

УДК 340.12:342.7

**Є. А. Кобрусева**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного і кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Актуальність проблематики особливостей провадження судового розгляду полягає в тому, що суди при вирішенні справ даної категорії повинні досконало та ретельно досліджувати законодавчу базу та докази, котрі надаються разом із позовною заявою позивачами. У випадку неможливості місцевої влади забезпечити охорону місця проведення масових заходів чи мітингів, а також зберегти громадський спокій – місцева влада звертається до суду задля заборони проведення таких заходів. І тому дуже важливим є розгляд даного питання, вивчення існуючих недоліків з якими зустрічається суд при розгляді позову та винесенні рішення по справі.

Тому задля національного спокою та збереження життя та здоров'я громадян необхідно просувати тематику особливостей провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з реалізації права на мирні зібрання.

Дослідження в даному напрямку висвітлювали в своїх працях такі вчені, як В.М. Буроменський, С. Шевчук, Р. Куйбіда, М. Середа, В.А. Туманов, О.В. Колісник, Р.С. Мельник, М. Смокович.

Метою статті є дослідження особливостей та специфічності провадження у справах за адміністративними позовами, щодо спорів з реалізації права громадян на мирні зібрання в рамках адміністративних справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. Сформулювати повноцінні висновки, проаналізувати процедуру судового розгляду даної категорії справ та висвітлити практичні рекомендації стосовно удосконалення порядку розгляду судами справ за адміністративними позовами.

Процедура проведення судових розглядів проваджень в даному напрямку має певні нюанси та особливості, котрі визначені двома статтями глави 11 КАСУ, а саме:

– статті 280, яка визначає особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань;

– статті 281, яка встановлює особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань [1].

Своєрідність та специфічність провадження у справах за адміністративними позовами, щодо спорів з реалізації права громадян на мирні зібрання ще й полягає у тому, що законодавець окремо виділяє дві категорії суб'єктів, котрі мають право бути позивачами в рамках адміністративних справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Перша категорія включає в себе, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, де предметом спору є встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань, де предметом спору є усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, являють собою другу категорію суб'єктів.

Відповідачами ж у справах за адміністративними позовами суб'єкта владних повноважень про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо), в свою чергу можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, що визначено ч. 4 ст. 46 КАС України [1].

З приводу питання порушення строків на звернення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з повідомленням про можливість проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо та термінів звернення вищезначених органів до окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо), у випадку якщо таке порушення наявне, то в даному випадку є деякі нюанси.

За рішенням Конституційного Суду України 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 завчас-

ного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001." то тривалість строку завчасного сповіщення має бути достатньою для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, чи відповідає проведення таких зібрань чинному законодавству, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань [3, 2].

Конституційний Суд України за своїм рішенням у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016, вважає, що закріплена у положеннях частини п'ятої статті 21 Закону вимога отримати попередній дозвіл на проведення окремих мирних релігійних зібрань у публічних місцях суперечить положенням частини першої статті 39 Конституції України, які як норми прямої дії встановлюють необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, яке може мати як релігійний, так і нерелігійний характер [4].

Стаття 280 КАС України не регламентує конкретних чітких часових меж за який необхідно звернутися з заявою до окружного адміністративного суду про заборону заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання, але встановлює такий термін як «негайно» після одержання повідомлення про проведення масового заходу [1].

Частина 1 статті 281 КАС України встановлює, що організатори чи організатор зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань, в межах своїм правових повноважень мають можливість звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів, що саме встановлює [1].

Розглянемо власне розгляд справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. Справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання підсудні окружним адміністративним судам, що беззаперечно залежить від статусу відповідача та визначається за правилами предметної підсудності, що встановлюється статтею 20 КАС України [1].

Порядок подання позовної заяви у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права

на свободу мирних зібрань відбувається таким чином, позивач подає до суду копію позовної заяви та доданих до неї документів (докази виконання вимог ст. 160 КАСУ) та одночасно надсилає на адресу електронної пошти, зазначеної в повідомленні про проведення мирного зібрання, та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті.

У випадку невідповідності вимогам викладеним в статті 160 КАС України, суд постановляє в строк не більше 12 годин, усунути недоліки в позовній заяві та повторно подати на розгляд. Залишається без розгляду та позовна заява, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення заходів, визначених частиною першою цієї статті [1].

Позовна заява про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання, яка надійшла в день проведення таких заходів або після цього, згідно з частиною 4 статті 280 КАС України залишається без розгляду [1].

Розгляд справ за позовами про усунення обмежень у реалізації цього права з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування суд розглядає у день проведення цих заходів, що сприяє забезпеченню реалізації гарантованого державою права на мирні зібрання громадян.

Строк розгляду та вирішення адміністративної справи про заборону або встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань становить два дні після відкриття провадження у справі, а в разі коли відкриття провадження відбулося менш як за два дні до проведення відповідних заходів - невідкладно.

Випадки залишення позовної заяви судом без розгляду провадиться у наступних випадках:

- 1) неявки позивача у судові засідання (незалежно від поважності причин неявки);
- 2) надходження клопотання позивача про розгляд справи за його відсутності;
- 3) залишення позивачем зали судових засідань до моменту виходу суду до нарадчої кімнати.

Якщо відповідач відмовляється від проведення мирного зібрання суд закриває провадження у справі, а у випадку коли для досягнення цілей обмеження достатньо застосувати менш обтяжливий для відповідача спосіб обмеження, ніж запропонував позивач, суд зобов'язаний його застосувати.

Постанови суду про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання підлягають негайному виконанню згідно з пунктом 6 частини 1 ст. 371 КАС України [1].

Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно, але можуть бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядку. Строк подання апеляційної скарги на таке рішення адміністративного суду становить не пізніше дня,

наступного за днем його проголошення. Суд апеляційної інстанції подану справу розглядає у дводенний строк з моменту надходження апеляційної скарги з повідомленням учасників справи.

У випадку коли апеляційна скарга надійшла менш як за два календарні дні до проведення мирного зібрання, суд розглядає її невідкладно з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

По закінченню судового розгляду та за результатами прийнятих рішень особам, які брали участь у справі невідкладно видаються копії судового рішення, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Суд при винесенні рішень по адміністративній справі про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання безперечно керується законодавчими актами та Кодексом адміністративного судочинства України. Беручи до із завдання адміністративного судочинства, то суд обов'язково повинен перевірити обґрунтованість підстав для застосування таких обмежень, на які посилаються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, та у разі підтвердження необхідності їх застосування обрати спосіб обмеження, який би найкраще відповідав його меті – недопущенню заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей та найменше обмежував би право громадян на мирне зібрання.

Міжнародні стандарти, безумовно, припускають чіткі загальні рамки, проте є дуже мало керівних принципів, які дозволяли б законодавчим і виконавчим органам зрозуміти, яким чином право на свободу мирних зібрань можна практично регламентувати на місцевому та національному рівні. Положення, закріплене в Конституції України, по суті, є єдиним регулятором цього питання. Це дещо ускладнює реалізацію права на мирні зібрання і призводить до необґрунтованих втручань з боку органів влади в проведення зборів громадян. Також це ускладнює вирішення українськими судами справ про обмеження права на мирні зібрання. На цьому акцентував свою увагу Європейський суд з прав людини в справі «Веренцов проти України» в рішенні від 11 квітня 2013 року. Але в самій Конституції України неможливо передбачити деталі і порядок дій реалізації права на мирні зібрання. Саме тому, єдиним оптимальним способом врегулювання даного питання, по суті, є прийняття спеціального Закону про мирні зібрання. Законодавче регулювання даного питання надає собою складну задачу. Даний закон не повинен перешкоджати реалізації даного права, він повинен бути спрямований на його захист і чітку регламентацію його проведення. Однак найчастіше складність виникає не в формулюванні закону, а його застосуванні [5].

Крім Міжнародних договорів, Конвенцій і Конституції України, відповідальність за порушення

порядку організації і проведення зборів, мітингів, походів передбачено Кодексом України про адміністративні порушення, і навіть встановлена відповідальність у Кримінальному кодексі України за організацію масових заворушень. Відповідно до положень статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання адміністративний суд може встановити певні обмеження щодо проведення таких заходів або відмовити в задоволенні позову [1]. А це означає, що правильність застосування норм матеріального права при відсутності законодавчого регулювання неодмінно пов'язується зі ступенем суб'єктивного переконання судді про реальність настання негативних наслідків.

Слід зазначити, що в судовій практиці є «класичні» приклади постанов щодо обмеження даного права громадян. Серед них: несвоечасність подання повідомлення про проведення мирного зібрання, відсутність інформації про повідомлення; збіг проведення мирних зібрань з офіційними заходами органів державної влади, інших організацій; нездатність влади забезпечити громадський порядок і безпеку, і т.д.

Європейський суд з прав людини в справі «Християни проти расизму і фашизму» в рішенні від 16 липня 1989 року зазначив, що загальна заборона демонстрації може бути виправданий тільки при наявності реальної загрози того, що вони приведуть до безладів, які не можуть бути попереджені менш жорсткими заходами [6]. Органи влади також повинні враховувати наслідки заборони мирних заходів, які самі по собі не створюють загрози для громадського порядку. Якщо ж, з міркувань безпеки, ця заборона є неминучим, тоді він вважається необхідним в розумінні пункту 2 статті 11 Конвенції. Слід констатувати, що практика Європейського суду з прав людини є прецедентною і кожен прецедент має відмінності, в залежності від конкретних обставин справ.

Дуже часто суди, при вирішенні даного питання, використовують нормативно-правові документи, які не можуть бути застосовні, так як вони суперечать нормам Конституції України та нормам міжнародних договорів. Серед них Порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, встановленого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1998 року.

Таким чином, нормативна неврегульованість мирних зібрань в Україні є причиною хаосу. Закони самі по собі не можуть автоматично приводити до практичних удосконалень. Однак в цілому ряді випадків навіть на законодавчому рівні можна виявити прагнення до зміни даної ситуації.

**Висновки.** Отже, висновки можна сформулювати наступним чином, провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод



та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, визначене ст. 281 КАСУ, має певні особливості, а саме:

– 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 перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

– Адміністративна справа про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно.

– Рішення суду в адміністративній справі про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань виконується негайно.

– Апеляційна скарга на рішення адміністративного суду про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань подається не пізніше дня, наступного за днем його проголошення.

– Подання апеляційної скарги на рішення суду про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань не перешкоджає його виконанню.

– Суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк з моменту надходження апеляційної скарги з повідомленням учасників справи, а в разі надходження апеляційної скарги менш як за два календарні дні до проведення мирного зібрання – невідкладно з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

– Суд приймає позовну заяву щодо усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених цим Кодексом.

У прийнятих рішеннях Європейський суд неодноразово визначав, що, окрім обов'язків поважати свободу мирних зібрань та не втручатися у її реалізацію, надзвичайно важливим для забезпечення можливості реалізації свободи мирних зібрань є обов'язок держави вживати позитивні заходи для забезпечення реалізації такої свободи, захищати проти порушення цього права або втручання у таке право з боку третіх осіб, а також забезпечувати максимальний захист при проведенні контрдемонстрацій.

### Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: станом на 25 січ. 2018 р. : відповідає офіц. тексту. – Х.: Право, 2018. – 246 с.

2. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254k/96-vr>

3. Рішення Конституційного Суду 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) [Електронний ресурс]: Рішення від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001// Конституційний Суд України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>

4. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) [Електронний ресурс]: Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016// Конституційний Суд України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text>

5. Веренцов проти України: Рішення Європейського суду з прав людини (заява № 20372/11) від 11 квітня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_945#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text)

6. «Християни проти расизму і фашизму»: Рішення Європейського суду з прав людини від 16 липня 1989 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

### Анотація

**Кобрусєва Є. А. Актуальні питання провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання.** – Стаття.

Свобода мирних зібрань надає собою одне з основоположних політичних прав, без ефективної реалізації якого неможливий повноцінний розвиток демократії та інститутів громадянського суспільства. Право збиратися мирно і без зброї для висловлення своєї думки, а також обговорення питань, важливих для суспільства є фундаментальним правом, гарантується Конституцією України, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Загальною декларацією прав людини та Конвенцією про захист прав людини і основних свобод.

Мирні зібрання можуть проводитися в різних цілях. Серед них вираз поглядів, захист спільних інтересів, вираз протесту, і так далі. Право на мирні зібрання є одним з основ демократії. Варто відзначити, що дане право доповнюють і інші права і свободи, які мають основоположне значення для розвитку особистості, гідності та самореалізації. Основні критерії даних заходів – мирний характер їх проведення і добровільну участь у публічних зборах.

Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, - їх невідчужуване і непопустиме право, гарантоване Основним Законом України.

Свобода мирних зібрань є основоположним правом людини, але не належить до абсолютних прав. Воно підлягає обмеженням, однак в чітко визначених випадках.

Обмеження цього права можуть встановлюватися тільки судом для попередження і подальшого запобігання заворушенням і порушень з боку мітингувальників.

У випадку ж порушення вищевказаного права, громадяни чи громадянин, які є організаторами мітингу чи зібрання звертаються до суду з позовом і тоді відкривається провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання. Або ж органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування звертаються до суду аби обмежити в деяких аспектах вищевказане право на мирні зібрання задля забезпечення громадського порядку та національної безпеки.

*Ключові слова:* особливості судового розгляду, свобода мирних зібрань, обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань, сповіщення про мирні зібрання.

### Summary

**Kobrusieva Y. A. Current issues of proceedings for consideration and solution of administrative cases concerning the exercise of the right to peaceful assembly. – Article.**

Freedom of peaceful assembly is one of the fundamental political rights, without the effective implementation of which the full development of democracy and civil society institutions is impossible. The right to assemble peacefully and unarmed to express one's views and to discuss issues important to society is a fundamental right guaranteed by the Constitution of Ukraine, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Universal Declaration of Human Rights and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Peaceful assemblies can be held for various purposes. Among them are the expression of views, the protection of common interests, the expression of protest, and so on. The right to peaceful assembly is one of the foundations of democracy. It should be noted that this right is complemented by other rights and freedoms that are fundamental to the development of personality, dignity and self-realization. The main criteria of these events are the peaceful nature of their holding and voluntary participation in public meetings.

The right of citizens to assemble peacefully, without weapons and to hold meetings, rallies, marches and demonstrations, enshrined in Article 39 of the Constitution of Ukraine, is their inalienable and inviolable right, guaranteed by the Basic Law of Ukraine.

Freedom of peaceful assembly is a fundamental human right, but it is not an absolute right. It is subject to restrictions, but in clearly defined cases. Restrictions on this right can only be imposed by a court to prevent and further prevent riots and violations by protesters.

In case of violation of the above right, citizens or citizens who are the organizers of the rally or meeting apply to the court and then the proceedings are opened to consider and resolve administrative cases on the exercise of the right to peaceful assembly. Alternatively, executive or local governments apply to the courts to restrict in some respects the above-mentioned right to peaceful assembly in order to ensure public order and national security.

*Key words:* features of the trial, freedom of peaceful assembly, restrictions on the exercise of the right to freedom of peaceful assembly, notification of peaceful assembly.