливість проведення так званих спонтанних зібрань, які, як відомо, виникають як негайна реакція на яку-небудь суспільно значущу, загальнодержавну подію. Все ж таки слід звернутися до міжнародних актів, які висвітлюють це питання в найкращому вигляді. Таким, актом, безперечно, є Керівні принципи ОБСЄ зі свободи мирних зібрань та практика Європейського суду з прав людини, які зводяться до одного, якщо законодавство країни вимагає подання попереднього повідомлення про проведення мирного зібрання, в його нормах має бути прямо передбачено відмову від цієї вимоги, якщо подання такого

повідомлення є неможливим із практичної точки зору. Що ж існує на практиці? У своїх рішеннях адміністративні суди зазначають таке: «стихійне та неорганізоване проведення ходів, демонстрацій та мітингів може дестабілізувати мирний настрій його учасників, створити небезпеку заворушень, порушень громадського порядку що, у свою чергу, може завдати шкоду життю та здоров'ю як самих учасників мирних зборів, так і інших осіб» [173]. І знову, цю проблему має вирішити тільки єдиний закон про мирні зібрання, про прийняття якого, уже зазначалося.

Наступною вадю у практиці адміністративних судів при прийнятті судових рішень щодо обмеження мирного зібрання аргументом виступає так зване неналежне місце проведення такого мирного зібрання. Як уже зазначалося, органи місцевого самоврядування перевищують свої повноваження, коли приймають відповідні акти про обмеження мирних зібрань у частині їх місця проведення, або зазначаючи так званий перелік місць, де мирні зібрання не допускаються. Адміністративні суди не соромляться частенько застосовувати обмеження, хоча вони і не засновані на законі.

Прикладом може бути судове рішення Окружного адміністративного суду АРК, який обмежив мирне зібрання, враховуючи що «заявлене місце проведення мітингу не узгоджене Виконавчим комітетом Сімферопольської міської ради» [174]. Так, трапляються випадки коли адміністративний суд зобов'язує своїм рішенням орган місцевого самоврядування прийняти відповідний локальний акт в якому має бути заздалегідь визначено, перелік місць, для проведення мирного зібрання у місті. Хоча судові рішення про обмеження мирного зібрання має стосуватися тільки відповідача, тобто певної громадської організації, а не майбутнього та всіх бажаючих провести мирне зібрання у подальшому. Про це зазначено і в Довідці ВАС України, що «...питання про обмеження щодо реалізації права на мирне зібрання стосовно місця його проведення підлягає вирішенню судом лише щодо місця, визначеного організаторами мирного зібрання, визначати інші місця

проведення заходів суд не повинен» [84]. У Пояснювальній записці до Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань зазначено, що не слід встановлювати всеохоплюючу законодавчу заборону проводити мирні зібрання в певному місці чи в певний час. «Всеохоплююча законодавча заборона на проведення всіх зібрань в певному місці у певний час потребує набагато вагомішого обґрунтування, ніж заборона проведення окремо взятого зібрання. Враховуючи неможливість передбачити всі конкретні обставини в кожному окремому випадку, включення в законодавство всеохоплюючої заборони (і її застосування) може бути непропорційним, за виключенням тих випадків, коли можна довести наявність нагальної суспільної необхідності такого обмеження» [171]. Також надана рекомендація цілковито підтримується Європейським судом з прав людини, зазначаючи таке: «Заходи превентивного характеру для придушення свободи зібрань та вираження поглядів у випадках, що не стосуються підбурювання до вчинення насильства або відмови від демократичних принципів, – якими б шокуючими або неприйнятними певні погляди чи слова не здавалися владі і якими б нелегітимними могли бути вимоги, – роблять погану послугу демократії і часто ставлять її під загрозу» [175].

Є також дуже активною тенденція обмежень мирних зібрань на підставі проведення контрдемонстрацій (або одночасних мирних зібрань з різнополярними поглядами). Така практика є значно поширеною та активно застосовується судами усіх рівнів [176; 177; 178]. Прикладом аргументації такої заборони можна навести рішення Вищого адміністративного суду, де суд погодився з рішенням судів нижчих інстанцій щодо заборони контрдемонстрацій, оскільки «одночасне проведення зазначених акцій в центрі м. Києва може призвести до численних порушень норм чинного законодавства та посягань на життя і здоров'я, честь і гідність громадян, які будуть знаходитись в місцях проведення громадських акцій, а тому заборона їх проведення є обґрунтованою та такою, що відповідає нормам чинного законодавства» [179]. Хоча у Довідці ВАС України із цього приводу

зазначено таке «...Усі учасники мирного зібрання мають рівні права щодо реалізації свого права, тому не є достатнім для встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання одночасне проведення масових заходів учасниками, які мають протилежні інтереси» і далі «...держава повинна вжити всіх можливих заходів до забезпечення здійснення свого права всіма учасниками громадських акцій» [84].

Цікаво, що думка, яка переважає у більшості адміністративних судів щодо безумовної заборони одночасних мирних зібрань, створює велике поле для маніпуляцій, якими успішно користуються деякі «організатори» мирних зібрань. Так, зокрема, в листопаді 2011 р. суд заборонив мирні зібрання Комуністичній партії та ВО «Свобода» на підставі їх «одночасності», та враховуючи протилежні погляди організаторів. При цьому, представник одного з організаторів зібрань висловив задоволення рішенням суду, наголосивши, що єдиною метою було не допустити іншого організатора на Майдан Незалежності і вулицю Хрещатик [180]. Вдалося віднайти декілька прикладів врахування міжнародних стандартів щодо проведення контрдемонстрацій. Таким можна сміливо назвати рішення Волинського окружного адміністративного суду, який зазначив, що «саме по собі проведення заходів різних за змістом в одному місці не свідчить про наявність реальної загрози інтересам національної безпеки та громадського порядку» [181] та рішення Донецького апеляційного адміністративного суду, який констатував створення в деяких випадках «штучних підстав для звернення до суду за мотивами проведення заходів одночасно багатьма організаціями в один час і в одних і тих же місцях» [182].

І це тоді, коли міжнародні стандарти вимагають від держави сприяти безпечному проведенню контрдемонстрацій, а не забороняти їх. Знову ж таки, у Керівних принципах щодо свободи мирних зібрань ОБСЄ вказано: «У випадку 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 у разі організації інших зібрань на знак незгоди з основним зібранням». У практиці Європейського суду з прав людини цей принцип успішно реалізовується, наприклад у справі «Станков і об'єднана організація македонців Іллінден проти Болгарії» [175]. 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 контрдemonстрацій: мітинг Оллінгер був протестом проти діяльності «Товариства ГУ2» і тому проведення його в один і той самий час із заходом «Товариства IV» було необхідно для вираження цієї ідеї [183].

На жаль, трапляються випадки коли адміністративні суди обмежують право на мирні зібрання, якщо вони якимось чином перетинаються з офіційними чи іншими заходами незалежно від того, на що спрямовані такі мирні зібрання. Досить часто при цьому у 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 [120, с. 20]. Полтавський окружний адміністративний суд у своєму рішенні 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» [184]. Вищий Адміністративний суд України у Довідці із цього приводу зазначає: «Зважаючи на мету зібрання – «бути почутим», сумнівною виглядає позиція судів, які забороняють проведення мирних зібрань у дні державних та релігійних свят у зв'язку з проведенням у місцях, які

планувалися для мирного зібрання, наприклад, заходів зі святкування загальноміського характеру» [84].

Зовсім абсурдною здається точка зору суду, коли він у своєму рішенні, обґрунтовуючись звісно потребою запобігти громадським заворушенням, бачать загрозу громадському порядку навіть у тій ситуації, коли проведення одного заходу навіть теоретично не здатне завадити проведенню іншого. Прикладом є судові рішення Харківського окружного адміністративного суду, який заборонив проводити мирні зібрання організації «Amnesty International» оскільки, увага: «в районі вказаних у повідомленні вулиць буде проходити хода вболівальників, що унеможливило проведення інших масових заходів у цьому районі» [185]. Далі дізнаємося, що організатори такого зібрання повідомили владу, що на акції буде не більше 10 осіб, до того ж акція відбудеться без використання візуальних матеріалів, гасел чи плакатів. Тому впливає, мабуть, логічне запитання: яким чином 10 осіб можуть завадити багатотисячній ході вболівальників? Суд із цього приводу мовчить.

Як зазначає Р.О. Куйбіда, поширеними є також випадки заборони мирних зібрань у разі проведення офіційних візитів високих іноземних гостей або підготовки до них і наводить слушний приклад, коли Окружний адміністративний суд м. Києва, встановлюючи обмеження в реалізації права на мирні зібрання «з метою захисту національних інтересів», у своєму рішенні 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» [186]. 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 [120, с.15].

У судовій практиці, на жаль, трапляються випадки надання пріоритетів одних зібрань над іншими, наприклад, Херсонський окружний адміністративний суд у своєму рішенні надав перевагу тому організатору, який подав повідомлення раніше за іншого [187]. І все це трапляється, на жаль, через те, що багато адміністративних судів посилаються на законність локальних актів органів місцевого самоврядування, які ухвалюють відповідні Положення про проведення мирного зібрання у певному місті, та визначають у них якісь «пріоритети» у проведенні мирного зібрання. Так, у Положенні про проведення мирних зібрань у м. Дніпропетровську від 18 грудня 2012 р. говориться про те, що у разі коли два або більше заявників планують проведення зібрань в одному й тому ж місці в один і той же час, пріоритет надається заходам за державним замовленням або державним завданням, а також загальнодержавним або місцевим заходам, що проводяться згідно із затвердженим Планом роботи виконавчих органів міської ради [188].

Видається, що забезпечення проведення одночасних мирних зібрань (або контрзібрань) є обов'язком держави. У відповідності до стандартів, викладених у Керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань «У випадку надходження повідомлень про проведення двох і більше не пов'язаних один з одним зібрань в одному й тому ж місці в один і той же час владі слід докласти максимум зусиль для їх одночасного проведення» [174]. Якщо ж проведення мирних зібрань одночасно є неможливим з об'єктивних причин, а організатори не дійшли консенсусу щодо їх проведення, владі слід передбачити певні справедливі механізми. Наприклад, влада може вдатися до жеребкування для визначення відповіді на питання про те, яке саме зібрання повинно бути проведено у вказаному в повідомленні місці. Проте «заборона публічного зібрання винятково через той факт, що воно буде проводитися в одному й тому ж місці з іншим публічним зібранням, скоріше за все буде непропорційною відповіддю на ситуацію, коли обидва заходи могли бути проведені в умовах, вказаних у повідомленні» [175].

Небезпеку для громадського порядку суди найчастіше вбачають у неспроможності в органів влади або правоохоронних органів забезпечити громадський порядок та належним чином підготуватися до проведення мирного зібрання. Випадки обмеження мирних зібрань через нездатність правоохоронних органів забезпечити громадський порядок є поширеними в Україні. Так, Запорізький окружний адміністративний суд аргументував заборону мирних зібрань тим, що «частина особового складу Запорізького гарнізону органів внутрішніх справ направлена для забезпечення належної охорони громадського порядку в інший регіон, а для забезпечення належної охорони громадського порядку і безпеки дорожнього руху при проведенні на території міста Запоріжжя спортивних, культурно-розважальних заходів з нагоди проведення Чемпіонату Європи з футболу, також задіяна значна частина особового складу ОВС та військ МВС» [190]. За схожих обставин вдався до заборони і Окружний адміністративний суд м. Севастополя, зазначивши, що «в управління 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» [189].

Уявляється, що забезпечення громадського порядку під час проведення мирних зібрань є одним із ключових обов'язків держави в особі відповідних органів. Про наявність у держави таких зобов'язань стверджує і Європейський суд з прав людини: «Держави повинні не лише охороняти право на мирні зібрання, а й утримуватися від застосування необґрунтованих непрямих обмежень цього права ... Хоча основним об'єктом статті 11 є захист особистості від свавільного втручання з боку публічної влади у здійснення захищених прав, але крім того, можуть бути позитивні зобов'язання щодо забезпечення ефективного здійснення цих прав» [191]. Отже, не виконання владними та правоохоронними органами своїх обов'язків, зокрема щодо забезпечення безпеки акцій та підтримання громадського порядку, тягне

передбачену законом відповідальність, не може бути підставою обмеження мирних зібрань на основі не виконання ними даного обов'язку.

На жаль, існує тенденція у практиці адміністративних судів, за якої при вирішенні справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, з підстав: можливе ускладнення дорожнього руху, руху пішоходів, а також перешкоджання нормального доступу до роботи працівників органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади чи інших владних структур. Як слушно зазначає із цього приводу М.Л. Серeda, твердження про порушення громадського порядку у цих випадках часто поєднується з тезою про «необхідність дотримання справедливих балансу між інтересами учасників мирного зібрання і іншими особами, які не беруть у ньому участі» [84]. Таким чином, під інтересами осіб, які не беруть участі у мирному зібранні, адміністративні суди вбачають у безперешкодній роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, звичному графіку роботи громадського транспорту тощо. І ось яскравий приклад, коли Харківським окружним адміністративним судом у його рішенні було вказано: «оскільки місце проведення масового заходу в безпосередній близькості від проїзної частини, це може викликати значні ускладнення у русі транспорту у зв'язку з можливим виходом учасників акції на проїжджу частину, що підвищить ймовірність виникнення дорожньо-транспортних пригод, у тому числі з тяжкими наслідками» [192]. Прикладом такого обмеження може бути також рішення Окружного адміністративного суду АРК, який вказав що «проведення вказаного заходу може привести до виникнення незручності проходу громадян до адміністративної будівлі, що зробить неможливим забезпечення нормальної життєдіяльності громадян м. Керчі, та робітників адміністративної будівлі» [193].

Підтримує подібну практику і Вищий адміністративний суд, який погодився з обмеженням мирних зібрань, зокрема, через їх проведення «в місцях з інтенсивним рухом транспорту» та у зв'язку «з порушенням нормального ритму життєдіяльності мешканців міста» [194], і це саме тоді,

коли на той час існувала Довідка ВАС України, в якій він сам же й зазначає, що «можливе ускладнення дорожнього руху у зв'язку з проведенням мирного зібрання не може бути підставою для його заборони, у разі реальної можливості вирішення цього питання» [84]. Ми вважаємо, що така позиція адміністративних судів усіх рівнів виглядає сумнівною, у поліції та взагалі в органів державної влади є певний обов'язок потурбуватися про те, щоб громадяни, присутні на мирному зібранні, не виходили на проїжджу частину, або обмежити рух транспорту під час проведення заходу, визначивши об'їзні шляхи, тому тут можна вести мову про так зване не виконання державними органами покладених на них обов'язків.

Вищий Адміністративний суд України із цього приводу наголошує на тому, що «виходячи з того, що зібрання громадян часто мають на меті привернення уваги певних органів до проблем суспільства чи його окремої групи, у зв'язку з чим мають необхідність «бути почутими» саме цими органами та планують провести заходи у місцях їх розташування, не вбачається за правильне встановлювати щодо таких зібрань обмежень щодо місця їх проведення», тобто ВАС України, чітко дає зрозуміти, що такі заборони є недоречними та головне не правильними, чому ж тоді адміністративні суди не приймають цей факт до уваги, залишається загадкою.

Знову ж таки потрібно звернутися до рішень Європейського суду з прав людини, наприклад до справи «Сергій Кузнецов проти Росії», в якому він зазначає, що «будь-яка демонстрація в громадському місці неминує, до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для дорожнього руху, і органам влади слід проявити певну терпимість відносно мирних зібрань» [168]. Стосовно ж зауваження про те, що при дозволі на мирне зібрання порушується 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» [195].

У наступному прикладі, адміністративний суд заборонив 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» [222]. Суди мали би виходити з принципу пропорційності. Якщо роздивитися цю ситуацію під кутом зору міжнародних стандартів, то стає очевидним, що мирні зібрання мають проходити в зоні «видимості і чутності» до їх об'єкта або цільової аудиторії [195], тобто, ухвалюючи судові рішення про обмеження права на мирні зібрання через можливі перешкоди у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, суд впливає на спроможність мітингуючих донести свою думку до цільової аудиторії, тобто при такому обмеженні, мирне зібрання втрачає свій сенс.

На практиці трапляються навіть такі випадки, коли суд перекладає обов'язок із забезпечення дотримання правил благоустрою із відповідних органів, безпосередньо на організаторів мирного зібрання. Так, Херсонський окружний адміністративний суд, у своєму рішенні, посилаючись на акти органів місцевого самоврядування, а саме на Порядок про організацію та проведення мирних зібрань у м. Херсон, заборонив пікет в «інтересах громадського порядку» та з метою «запобігання заворушенням та захисту прав і свобод громадян та інших осіб», оскільки «в порушення передбачених 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 унеможлиблює в свою чергу проведення довготривалих заходів» [196].

Порушення правил благоустрою деякі суди вбачають і у проведенні акцій в центральній частині міста [120, с.22]. На думку суду, «проведення зустрічі депутатів місцевих рад Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» в

кількості 300 осіб 24.09.2012, що є повним робочим днем, в центральній частині міста порушує правила благоустрою та створює незручності для руху пішоходів, перешкод функціонуванню транспортних підприємств і несприятливі умови для роботи державних установ та вимагає присутності значної кількості працівників міліції для забезпечення належного правопорядку» [197]. Очевидним є той факт, що забезпечувати дотримання умов благоустрою під час проведення масових заходів належить до обов'язків відповідних органів влади, тобто невиконання таких обов'язків ніяк не може бути підставою для обмеження мирних зібрань.

Існують також випадки, коли адміністративні суди обмежують мирні зібрання, вбачачи в них можливу загрозу для здоров'я громадян. Головним джерелом обґрунтування такого обмеження є норми міжнародних актів, таких як наприклад Європейської конвенції (ч. 2 ст. 11), яка містить у собі положення про обмеження реалізації права на мирні зібрання в інтересах національної або громадської безпеки, для попередження заворушень або злочинів, також для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Отже, окремі адміністративні суди виносять рішення про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання з міркувань охорони здоров'я. Одеський окружний адміністративний суд заборонив проводити мирні зібрання на значній території міста Одеси, оскільки побачив загрозу у проведенні акції в місцях «не облаштованих спеціальними санітарно-побутовими об'єктами». Адміністративний суд наголошує на тому, що «знаходження значної кількості людей за умови одночасного проведення антагоністичних за своїм характером акцій іншими організаціями у цих самих місцях та у той же час, може створити реальні шкідливі наслідки як для громадян, що мешкають або працюють поблизу, загального санітарного стану міста, так і для здоров'я самих учасників акції» [198].

Як аргументацію для обмеження права на мирні зібрання суди застосовують навіть можливість пагубного впливу на організм людей за умови підвищеної або зниженої температури. Наприклад, в ухвалі

Харківського апеляційного адміністративного суду, в якій суд, керуючись наданою інформацією Департаментом охорони здоров'я міської ради, відповідно до якої при проведенні мирних зібрань є можливою загроза безпеки здоров'ю людей через тривалий вплив на їх організм зниженої температури. На думку суду, враховуючи значне скупчення людей на запланованій акції, існує можливість розповсюдження у цих умовах повітряно-крапельних інфекцій [199].

В окремих випадках суди також не звертають уваги на неконституційні рішення чиновників, що обмежують проведення мирних зібрань і навіть застосовують ці рішення для заборони мирних зібрань. Серед перлів абсурдних рішень адміністративних судів можна навести рішення Харківського окружного адміністративного суду, в якому суд акцентує увагу на тому факті, що «розпорядженням Харківського міського голови від 22.11.2013 р. за № 76/1 про призупинення масових заходів у м. Харкові з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб... було призупинено проведення на території м. Харкова масових заходів з 22 листопада 2013 року до окремого розпорядження» [200]. Застосувавши таким чином наведене розпорядження, суд погодився з можливістю зупинення передбаченого Основним Законом права, звичайним рішенням міського голови.

Ми вважаємо, що при винесенні судового рішення щодо обмеження права на мирне зібрання із застосуванням цієї логіки, адміністративні суди виходять за межі Основного Закону. Адже Конституція України у ст. 39 закріплює положення про те, що обмеження мирних зібрань може бути встановлено 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.

Існують також випадки, коли адміністративні суди вбачають можливу небезпеку для так званих моральних засад суспільства, саме у проведеннях мирних зібрань, які якимось чином можуть негативно сприйматися представниками певної конфесії. Отже, Одеським апеляційним

адміністративним судом було заборонено проведення мирного зібрання, оскільки «кожний православний віруючий знає, що 03 травня 2013 року у страсну п'ятницю, відповідно до слова церковних піснеспівів, необхідно «молчать всякой человеческой плоти», а тому проведення зазначеного вище заходу є образою релігійних почуттів віруючих людей» [201]. Ну що ж, мабуть істино так, в Одесі ще залишилося те саме почуття гумору. Але якщо бути більш серйозними, то можна сказати, що слова церковних піснеспівів аж ніяк не є джерелом права в Україні. Або ж, наприклад, Миколаївський окружний адміністративний суд вважає, що «проведення акції біля прокуратури Миколаївської області, під час якої передбачено тримання портрета прокурора Миколаївської області В. Гальцова вниз головою з подальшим вкиданням портрета в урну для сміття, суперечить моральним засадам демократичного суспільства, створює реальну загрозу порушення громадського порядку, охорони здоров'я чи моралі та захисту прав і свобод інших осіб, а також дані дії можуть призвести до заворушень між учасниками акції та іншими особами» [202]. Взагалі, звертаючись до міжнародних стандартів із цього питання, вони не радять використовувати охорону моралі як підставу для заборони мирних зібрань. Відповідно до Пояснювальної записки до Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань, «захист моралі зазвичай не варто розглядати в якості прийнятної причини для введення обмеження на свободу зібрань. Обґрунтування обмеження на зібрання категорією «захист моралі» може занадто легко призвести до регулювання змісту зібрань і до дискримінації».

Як зазначають Р.О. Куйбіда та М.Л. Серeda, незважаючи на те, що в жодних міжнародних чи національних документах не вказано про можливість заборони мирних зібрань через їх ймовірну шкоду для іміджу органів влади, ця підстава знаходить своє застосування у практиці українських судів [120, с. 20]. Вони також наводять приклад, коли суд своїм рішенням заборонив мирне зібрання, спрямоване проти корупційних дій влади, аргументуючи це тим, що оскільки закон про протидію корупції не

передбачас проведення мирних зібрань як заходів щодо запобігання і протидії корупції, то проведення таких антикорупційних мирних зібрань призведе до поширення неправдивих відомостей і негативно вплине на імідж влади [203].

Виникнення небезпеки «дестабілізації суспільно-політичної ситуації в країні, що в свою чергу може завдати шкоди репутації держави на міжнародній арені» суд вбачає й у прагненні провести мирні зібрання на привокзальній площі Міжнародного аеропорту «Бориспіль», з урахуванням запланованого візиту голови Китайської народної республіки Ху Цзіньтао [204]. Існують також випадки, коли адміністративні суди забороняють мирні зібрання біля приміщення Адміністрації Президента, оскільки це «вплине на імідж столиці України, що зумовить негативне враження вищих посадових осіб іноземних держав про країну в цілому» [205].

Звісно ж, такі судові заборони обмежують конституційне право громадян на свободу висловлювань. Європейського суду з прав людини у справі «Фельдек проти Словаччини», надає рекомендації із цього приводу «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» [206].

Трапляються також випадки обмежень мирних зібрань у зв'язку з тим, що вони нібито створюють певні незручності в реалізації прав осіб, які не беруть участі у мирному зібранні. Серед незручностей, зазвичай, зазначають втручання в реалізацію права на відпочинок, або у право на працю і тощо, тобто на основі тлумачення ст. 39 Конституції України щодо можливості заборони мирних зібрань з метою «захисту прав і свобод інших людей». Київський окружний адміністративний суд, у своєму рішенні заборонив

мирні зібрання біля резиденції Президента у с. Нові Петрівці, та зазначив, що проведення мирного зібрання є неможливим «з огляду на наявність за вказаними адресами численних житлових будинків зі значною кількістю їх мешканців, а також розташування резиденції Президента України, що, в свою чергу, є також його місцем проведення відпочинку у позаробочий час, що суперечить цілям, зазначеним у заяві-повідомленні, а тому проведення безстрокового мирного зібрання призведе до порушень прав людей на особисте життя, їх недоторканність, відпочинок у позаробочий час, що закріплені Конституцією України» [207].

В іншому випадку суд побачив незручності для осіб, що не беруть участі у мирному зібранні, у тому, що «мешканці та гості міста з неповнолітніми дітьми відвідують центральну частину міста з метою культурного відпочинку, і проведення мітингу представниками ХОО ПП «Демократичний Альянс», що викрикують лозунги може викликати їх негативну реакцію та обґрунтоване обурення» [208]. Взагалі, обмеження мирних зібрань у разі можливого створення незручностей в реалізації прав інших осіб, які не беруть участі у мирному зібранні, навряд чи можна назвати пропорційною заборобою. Адже, як слушно зазначив Європейський суд з прав людини у справі «Сергій Кузнецов проти Росії»: «будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче, до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для руху людей, і органам влади слід проявити певну терпимість відносно мирних зібрань» [168].

Крім того, згідно з п 2.4 Керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань: «Будь-які обмеження мирних зібрань повинні бути пропорційними. У процесі досягнення органами влади законних цілей перевагу слід надавати заходам, які передбачають найменший рівень втручання. Принцип пропорційності вимагає, щоб органи влади автоматично не накладали обмеження, які суттєвим чином змінюють характер заходу» [109]. Отже, обмеження свободи мирних зібрань на підставі ймовірного втручання у здійснення прав і свобод інших осіб може мати місце лише у разі їх

пропорційності, наприклад при забороні на використання звукопідсилювальної апаратури в нічний час, тобто здійснюючи тільки легку форму обмеження, а не повну – заборону.

У рішеннях адміністративних судів у справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання, теж існують свої особливості. Так, нами було проаналізовано судові рішення, за 2012 – 2015 рр., відповідно до Єдиного Державного реєстру судових рішень України. Їх було дуже багато, аж – 16 рішень! І це за три роки! Ну що ж, що маємо, те й маємо. Постає одразу питання, чому їх така мала кількість? Можливо, судами навмисно не вносилися до реєстру усі наявні, по факту, рішення по даних категоріях справ? Але ж не могли ж усі адміністративні суди в Україні попередньо змовитися з цього приводу, а ті суди 6-ти областей, з 24-х, бути чесними та відвертими? Взагалі, навіщо покривати такі дані? А може насправді істина криється в іншому? Можливо, така сумна статистика, є дійсною? Можливо вона показує, що в Україні вочевидь склалася ситуація, за якої громадяни (організатори мирних зібрань), не часто звертаються із позовами про усунення обмежень в реалізації їх права на мирні зібрання. Взагалі, розмірковувати у цьому руслі можна довго та все одно, мабуть, істина так і не буде відкритою. Можна тільки міркувати в теоретичному напрямку, не забуваючи про наявні, шістнадцять рішень, які слід проаналізувати. Ну що ж почнемо.

Слід сказати, що по факту ці шістнадцять рішень, було прийнято тільки по сімох адміністративних справах, по трьох з яких було винесено кінцеве рішення – постанову, а по іншим ухвали про повернення позову та залишення без розгляду. Тому, дивлячись на розмаїття відтінків судових рішень по справах щодо обмеження права на мирні зібрання, тут можна сказати, що ніякого смаку не має, тут нічого й аналізувати. Але все ж таки пару «цікавостей» можна віднайти. Так, у рішенні Менського районного суду Чернігівської області було зазначено деякий суперечливий нюанс щодо тлумачення рішень органів місцевого самоврядування, він назвав їх такими,

що «мають рекомендаційний характер» та такими, що «не обмежують проведення мирних зібрань в інших місцях, ніж ті, що рекомендовані в самому рішенні» [209]. Звідси виникає парадокс, з одного боку вони містять рекомендації, тобто норми не обов'язкові до виконання, а з іншої – обмежують те саме право на мирні зібрання в «рекомендованих» місцях, і це точка зору суду.

Ще одна ухвала, на цей раз під прицілом Євпаторійський міський суд Автономної Республіки Крим. Сама ухвала, мабуть так і залишилася б поза нашої уваги, якби не один цікавий момент. Суттю позову було визнання рішення органу місцевого самоврядування (міська рада) незаконним, а саме оскаржувалося рішення «Про затвердження порядку організації та проведення мирного зібрання», якого було прийнято у 2009 р. [210] Як зазначив суд, підставою для залишення позовної заяви без розгляду, було порушення строків на розгляд справи, тобто спираючись на існуючу статтю 99 КАС України, яка зазначає про 6-місячний строк на звернення до адміністративного суду, а з моменту прийняття першого рішення міською радою та подачею позову, пройшло не більше-не менше 5 років. Нас заціпив, той факт, що сама ухвала є дуже стислою, та чисто формальною, в ній не простежується суті. Адже у ст. 99 говориться, що строк може обчислюватися також з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права. В ухвалі із цього приводу не зазначено, коли особа дізналася про існування рішення 2009 р. І взагалі, що ж виходить? Візьмемо ситуацію, за якої організатор мирного зібрання, повідомив орган місцевого самоврядування про свій намір на проведення заходу, на що отримує відповідь про наявне рішення 5-річної давнини, яке він не може й оскаржити, через порушення строків на звернення? Тоді взагалі навіщо в КАС є така стаття, яка передбачає, що за наявності будь-яких обмежень з боку органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування організатор має право на звернення з позовом про їх усунення, якщо по

факту суди навіть не розглядають такі справи, кидаючись тільки ухвалами про залишення позову без розгляду?

Відповідно до даних Єдиного реєстру судових рішень в апеляційній та касаційній інстанціях існує майже 316 судових рішень по справам щодо реалізації права на мирні зібрання. Нами було проаналізовано судові рішення апеляційних судів та Вищого адміністративного суду за 2010 – 2013, 2015 рр. Даних по 2014 р. в реєстрі не існує, вочевидь, це викликано ситуацією, що склалася в Україні і навряд чи тим, що саме в ці роки відпала необхідність в апеляційному та касаційному перегляді цього виду провадження.

Однією з особливостей розгляду цих категорій справ в апеляційній та касаційній інстанціях є те, що сторони взагалі рідко оскаржують постанови судів, і на це є ряд причин. По-перше, найчастіше суди вирішують такі справи напередодні відповідного заходу, тож оскарження зазвичай втрачає сенс. Органи влади, навіть завчасно одержавши повідомлення про мирне зібрання, часто звертаються до суду в останній день, попри те, що закон вимагає звернення до суду негайно після одержання повідомлення про проведення заходу. Це перешкоджає організаторам мирних зібрань вчасно підготувати заперечення і направити представника, а тому більшість таких справ розглянуті лише на підставі матеріалів, наданих позивачем, та без участі відповідача. І по-друге, постанова суду про заборону чи інше обмеження мирного зібрання виконується негайно, а тому її оскарження не може дати бажаного результату – безперешкодно провести таке зібрання.

Цікаво, що за даними експертів Української Гельсінської групи зазначається, що практика українського судочинства показує, що, хоча у більшості випадків апеляційні суди скасовують рішення судів першої інстанції про заборону зібрань, розгляд таких апеляційних скарг може тривати протягом місяців від моменту оскарження. Таким чином, далі вказують представники Української Гельсінської групи, навіть якщо апеляційний адміністративний суд визнає помилку окружного суду і дозволить провести зібрання у визначений організаторами час й у

визначеному ними ж місці, право організаторів і учасників зібрання провести це зібрання у визначений час й у визначеному місці не буде відновлено [211, с. 135].

На практиці судів апеляційної та касаційної інстанцій існують ті самі проблеми та неузгодженості, що й у судів нижчої ланки. Так, наприклад, навіть Вищий адміністративний суд неодноразово цитував положення, уже неодноразово наведеного нами Указу Президії Верховної Ради СРСР, не надаючи йому жодної критичної оцінки. А саме, зазначав, що «відповідно до пункту 2 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-X «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніше як за десять днів до намічуваної дати їх проведення» [212; 213].

Якщо вдаватися до більш детального аналізу, то слід розглядати певну справу від початку до кінця, до останньої інстанції. Так от, у постанові Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 9 грудня 2008 року постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 1 грудня 2008 р. скасовано, позовні вимоги задоволено частково. Обмежено Дніпропетровську обласну громадську організацію «Правозахисна спілка «Закон і Честь» у проведенні масового заходу щодо місця проведення – вул.Чкалова, 23 у місті Дніпропетровську та часу в частині безстроковості проведення пікетування. В іншій частині позовних вимог відмовлено. Ухвалою ж Вищого адміністративного суду України постанову Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду України у цій справі залишено без змін [222]. Згідно з матеріалами справи, як указав у своїй ухвалі Вищий адміністративний суд України, Дніпропетровською обласною громадською організацією «Правозахисна спілка «Закон і Честь» планувалося проведення безстрокового пікетування адміністративного приміщення Служби безпеки України в Дніпропетровській області у місті Дніпропетровську на вул. Чкалова, 23 загальною чисельністю учасників до

600 осіб. Мета акції – привернути увагу Президента України, Уряду України, керівництва Служби безпеки України, народних депутатів України до грубих порушень норм моралі, честі та гідності, корупційних дій з боку начальника Управління Служби безпеки України в Дніпропетровській області.

Вищий адміністративний суд України зазначив, що в заяві про проведення масового заходу зазначено, що в акції будуть брати участь як члени організації «Правозахисна спілка «Закон і Честь», так і ветерани Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, представники інших громадських організацій, які мають споріднені цілі та статутні вимоги. Враховуючи мету акції та коло осіб, які будуть брати у ній участь, правильним є висновок суду, що обмеження участі цих осіб у масовому заході не відповідає положенням статті 39 Конституції України. І далі, «відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. До завдань Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. З урахуванням режимності роботи Служби безпеки, пікетування адміністративного приміщення Управління Служби безпеки України в Дніпропетровській області може зашкодити виконанню завдань, покладених на неї, 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.

Заявлене місце пікетування – вул.Чкалова, 23 у місті Дніпропетровську знаходиться на розі вулиць з інтенсивним дорожнім рухом саме у заявлений відповідачем час з 10.00 до 16.00 у робочі дні. Перебування у вказаному місці заявленої кількості осіб (близько 600 осіб) може призвести до виникнення

загрози безпеці дорожнього руху, перешкод у русі транспортних засобів і пішоходів. Враховуючи те, що свобода на проведення мітингів є одним із основних прав у демократичному суспільстві та однією з гарантій функціонування такого суспільства, а також з урахуванням заявленої кількості учасників акції, необхідності забезпечення громадського правопорядку та здійснення інших організаційних заходів щодо захисту громадян, з метою запобігання правопорушенням та злочинам, правильним є висновок про необхідність обмеження заявленого відповідачем масового заходу в частині місця його проведення. Оскільки пікетування безстроково позбавить можливості органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи здійснити належну розробку плану необхідних заходів із забезпечення громадського порядку під час проведення масового заходу та забезпечити його виконання, апеляційний суд дійшов правильного висновку про обґрунтованість вимог позивача щодо обмеження проведення масового заходу в часі в частині безстроковості». Таким чином, як видно, суд касаційної інстанції погодився з рішенням апеляційного суду, який задовольнив вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку, забезпечивши при цьому право громадян на мирні зібрання, гарантоване ст. 39 Конституції України.

У наступному прикладі Київський апеляційний адміністративний суд у постанові по адміністративній справі за позовом Київської міської державної адміністрації до громадської організації «Об'єднання послідовників Фалуньгун» про обмеження права на мирні зібрання, суд зазначив, що «саме по собі ускладнення дорожнього руху не може бути підставою для заборони проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо» [139]. Підставою для скасування постанови Окружного адміністративного суду м. Києва, якою позовні вимоги було задоволено, була також незгода апеляційного суду і з іншими висновками у справі. А саме, із цього приводу їм було сказано: «ухвалюючи рішення про задоволення позовних вимог Київської міської державної адміністрації, суд першої інстанції виходив з того, що діяльність

послідовників відповідача у сфері оздоровлення та удосконалення населення України є незаконною і повинна бути заборонена як система, що не є підконтрольною, керованою і потенційно несе загрозу психофізичному здоров'ю населення України».

У свою чергу, висновок суду першої інстанції про можливість загрози зазначеного зібрання здоров'ю населення суд, обґрунтовував свою думку тим, що «діяльність по медитативній практиці громадської організації «Об'єднання послідовників Фалуньгун» негативно оцінюється фахівцями у галузі медицини та релігієзнавства, а також Китайською Народною Республікою». Апеляційний суд навпаки, наголошував на тому, що «посилання суду першої інстанції на те, що у Китайській Народній Республіці активізація руху «Фалуньгун» призвела до скоєння злочинів та вчинення інших протиправних дій не є доказом того, що зібрання послідовників вказаного вчення в Україні можуть призвести до заворушень чи вчинення злочинів. Неспростовних доказів, які б давали підстави вважати, що зібрання відповідача може спричинити обставини, викладені в частині п'ятій статті 182 КАС України, позивачем не надано».

Слід сказати, що погана вмотивованість судових рішень зустрічається також і в практиці апеляційних адміністративних судів, що дивно, також і у Вищого адміністративного суду. Наведемо приклад, мотивація ухвали Київського апеляційного адміністративного суду полягає лише в такому: «Суд першої інстанції частково задовольняючи позов правильно застосував норми матеріального права та прийшов до обґрунтованого висновку про наявність підстав для встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання шляхом заборони відповідачам проведення 4.12.2008 року масових заходів у центральній частині м. Києва, оскільки така необхідність обумовлена метою запобігання заворушень і злочинам, загрози здоров'ю населення, правам та свободам людей»[215]. Так, Вищим адміністративним судом було перераховано рішення судів попередніх інстанцій та здійснено просте цитування з законодавства безвідносно до обставин справи. Але, як це

не дивно, суд дійшов висновку «що вирішуючи даний спір, суди першої та апеляційної інстанцій дали правильну правову оцінку обставинам у справі та застосували норми матеріального та процесуального права» [216]. Що стосується застосування міжнародного досвіду та рекомендацій, то розуміння Європейським судом неправомірності застосування актів органів місцевого самоврядування за умови відсутності загального акта парламенту, на превеликий жаль, не знаходять свого відображення у практиці Вищого адміністративного суду: «Оскільки, на теперішній час, законодавчо не встановлені строки подання заяви про проведення мирних зібрань, позивач у своїй діяльності щодо забезпечення недержавних масових заходів правомірно керується Порядком організації та проведення в м. Києві масових заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, в якому зазначено строк подачі повідомлення про вжиття таких заходів за 10 днів до їх проведення, про що організаторами повідомляється виконавчий орган Київської міської ради» [217]. Окремі апеляційні адміністративні суди, керуючись принципом законності, також не застосовують місцеві порядки, незважаючи на те, що вони офіційно не скасовані [218].

На жаль, практика заборони мирних зібрань через недоліки у повідомленні підтримується і судами вищого рівня. Так, Київський апеляційний адміністративний суд погодився з обмеженням мирних зібрань у зв'язку з тим, що «в повідомленні Приватного підприємства «Виробничо-дистриб'юторська компанія «Дім вина «Скала» відсутня кількість учасників мітингів, що унеможлиблює здійснення позивачем підготовчих заходів до проведення таких мітингів» [219]. 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 [220].

Суди вищих інстанцій також обмежують мирні зібрання через їх, так би мовити, «неналежне» місце проведення. Так, у своїй ухвалі Київський

апеляційний адміністративний суд застосував рішення Київської міської ради «Про особливості організації і проведення культурно-масових заходів та загальнодержавних свят в центральній частині м. Києва», згідно з яким «в центральній частині м. Києва дозволяється проводити культурно-масові заходи тільки загальнодержавного значення в дні національних свят» [221]. На жаль, є солідарним із судами нижчих інстанцій і Вищий адміністративний суд України: «Правильним є посилення 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» [222].

Як уже зазначалося, небезпеку для громадського порядку адміністративні суди найчастіше вбачають у неспроможності в органів влади або правоохоронних органів забезпечити громадський порядок та належним чином підготуватися до проведення мирного зібрання. Схожі підходи знаходяться і в практиці адміністративних судів вищих інстанцій. Наприклад, Вищий адміністративний суд України 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» [223]. Отже, можна сказати, що суди апеляційної та касаційної інстанцій, як і суди першої інстанції, мають однакові проблеми на недоліки при вирішенні адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання. Таким чином, можна говорити про недосконалість у системі взагалі та про її подальше поліпшення.

Висновки до розділу 2

Отже, аналіз особливостей провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, дає змогу зробити такі висновки:

1. Однієї з особливостей провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання є скорочені строки розгляду. Так, у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання справа вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідного заходу – невідкладно (ч. 4 ст. 182 КАС України). Взагалі, глава 8 КАС України, якою регулюється питання щодо строків розгляду справ, не містить таких понять, як «негайне звернення» «негайне повідомлення» чи «негайне виконання рішення» та не розкриваються їхні значення. Тому, зважаючи на прецедентну практику Європейського суду з прав людини, термін «негайно» у контексті розгляду справ щодо обмеження права на мирні зібрання слід тлумачити як:

«негайне звернення до суду» = «в день надходження повідомлення про мирне зібрання»;

«негайне повідомлення сторін про розгляд» = «в день відкриття провадження»;

«винесення судового рішення виконується негайно» = «в день розгляду справи».

А говорячи, що копії судових рішень у справах щодо обмеження прав на мирні зібрання видаються «невідкладно», законодавець мав на увазі «одразу після судового засідання».

У справах щодо усунення обмежень, законодавець допускає можливість відкриття провадження по справі в день проведення мирного зібрання, яка, у свою чергу, вирішується невідкладно. Наявність таких «жорстких» строків не випадкова, адже напряду залежить від правової природи права на свободу мирних зібрань, яке в свою чергу створює специфічні правові відносини у цій сфері. Зазначено, що наявність таких обмежених строків впливає із правової

природи права на свободу мирних зібрань і забезпечує збалансування інтересів усіх осіб, яких може стосуватися запланований захід.

2. До осіб, які беруть участь у справах про обмеження та усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання належать: сторони (організатор мирного зібрання; суб'єкт владних повноважень), треті особи, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; територіальні управління МВС України; СБУ, територіальні управління фіскальної служби тощо) та їх представники.

Встановлено, що сторонами спорів щодо реалізації права на мирні зібрання є організатор мирного зібрання і суб'єкт владних повноважень, якого повідомлено про відповідний захід. Інші громадські об'єднання, громадяни, органи державної влади або місцевого самоврядування не можуть бути сторонами спору.

Стороною спорів щодо реалізації права на мирні зібрання з боку влади є орган виконавчої влади (обласні, районні міські державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ) – у разі проведення мирного зібрання на території декількох районів та орган місцевого самоврядування. Умовою набуття цими органами статусу сторони процесу є повідомлення про проведення заходу.

Організатор мирного зібрання – це фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), не молодша 14 років, та юридична особа приватного права у формі громадського об'єднання, політичної партії, релігійної організації тощо. Встановлено, що на теперішній час до громадського об'єднання без наявності у нього статусу юридичної особи, позовні вимоги суб'єкта владних повноважень не може бути звернено, а участь як позивача, виходячи з розуміння адміністративної процесуальної правосуб'єктності, викладеної у ст. 48 КАС України – є неможливою. Акцентовано увагу на тому, що особа, яка звертається з повідомленням про

проведення мирного зібрання, автоматично визнається організатором цього заходу без урахування фактично докладених до організації зусиль.

Виявлено, що у провадженні у справах щодо реалізації права на мирні зібрання має місце процесуальна співучасть в активній та пасивній формах. Найчастіше співучасть у пасивній формі має прояв у справах щодо обмеження права на мирні зібрання у випадках, коли декілька організаторів заявляють про одночасне проведення мирних зібрань в одному місці. Активна співучасть, так само, як і змішана співучасть, є характерною для справ про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання. Акцентовано увагу на тому, що у справах щодо реалізації права на мирні зібрання недоцільно використовувати інститут колективного позову.

Доведено, що у справах щодо реалізації права на мирні зібрання можуть брати участь лише треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Демократичні традиції гарантування права на мирні зібрання свідчать, що несприйняття суспільством або його частиною певних поглядів або переконань не може бути перешкодою для свободи їх виявлення, тому їх участь як третіх осіб із самостійними вимогами на предмет спору не допускається.

З'ясовано, що представництво є невід'ємним інститутом, який супроводжує судочинство у справах щодо реалізації права на мирні зібрання. Представники суб'єкта владних повноважень та організатора мирного зібрання діють на підставі статуту чи положення про відповідний орган. Організатор мирного зібрання може також залучати представника на договірних засадах. Акцентовано увагу на тому, що у справах щодо реалізації права на мирні зібрання Уповноважений Верховної Ради України з права людини вступає в процес у статусі третьої особи, що не заявляє самостійні вимоги, оскільки метою його участі є дотримання неперсоніфікованого конституційного права.

Встановлено, що в адміністративних справах щодо реалізації права на мирні зібрання експерт, спеціаліст, свідок, перекладач, зазвичай, участі не

беруть, що зумовлено специфікою предмета спору і скороченими строками його розгляду.

3. Встановлено, що у справах щодо реалізації прав на мирні зібрання застосовуються загальні і спеціальні правила підсудності. Спеціальні правила визначають територіальну підсудність, причому критерії встановлення уповноваженого суду не є універсальними: для справ щодо обмеження права на мирні зібрання – територіальна підсудність визначається за місцем знаходження позивача, а у справах щодо усунення обмежень права на мирні зібрання – за місцем проведення заходу. Запропоновано уніфікувати правила визначення територіальної підсудності для обох справ щодо реалізації права на мирні зібрання і закріпити єдиний критерій – місце проведення заходу.

Предметна підсудність справ про усунення обмежень права на мирні зібрання визначається загальними правилами предметної підсудності, передбаченими ст. 18 КАС України. При цьому, спори щодо обмеження права на мирні зібрання ст. 182 КАС України за предметною підсудністю розглядаються виключно окружними адміністративними судами. Встановлено, що ускладнення із визначенням предметної підсудності пов'язані з тим, що законодавство нечітко визначає орган, який необхідно повідомити про проведення мирного зібрання. Відтак, на практиці у більшості випадків організатор мирного зібрання повідомляє про захід органи місцевого самоврядування, що відносить цю категорію спорів до компетенції місцевих загальних судів як адміністративних.

Запропоновано алгоритм розгляду справ за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження в реалізації права на мирні зібрання: 1) отримання повідомлення про проведення мирного зібрання; 2) негайне звернення до суду; 3) відкриття провадження (до 3 днів з дня отримання заяви); 4) негайне повідомлення сторін про розгляд; 5) судове вирішення справи (протягом 3 днів після відкриття провадження); 6) винесення судового рішення (виконується негайно); 7) невідкладне надання сторонам копій рішення; 8) апеляційний перегляд судового рішення

протягом 10 днів з дня проголошення рішення.

4. Значний вплив на доказову діяльність справляють стислі строки, яких встановлено законодавством для розгляду цієї категорії адміністративних справ. В адміністративних справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання діє презумпція правомірності вимог організатора мирного зібрання. Саме суб'єкт владних повноважень, до якого організатор мирних зібрань пред'явив адміністративний позов, повинен надати суду усі матеріали, які свідчать про правомірність його дій.

У справах щодо обмеження в реалізації права на мирні зібрання до предмета доказування належать обставини (факти), які вказують на можливість порушення інтересів національної безпеки і громадського порядку, які, у свою чергу, на практиці мають вираження найчастіше у:

- а) перешкоджанні вільному доступу громадян та працівників до державних установ, поруч з якими планується впроваджувати відповідні заходи;
- б) потенційній конфліктності ситуації у разі збігу у місці та часі проведення мирних зібрань, особливо з полярними вимогами;
- в) формальних недоліках повідомлення про проведення запланованого мирного заходу;
- г) неможливості здійснення охорони правопорядку під час проведення мирного зібрання через брак працівників правоохоронних органів;
- д) порушенні нормального руху транспорту на ділянці проведення мирного заходу тощо.

Констатовано, що у справах щодо усунення обмеження в реалізації права на мирні зібрання до предмета доказування належать обставини (факти), що вказують на можливість визнання незаконними, тобто такими, що не відповідають актам вищої юридичної сили, рішенням суб'єктів владних повноважень та їх реальному перешкодженню реалізації конституційного права, передбаченого ст. 39 Конституції України. У провадженнях у справах щодо реалізації права на мирні зібрання інститут забезпечення позову практично не використовується. Поодинокі випадки його використання у

практичній діяльності суду у вигляді зобов'язання утриматися від вчинення дій за наявності стислих строків не досягають своєї мети.

5. Виявлено, що судова практика є неузгодженою, непослідовною та суперечливою, що має вираження в неоднаковому застосуванні норм матеріального права. Зокрема, найбільш поширеними є розбіжності щодо: 1) застосування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з питань регулювання мирних зібрань; 2) правової оцінки неповідомлення органу влади про мирне зібрання як підстави для його заборони; 3) визнання завчасним строку повідомлення про проведення мирного зібрання. Констатовано, що суди, вирішуючи питання про обмеження мирних зібрань, часто використовують «автоматичні заборони» – заборони мирних зібрань для усіх суб'єктів, які реалізують або мають намір реалізувати це право на певній території протягом певного часу.

Визначено обсяг повноважень адміністративних судів при вирішенні справ щодо реалізації права на мирні зібрання. З'ясовано, що у справах щодо обмеження права на мирні зібрання повноваження адміністративних судів є більш деталізованими: з одного боку, законодавець обмежує розсуд суду щодо обмеження права на мирне зібрання шляхом наведення переліку підстав такого обмеження, з іншого – встановлює обов'язок зазначити спосіб такого обмеження. Обмеження судом права на мирні зібрання може мати вираження у: 1) забороні проведення заходу; 2) зобов'язанні змінити істотні умови проведення заходу. До істотних умов проведення мирного зібрання слід зарахувати: дату, місце, спосіб проведення заходу, кількість учасників, використання спеціальних засобів (піротехнічні засоби, звукопідсилюючі технічні прилади тощо) у ході його проведення. Недотримання організаторами заходу визначених істотних умов є підставою для застосування примусових заходів, окрім зміни кількості учасників.

У справах щодо усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання повноваження суду ст. 183 КАС України безпосередньо не визначено. Акцентовано увагу на тому, що неправомірні обмеження можуть мати

вираження у: прийнятті незаконних індивідуальних актів; вчиненні дій, що унеможливлюють або обмежують право на мирні зібрання; бездіяльності щодо організаційного забезпечення реалізації права на мирні зібрання.

6. Керуючись ст. 39 Конституції України та ч. 5 ст. 182 КАС України, суди вправі обмежити право на свободу мирних зібрань тільки в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи вчиненням кримінальних правопорушень, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Такий перелік підстав для обмежень є вичерпним. При цьому слід пам'ятати, що будь-яке обмеження того чи іншого права має бути «необхідним у демократичному суспільстві» (тобто має бути досягнута рівновага, яка забезпечується справедливим та належним відношенням до меншості та виключає будь-які зловживання домінуючим положенням), і базуватися на принципові пропорційності (за якого суди повинні діяти з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів осіб і цілями, на досягнення яких спрямовані ці рішення).

Національна безпека є складним утворенням, у межах якого може бути виокремлено такі елементи, як зовнішня безпека та внутрішня безпека країни. Як зовнішні загрози необхідно розглядати ті, які приходять ззовні і загрожують безпечному функціонуванню держави, а саме вищим органам державної влади. Внутрішніми загрозами, відповідно, є ті, які роблять можливим насильницький спосіб зміни влади у країні шляхом перевороту. Отже, адміністративним судам при вирішенні справ щодо обмеження права на свободу мирних зібрань необхідно виходити з того, що загроза національній безпеці повинна мати явний та конкретний характер, тобто знаходити свій прояв у діях, які можуть бути кваліфіковані як заворушення чи злочин.

При вирішенні справ щодо обмеження права на свободу мирних зібрань судам слід мати на увазі, що громадський порядок слід розглядати як сукупність суспільних відносин, який реалізується шляхом дотримання певних правових та етичних норм. Із цього всього слідує, що суд може

обмежити право на свободу мирних зібрань, у разі, якщо є обґрунтовані та переконливі докази того, що учасники своїми діями можуть порушувати норми права, які кваліфікуються як адміністративне правопорушення та злочин.

Підставу запобігання заворушенням та злочинам слід застосовувати при обмеженні права на свободу мирних зібрань, якщо об'єктивне, всебічне та безстороннє вивчення наявних обставин справи, оцінених у сукупності, буде свідчити про високу вірогідність вчинення злочинних дій у межах або щодо зібрання (якщо буде ґрунтуватися на беззаперечних доказах, які свідчать про підготовку учасників до вчинення протиправних дій - злочинів).

У свою чергу, ймовірність настання шкоди здоров'ю населення під час проведення мирного зібрання, як підстава для обмеження такого права, має бути підтверджена в офіційному порядку (у нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування щодо запровадження карантину на певній території тощо).

Захист прав і свобод інших людей, як підстава для обмеження права на свободу мирних зібрань, може бути здійснено лише заради збереження (охорони) щонайменше рівноцінного йому права (закріпленого в Основному Законі). Суддям слід виважено та уважно підходити до названої підстави та здійснювати оцінку ваги і значення кожного з прав людини, зокрема через призму вимоги «необхідності у демократичному суспільстві».

7. Однією з особливостей розгляду даних категорій справ в апеляційній та касаційній інстанціях є те, що сторони взагалі рідко оскаржують постанови судів, і на це є ряд причин. По-перше, найчастіше суди вирішують такі справи напередодні відповідного заходу, тож оскарження зазвичай втрачає сенс. Органи влади, навіть завчасно одержавши повідомлення про мирне зібрання, часто звертаються до суду в останній день, попри те, що закон вимагає звернення до суду негайно після одержання повідомлення про проведення заходу. Це перешкоджає організаторам мирних зібрань вчасно

підготувати заперечення і направити представника, а тому більшість таких справ розглядаються лише на підставі матеріалів, наданих позивачем, та без участі відповідача. І по-друге, постанова суду про заборону чи інше обмеження мирного зібрання виконується негайно, а тому її оскарження не може дати бажаного результату – безперешкодно провести таке зібрання. Практика судів вищих інстанцій у більшості свідчить про ігнорування міжнародних стандартів у цій сфері, що, у свою чергу, не може бути надійним орієнтиром у вирішенні справ цієї категорії судами нижчих інстанцій.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у виявленні особливостей притаманних провадженню у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, а також розкриття можливостей для більш ефективної реалізації цього права в умовах демократизації суспільно-політичного життя в Україні. Результатами представленого дисертаційного дослідження є система теоретичних позицій та практичних рекомендацій, найважливішими з яких є наступні:

1. Право на мирні зібрання як предмет адміністративного судочинства є індивідуальним (особистісним) правом людини, що має прояв у формі масового вираження особами своїх поглядів/ставлення до подій, явищ, рішень, з питань політичного, економічного, соціального та культурного життя, та виступає засобом реалізації конституційних свобод та інших прав людини.

2. Мирні зібрання відрізняються різноманіттям форм їх реалізації. Враховуючи, що при вирішенні питання про обмеження права на мирне зібрання, суддя враховує його форму, запропоновано класифікувати мирні зібрання за: способом досягнення мети такого заходу: а) збори – шляхом колективного обговорення на рівні певної місцевості (села, селища, міста та можливо в рамках однієї області); б) мітинги – шляхом масового, довготривалого, зібрання у спеціально відведеному місці та у заздалегідь визначений час, з використанням допоміжних засобів; в) вуличні походи – шляхом організованої, із залученням спеціальних засобів (плакатів, транспарантів, лозунгів тощо), пішої ходи людей; г) демонстрації – шляхом перебування біля адміністративних будинків виконавчих, судових, правоохоронних органів, органу законодавчої влади тощо, із залученням спеціальних засобів.

3. Провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання – це нормативно врегульований порядок розгляду і вирішення адміністративних

справ, ініційованих суб'єктом владних повноважень або організатором мирного зібрання щодо обмеження та усунення обмежень у реалізації цього права. Особливостями цього провадження є: 1) належність до позовного провадження; 2) скороченість строків звернення до суду та процесуальних строків; 3) розширеність суб'єктного складу за рахунок залучення третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спор, та представників сторін і третіх осіб; 4) використання спеціальних форм повідомлення учасників провадження про розгляд справи; 5) негайне виконання рішень суду, прийнятих за наслідками провадження. Розмежування процесуальної форми розгляду і вирішення справ щодо реалізації права на мирні зібрання в залежності від суб'єкта звернення і змісту позовних вимог є штучним, оскільки всі перелічені особливості цього провадження збігаються.

4. Сторони спору про реалізацію права на мирні зібрання є спеціальними суб'єктами, оскільки мають бути наділені додатковими якостями. У справах про обмеження і усунення обмежень реалізації права на мирні зібрання сторонами спору є організатор мирного зібрання і суб'єкт владних повноважень, чий процесуальний статус залежить від змісту позовних вимог. Організатор мирного зібрання – це суб'єкт, який звернувся з повідомленням до суб'єкта владних повноважень про проведення мирного зібрання (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, громадське об'єднання), незалежно від його фактичної ролі у організації заходу. Суб'єкт владних повноважень (орган місцевого самоврядування, місцевий орган виконавчої влади, територіальний орган ЦОВВ) може набути статусу сторони спору про реалізацію права на мирні зібрання лише у випадку отримання відповідного повідомлення.

5. Запропоновано під судовим способом обмеження права на мирні зібрання, розуміти: 1) заборону проведення масового заходу; 2) встановлення організаційних обмежень проведення масового заходу (пов'язані із обранням часу, місця, форми заходу, кількості учасників, використання спеціальних засобів). Відповідно, під способами усунення обмежень у реалізації права на

мирні зібрання, зараховувати: 1) скасування локальних індивідуальних правових актів, які пов'язані із забезпеченням реалізації права на мирні зібрання; 2) зобов'язання суб'єктів владних повноважень вчинити дії, спрямовані за забезпечення реалізації права на мирні зібрання; 3) зобов'язання суб'єктів владних повноважень вчинити дії, спрямовані за забезпечення реалізації права на мирні зібрання.

6. Недосконалість національного законодавства зумовлює необхідність вироблення єдиних підходів при здійсненні судочинства у справах щодо реалізації права на мирні зібрання. Сформульовано узагальнені рекомендації щодо особливостей вирішення цих спорів: а) загроза національній безпеці повинна носити явний та конкретний характер, тобто знаходити свій прояв у діях, які можуть бути кваліфіковані як заворушення чи злочин; б) докази того, що учасники своїми діями можуть порушувати норми права, які кваліфікуються як адміністративне правопорушення та злочин мають бути достовірними і достатніми; в) як превентивний захід заборона чи обмеження права на мирні зібрання є доцільним, якщо об'єктивне, всебічне та безстороннє вивчення наявних обставин справи, оцінених у сукупності, свідчить про високу вірогідність вчинення злочинних дій при їх проведенні; г) ймовірність настання шкоди здоров'ю населення під час проведення мирного зібрання, як підстава для обмеження такого права, має бути підтверджена в офіційному порядку (у нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування щодо запровадження карантину на певній території тощо); д) підставою обмеження права на мирні зібрання може бути лише захист рівноцінних (конституційних) прав і свобод інших людей із врахуванням вимоги «необхідності у демократичному суспільстві».

7. Запропоновано, судам вирішуючи питання про обмеження мирного зібрання, опиратися на такі рішення ЄСПЛ, які розділені за підставою обмеження права на мирні зібрання: 1) в інтересах громадського порядку («Махмудов проти Російської Федерації», «Станков та Об'єднана організація

Македонії «Ілнден» проти Болгарії», «Інчал проти Туреччини», «Атаман проти Туреччини», «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації», «Баррако проти Франції»); 2) в інтересах національної безпеки («Станков та Об'єднана організація Македонії «Ілнден» проти Болгарії», «Християнська демократична народна партія проти Молдови»); 3) реальна небезпека заворушень, вчинення кримінальних правопорушень («Баранкевич проти Російської Федерації»); 4) щодо одночасних мирних зібрань із протилежними поглядами («Християнська демократична народна партія проти Молдови»; «Олінгер проти Австрії»; «Бессарабська Метрополія та інші проти Молдови»; «Платформа «Лікарі за життя» проти Австралії»); 5) щодо законності втручання в право на свободу реалізації права на мирного зібрання та завчасного повідомлення (рішення по справі «Веренцов проти України»); 6) щодо критерію «необхідності у демократичному суспільстві» (рішення по справі «Артіко проти Італії»); 7) щодо розуміння категорії «обмеження» мирних зібрань (рішення по справі «Езелін проти Франції»); 8) щодо правомірності застосування Указу 1988 року (рішення по справі «Шмушкович проти України»).

8. Запропоновано такі зміни і доповнення до законодавства, зокрема:

1) *скасувати* Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», як такий, що встановлює дозвільний, а не повідомчий порядок проведення мирного зібрання;

2) *прийняти* Закон України «Про мирні зібрання», беручи за основу законопроект «Про гарантії свободи мирних зібрань», поданий за ініціативою народних депутатів України Г.М. Немирі, І.С. Луценко, М.А. Джемилєва № 3587 від 07.12.2015 р., враховуючи наступні редагування:

а) ч. 1 ст. 7 викласти у такій редакції «Організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не пізніше як за сім днів до його початку. Якщо кінцевий строк сповіщення припадає на

неробочий у відповідному органі день або час, то організатор повинен повідомити з дотриманням цього строку Національну поліцію за місцем проведення мирного зібрання.»;

б) ч. 5 ст. 9 викласти у такій редакції «Під час проведення мирного зібрання поблизу дитячих закладів та навчальних закладів з цілодобовим перебуванням дітей, стаціонарних закладів охорони здоров'я, жилих будинків з 8 до 22 годин, рівень шуму не має перевищувати норми, встановлені Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

3) *викласти в новій редакції* ч. 4 ст. 183 КАС України: «Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення. У своєму рішенні суд, може встановлювати відмінний, від заявленого позивачем, спосіб усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання»;

4) *рекомендувати* Вищому Адміністративному Суду України прийняти роз'яснювальну Постанову «Щодо особливостей вирішення справ про обмеження та усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання», яка повинна містити у собі посилання на рішення ЄСПЛ, обов'язковим для врахування по даним категоріям справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення : моногр. / О.В. Пушкіна. – К. : Логос, 2006. – 416 с. – С. 369 – 415.
2. Букач В.В. Конституційні політичні права та свободи людини і громадянина в Україні / В.В. Букач, А.Ю. Олійник : монографія. – Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 172 с.
3. Букач В.В. Зміст конституційних політичних свобод людини і громадянина / Букач В.В., Олійник А.Ю., Свистунов В.В. // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ України : зб. наук. праць. – 2005. – № 1. – С. 118 – 126.
4. Кружиліна О.А. Деякі проблемні питання реалізації та судового захисту права громадян збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, походи, демонстрації / О.А. Кружиліна // Право і Безпека. – 2011. – № 4. – С. 14–19. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_4_5
5. Валюшко І.В. Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян в Україні / І.В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. – 2009 – № 4 (13). – с. 46 – 52.
6. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... кандидата юрид. наук.: спец. 12.00.07 / М.А. Бояринцева – К., 2005. – 213 с.
7. Васьковська О.В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Васьковська. – К., 2007. – 21 с.
8. Денісова М. М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / М.М. Денісова; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 18 с.

9. Мухамєдова Е.Е. Цивільно-правові аспекти реалізації особистих немайнових прав фізичної особи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Е.Е. Мухамєдова; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 23 с.
10. Конституція (Основний закон) УРСР від 30 січня 1937 року. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_001
11. Конституція (Основний закон) УРСР від 20 квітня 1978 року. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-09>
12. Статут патрульно-постової служби міліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України № 404 від 28 липня 1994 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>
13. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – 2-ге вид., перероб. та доопр. – К. : Прав. єдність : Алерта, 2010. – 432 с.
14. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.В Комарова. – М., 1995. – 28 с.
15. Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования / Л.А. Нудненко // Журнал российского права. – 2000 . – № 12. – С. 64 – 72.
16. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Г. Поліщук. – Х., 1999. – 20 с.
17. Ковалев В.Т. Свобода собраний, митингов, шествий и демонстрацій: проблемы законодательного регулирования / В. Т. Ковалев // Самоуправление: теорія и практика. – М., 1991. С.59 – 64.

- 18.Погорілко В.Ф., Конституційне право України : підручник / за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. – 3-є вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В.В. Коваленка. – К. : КНТ, Вид. – Ліра-К, 2011. – 532 с.
- 19.Постанова Черкаського окружного адміністративного суду по справі № 823/30/16 від 13.01.2013 року. [Електронний ресурс]. - Режим доступу :<http://reyestr.court.gov.ua/Review/54952265>
- 20.Швець Н. Відмінність страйків від інших акцій протестів / Н. Швець // Право України: – 2007. № 8. – С. 57–60.
21. Постанова Одеського окружного адміністративного суду по справі № 815/8371/13-а від 07.12.2013 року. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35828437>
- 22.Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – 2-ге вид., перероб. та доопр. – К. : Прав. єдність : Алерта, 2010. – 432 с.
- 23.Рабінович П.М. Європейські стандарти прав людини: онтологічні, гносеологічні та праксеологічні аспекти / П.М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 114 –131.
24. Адміністративне судочинство України : підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
- 25.Дмитриев Ю.А. Правовое обеспечение свободы манифестаций в условиях правового государства : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 / Ю.А. Дмитриев. – М., 1991. С. 15 –16.
- 26.Пустовіт Ж.М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ж.М. Пустовіт. – К., 2001. – 17 с.
- 27.Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных

- прав и свобод / М.А. Яковенко // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – №3. – С. 11–16.
- 28.Пустовіт Ж.М. Основи класифікації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина і напрями їх удосконалення / Ж.М. Пустовіт // Актуальні проблеми конституційного права України : підручник / за заг. ред. професора А.Ю. Олійника – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 554 с.
- 29.Локк Дж. Избранные философские произведения. / Дж. Локк // Т. 2.М., 1960. – С.17.
- 30.Учение Ш. Л. Монтескье о «духе законов» /Л.В. Батиев //. 2005. – С.289. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1191698&subID=100076871,100076872>
- 31.Тарновський Е.Н. Четыре свободы. / Е.Н. Тарнавський // – СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1906.- 76 с.
32. Кіаї М. Доповідь про право на свободу мирних зібрань та об'єднань на 20-й сесії Ради з прав людини / М. Кіаї [Електронний ресурс]. - Режим доступу :http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/NJASoipci1Ж^и1ag8e88Iоп/8e88Iоп20/A-НЯС-20-27_еп^1
- 33.Соловйов В.С. Спор о справедливости. – Москва-Харьков, 1999.- 864 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://krotov.info/library/18_s/solovyov/06_442.html
- 34.Захаров Є. Свобода мирних зібрань / Є. Захаров //Щорічні доповіді про права людини. Права людини в Україні 2011 / Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332322085>
- 35.Лист Міністерства юстиції України до Всеукраїнської молодіжної організації «Молодь проти корупції» від 26.11.2009 року[Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v823-323-09>

36. Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>
37. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР : Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1991. – № 46. – Ст. 618.
38. Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
39. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2003. – № 28. – Ст. 1379.
40. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
41. Конституція України від 28 червня 1996 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
42. Про порядок організації і проведення мирних заходів : проект Закону України від 6 травня 2008 р. № 2450. (поданий Тимошенко Ю.В. Кабінет Міністрів України) // Офіційний сайт Верховної Ради України

- [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32431
43. Про свободу мирних зібрань : проект Закону України від 04.07.2013 року №2508а (поданий народними депутатами Шевченко А.В., Джемилєв М., Тігіпко С.Л.) та ін. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751
44. Про свободу мирних зібрань : проект Закону України від 17.07.2013 року № №2508а-1 (поданий народним депутатом Керенним В.К.) та ін. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925
45. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
46. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
47. Довідка ВАС України щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010 – 2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/dov_mirn_zibr/
48. Постанова Пленуму ВАС України «Про правове регулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання» від 22.05.2015 року № 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу :
http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015/

- 49.Рекомендація в рамках Універсального періодичного огляду ООН України від 24.10.2012р. № 97.123[Электронный ресурс]. — Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/123470/>
- 50.Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН від 16 грудня 1966 року [Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043
- 51.Рішення Європейського Суду по правам людини від 11.04.2013р. у справі «Веренцов проти України» [Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_945/page
- 52.Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 4 червня 2015 року[Электронный ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/509-19>
- 53.Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 року[Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015
- 54.Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи від 04 листопада 1950 року[Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
- 55.Рішення Європейського Суду по правам людини від 21.06. 1988 року по справі «Організація «Платформа» «Лікарі за життя» проти Австрії » [Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_160
- 56.Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 року[Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524
57. Керівні принципи зі свободи мирних зібрань ОБСЄ 2010 року [Электронный ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/140366?download=true>
- 58.О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный Закон РФ от 19 июня 2004 г. [Электронный ресурс]. —

- Режим доступу:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/
59. Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний за 2012 год [Электронный ресурс]. — Эксперты Московской Хельсинкской группы по свободе собраний.- Режим доступу:<http://article20.org/ru/content/obzor-praktiki-primeneniya-novogo-zakonodatelstva-rf-o-svobo-0#.VqZotfmLS00>
 60. Аналітична записка зарубіжного законодавства щодо масових заходів [Назва з екрану] [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/images/nub/an1.pdf>
 61. Про збори, мітинги, вуличні походи, демонстрації та пікети: Закон Республіки Білорусь від 7 серпня 2003 г. №233-З.
 62. Великобритания : протесты разгоняет конная полиция [Название с экрана] [Электронный ресурс]. — Официальный сайт РГРК «Голос России». — Режим доступа : http://rus.ruvr.ru/2014_01_29/Velikobritanija-protesti-razgonjaet-konnaja-policija-0640.
 63. Законы ряда стран о проведении митингов и массовых мероприятий [Название с экрана]. — Официальный сайт сетевого издания «РИА Новости». — Режим доступа: http://ria.ru/law_meeting/20120521/654426496.html.
 64. Про зібрання і походи : Закон Федеративної Республіки Німеччина в редакції 1978 р.[Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://nbuviar.gov.ua/images/nub/an1.pdf>
 65. Про зібрання : Закон Республіки Польща від 5 липня 1990 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://nbuviar.gov.ua/images/nub/an1.pdf>
 66. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003// Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний

- ресурс] – Режим доступу до сайту :
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
67. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
68. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
69. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
70. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
71. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 25. – С. 283 – 1992. – № 20. – С. 277.
72. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-45. – Ст. 529. (Остання редакція 24.02.2011 р.).
73. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. – 2012. – № 4572 – VI.
74. Акции протеста во Франции [Название с экрана] [Электронный ресурс]. — Официальный сайт сетевого издания Newstube. — Режим доступа: <http://www.newstube.ru/tags/akcii-protesta-vo-francii>.
75. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. – К.: К.І.С., 2009.
76. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального

- кодексу України» // Офіційний вісник України. – 2003. - № 28. – С. 1377.
77. Осадчий А.Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві / А.Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – 2007. – 35 вип. : П'ята науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право», ОНЮА 2007 р. – С. 90 – 94.
 78. Пасенюк О. Колізії між конституційною та адміністративною юрисдикціями: шляхи вирішення / О.М. Пасенюк // Публічне право : . – 2012. – № 3. – С. 14 – 19.
 79. Панченко, О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. - № 4. – С. 9 – 21.
 80. Бутенко В.І. Про співвідношення понять «юрисдикція», «компетенція», «повноваження», «підсудність», «підвідомчість» у адміністративному судочинстві / В.І. Бутенко // Наше право: Спеціалізоване видання. – 2009. – № 1, ч. 1. – С. 36 – 40.
 81. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник / С.В. Ківалов, І. О. Картузова, А.Ю. Осадчий. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.
 82. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України "Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України" (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) від 22 червня 2004 року № 13-рп/2004 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-04>
 83. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч.

- посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
84. Ватаманюк Руслан Васильович. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Руслан Васильович Ватаманюк ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2011. – 16 с.
 85. Білуга Сергій Володимирович. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 /; В.о. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Б.в., 2012. – 19 с.
 86. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
 87. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар/ за заг. ред. Р. О.Куйбіди. – 2-ге вид, доп. К.:Юстиніан, 2009. – С. 727
 88. Кампо В. Проблемі підсудності окремих категорій адміністративних справ: теоретичний і практичний аспект (за матеріалами Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 р. № 16-рп/2012) / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. – 2013. – № 1. – С. 12-29.
 89. Ведель Ж. Административное право Франции. / Ж. Ведель //– М. : Прогресс, 1973. – С.293 – 295.
 90. Адміністративна юстиція:європейський досвід та пропозиції для України/Центр політико-правових реформ. – К.:Факт, 2003. – С. 394 – 410.
 91. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб.для юрид. фак-ів та юрид. клінік / за загал. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди – К. : Конус – Ю, 2006. – С.63

92. Білуга С.В. Поняття і значення інституту підсудності в адміністративному судочинстві / С.В. Білуга // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 1. – С. 253–258.
93. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 206.
94. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. / О.В. Кузьменко //– К. : Атіка, 2005. – С. 176.
95. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – С. 85.
96. Барановський М.В. Учасники адміністративного процесу: класифікація та правосуб'єктність / М.В. Барановський // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 6. – С. 110 – 115.
97. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе/ Н.М.Тищенко. – Х., 1998. – С. 40 – 43; Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у 2 т.: Т 1. Загальна частина. – К., 2004. – С.192 – 194; Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – 2005. – С. 174 – 175.
98. Діткевич І.І. Поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність»: питання дефініції // Право і безпека. – 2010.- № 4.- [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/pib/2010_4/PB-4/PB-4_28.pdf
99. Бачун О. Процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства: постановка питання / О. Бачун // Право України : – 2009. – № 4. – С. 86 – 91.
100. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2 т. / за заг. ред. В.К. Матвійчука / В.К. Матвійчук, І.О. Хар. – К. : КНТ, 2007. – Т.1. – 788 с.
101. Бандурка О.М. Тищенко М.М. Административный процесс: учебник

- для высш. учеб. заведений./ О.М. Бандурка, М.М. Тищенко // – К. : ЛТД, 2001. – С. 56.
102. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/281-14>
 103. Коротких А. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку/ А. Коротких //Публічне право: Науково-практичний юридичний журнал. – 2013. – № 3. – С. 77– 84.
 104. Журавель Я. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування»/ Я. Журавель // Юридичний журнал: Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практика. – 2007. – № 7– 8. – С.133– 135.
 105. Ухвала Центрального районного суду м. Миколаєва від 10 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42681641>
 106. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Севастополя від 20 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36265583>
 107. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 19 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36184900>
 108. Про політичні партії: Закон України від 05.04.2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/page>
 109. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України. Академічний курс: підручник / М.Й. Штефан – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
 110. Бевзенко В.М. Інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України: сутність та правове

- регулювання / М. Бевзенко // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. праць – 2010. – Вип. 47. – 222 – 227.
111. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Руденко А.В. – Х., 2006. – 209 с.
 112. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 20 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36812809>
 113. Постанова Ялтинського міського суду Автономної Республіки Крим від 14 лютого 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29408459>
 114. Ухвала Центрального районного суду м. Миколаєва від 30 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42532530>
 115. Масовий позов: перспективи в Україні через призму зарубіжного досвіду // Вісник Верховного Суду України. - 2015. - № 8. - С. 3-8. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu_2015_8_2
 116. Сонюк О.В. Особливості участі невіддільних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства / О.В. Сонюк // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 149– 153.
 117. Ухвала Центрального районного суду м. Миколаєва від 10 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42681641>

118. Додаткова постанова Рівненського окружного адміністративного суду від 30 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37820411>
119. Ухвала Тернопільського окружного адміністративного суду від 27 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36530377>)
120. Ухвала Київський окружний адміністративний суд від 14 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36028532>)
121. Муза О. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів, не наділених владними повноваженнями/ О. Муза //Вісник Академії правових наук України: зб. наук. праць. – 2013. – № 1 (72). – С.167–175.
122. Штефан М.Й. Цивільний процес : підруч. для юрид.спеціальн. вищих закл. освіти. / М.Й. Штефан //- К. : Ін Юре, 1997. – С. 140.
123. Тертышников В.И. Гражданский процесс : Конспект лекцій. – 2-е изд., испр. и доп./ В.И. Тертышников // – Х. : Консум, 2002. – С. 73.
124. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. комент./за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової. – Х. : Одиссей, 2005. – С.144.
125. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства: проблеми теорії/І. В. Топор// Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – 2011. – Вип.58. – С.264–271.
126. Анікєєв, Г.Б. Суб'єкти, уповноважені реалізовувати захисну функцію юридичної допомоги в адміністративному процесі//Наше право: Спеціалізоване видання. – 2012. -№3,ч.3 – С.73-78.

127. Ухвала Центрального районного суду м. Миколаєва від 10 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42681641>
128. Адміністративне судочинство України: підручник/О.М.Пасенюк (кер.авт.кол.) О.Н.Панченко, В.Б. Авер'янов (та ін.); за заг.ред. О.М.Пасенюка.-К.:Юрінком Інтер, 2009.- 672 с.
129. Музиченко А. Вжиття заходів забезпечення позову як підстава для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності / А.Музиченко //Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – 2011. – № 88. – С. 118.
130. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16.06.2011 р. № 5-рп/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-11>
131. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06.03.2008 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>
132. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 31 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34688978>

133. Бачеріков О.В. Доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом / О.В. Бачеріков // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2010. Вип. 52. – С. 329 – 334.
134. Огородник А. Особливості доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом / А. Огородник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – №1. – С. 33–40.
135. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико - практичні проблеми / І. Самсін // Право України. – 2006. – № 10. – С. 25–29.
136. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17 серпня 2011 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17888816>
137. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 7 березня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17238816>
138. Постанова Окружного адміністративного суду АР Крим від 04 листопада 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18950062>
139. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 17 лютого 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13953823>
140. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 06 березня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29868425>

141. Постанова Ялтинського міського суду Автономної Республіки Крим від 14 лютого 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29408459>
142. Абрамов С.Н. Гражданский процесс : учебник / Абрамов С.Н., Чапурский В.П., Шкундин З.И.; Под общ. ред. Абрамова С.Н. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – С. 149.
143. Цивільно процесуальний кодекс України від 18.07. 1963 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1501-06>
144. Про судові рішення у цивільній справі : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 14 від 18.12.2009 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09>
145. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>
146. Про порядок проведення зібрань : Закон Австрії від 15 листопада 1867 р. (повторно опублікований 19 травня 1953 р.) зі змінами та доповненнями від 6 квітня 1965 р., 23 вересня 1968 р.
147. Градовий В.Б. Правова природа судового рішення в адміністративному судочинстві / В.Б. Градовий // «Судова апеляція». – 2011. – № 3 (24). – С.37–43.
148. Градовий В.Б. Становлення та розвиток доктрини судового рішення в адміністративному судочинстві / В.Б. Градовий // Держава і право-2012. – Вип. 56. – С. 218–222.

149. Куйбіда Р.О. Свобода мирних зібрань в адміністративному судочинстві: загальні тенденції судової практики / Р.О. Куйбіда // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 89. – 55–58.
150. Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів: аналітичний огляд судової практики за 2010 – 2014 роки / Р. Куйбіда, М. Середя – К. : Центр політико-правових реформ. – 2014. – 23 с.
151. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 14 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24864674>
152. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 16 травня 2012 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24403870>
153. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35585242>
154. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 23 січня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36949796>
155. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29054440>
156. Pronina v. Ukraine, заява № 63566/00, рішення Європейського суду з прав людини від 18 липня 2006 р [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_096

157. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 червня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17314334>
158. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 30 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/826/19020/13-a>
159. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 20 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15727388>
160. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 29 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20259308>
161. Денісова М.М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / М.М. Денісова //; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 18 с.
162. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>
163. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду від 07 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32917184>
164. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 17 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31284280>

165. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 17 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24356458>
166. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 2 липня 2010 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10701594>
167. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 17 квітня 2013 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31717681>
168. Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04, рішення Європейського суду з прав людини від 23 жовтня 2008 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice17/
169. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 8 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15259285>
170. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 7 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27755105>
171. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 24 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26516137>
172. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 24 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31648028>

173. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 22 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26538056>
174. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 2 серпня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25738614>
175. Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria, рішення Європейського суду з прав людини від 2 жовтня 2001 р., заява № 29221/95. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://piket.helsinki.org.ua/ua/zakon/inter>
176. Постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 16 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31217825>
177. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного від 05 вересня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33637674>
178. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35635958>
179. Постанова Вищого адміністративного суду України від 22 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19510568>
180. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 06 листопада 2011 року/ «Українська правда», електронний журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/11/5/6733555>

181. Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 20 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24953646>
182. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 19 грудня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36252364>
183. Ollinger v. Austria. заява №76900/01, рішення Європейського суду з прав людини від 29 червня 2006 р., [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.oxbridgenotes.co.uk/revision_notes/law-constitutional-law/samples/freedom-of-assembly-and-association
184. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 12 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17873555>
185. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 15 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24699950>
186. Постанова Львівського районного суду від 5 жовтня 2010 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/124703183>
187. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 9 вересня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11350351>
188. Рішення виконкому міської ради від 18.12.2013 № 592 «Про затвердження Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua/upravlinnja-vnutrishnoi-politiki-dnipropetrovskoi-miskoi-radi>

189. Постанова Окружного адміністративного суду міста Севастополя від 8 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15954294>
190. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 18 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24837135>
191. Djavit An v. Turkey, заява № 20652/92, рішення Європейського суду з прав людини від 20 лютого 2003 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.article19.org/resources.php/resource/2324/en/djavit-an-v.-turkey>
192. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 18 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23551189>
193. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 17 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27754566>
194. Постанова Вищого адміністративного суду України від 24 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review29054440>
195. Barankevich v. Russia, заява № 10519/03, рішення Європейського суду з прав людини від 26 липня 2007 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/46b1cac32.html>
196. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 8 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11636833>

197. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 21 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26073330>
198. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 08 травня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31091091>
199. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 17 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22046200>
200. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 25 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35468521>
201. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 30 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31051982>
202. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 29.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23550147>
203. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду від 14.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20963324>
204. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 28 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16942910>

205. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 21 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11803531>
206. Feldek v. Slovakia, заява № 29032/95, рішення від 12 липня 2001 р., п. 83, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ns2.systemaby.com/documents/date_2b/pg_itcgxs.htm
207. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 24 травня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24382547>
208. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 06 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25872222>
209. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 06 березня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29868425>
210. Ухвала Євпаторійського міського суду Автономної Республіки Крим від 30 квітня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31024245>
211. Права людини в Україні – 2006. Доповідь правозахисних організацій [за ред Є. Захарова та ін.] / Українська Гельсінська група з прав людини, Харківська правозахисна група. – Х. : Права людини, 2007. – 528 с.
212. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 3 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32301002>

213. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 вересня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33732113>
214. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 17 лютого 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13953823>
215. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 14 січня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7767602>
216. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 6 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34714580>
217. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23 січня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29023687>
218. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 23 січня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36949796>
219. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 19 березня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30358854>
220. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 вересня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18370124>

221. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 29 вересня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11546054>
222. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 травня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9818152>
223. Постанова Вищого адміністративного суду України від 27 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16528045>
224. Jenkins J. C. The Politics of Social Protest / J. C. Jenkins, B. Mandermans // Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements. — Minneapolis : Univers of Minnesota Press, 1995. –Р. 3–13.
225. Мельник Р.С. Право на мирні зібрання. Законодавство. Коментар. Судова практика / Р.С. Мельник // . – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 240 с.
226. Про гарантії свободи мирних зібрань: проект Закону України від 07.12.2015 р. № 3587 (поданий Немирею Г.М., Луценко І.С., Джемилєвим М.) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310
227. Постанова Окружного адміністративного суду АРК від 19.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33600679>
228. Курс цивільного процесу : підручник / за ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 478 с.

229. Тертишніков В.І. Цивільний процес України : наук.-практ. посіб. –5-те вид., доп. і переробл./ В.І. Тертишніков // – Х. : Юрайт, 2013. – 645 с.
230. Козачук Д.А. До питання структури адміністративного процесу / Д.А. Козачук // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «ПРАВО». : К. – Вип. №2. – 2014. – С. 82–88.
231. Рябченко О.П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу / О.П. Рябченко // Юрист України. : К. – Вип. №1 (14). – 2011. – С. 5–10.
232. Великим тлумачним словником української мови // Офіційний сайт АБВУУ Lingvo [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.lingvo.ua/uk>
233. Аракелян М.М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду / М.М. Аракелян // Актуальні проблеми держави і права.: О. – Вип. № 1. – 2011. – С. 258–264.
234. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 13.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43094535>
235. Постанова Центрально-Міського районного суду м. Горлівки Донецької області від 11.11.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35249008>
236. Смокович М.І. Мирні зібрання як форма передвиборної агітації: особливості судового контролю // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. — № 1. – С. 3–19.