

у свою чергу, певною мірою виявляє й визначає спроможність працівників органів внутрішніх справ виконувати свої службові обов'язки.

На нашу думку, зазначені підходи дадуть змогу підвищити якість кадрів органів внутрішніх справ, а також сприятимуть розвитку й формуванню фахових якостей особистості міліціонера.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
2. Про поліцію : Закон Грузії від 15.01.2010 р. № 2529 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2047533/1/ru/pdf>.

УДК 342.925(347.952:342.729)(477)

## СТОСОВНО СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Шкарнега О.С., аспірант  
кафедри адміністративного та фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена особливостям визначення суб'єктного складу в адміністративних провадженнях щодо реалізації права на мирні зібрання. Указано на основні особливості при визначенні суб'єктного складу таких справ і запропоновано певну класифікацію в цьому напрямі.

**Ключові слова:** суб'єкти, суб'єктний склад, учасники, адміністративне провадження, мирні зібрання.

Стаття посвящена особенностям определения субъектного состава в административных производствах по реализации права на мирные собрания. Указано на основные особенности при определении субъектного состава таких дел и предложено определенную классификацию в данном направлении.

**Ключевые слова:** субъекты, субъектный состав, участники, административное производство, мирные собрания.

Shcarnega O.S. ABOUT SUBJECT CONSTRUCTION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ABOUT REALIZATION OF PEACEFUL ASSEMBLE

The article is devoted to the peculiarities of subjective determination of administrative proceedings for the right to peaceful assembly. Also indicated on the main features in determining the subject structure of such cases and proposed a classification in this direction.

**Key words:** subjects, subject structure, participants, administrative proceedings, peaceful assembly.

**Постановка проблеми.** В Україні гарантоване право людини та громадянина на судовий захист, закріплене в 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. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона зарахована (ч. 4 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України)). Таке законодавче закріплення вказаного права свідчить про належне гарантування в Україні права на судовий захист [8, с. 91]. Викладене також підтверджує важливість правильного визначення суб'єктного складу в адміністративній справі для захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина неупередженим судом.

**Стан дослідження.** Серед наукових досліджень сучасних авторів, у яких міститься загальна інформація щодо реалізації права на мирні зібрання, його оскарження в судовому порядку, велике значення мають праці М.А. Бояринцевої, О.В. Васьковської, О.Л. Власенко, М.М. Денісової, Е.Е. Мухамедової, В.Г. Поліщука та ін.

**Метою статті** є визначення суб'єктного складу в адміністративних провадженнях

щодо реалізації права на мирні зібрання, їхня загальна характеристика й особливості.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом у законодавстві суб'єкти проваджень діляться на дві групи. Першу групу суб'єктів визначають як «осіб, які беруть участь у справі», а другу – 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, у якому вони зацікавлені. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу. Ст. 47 КАС України містить вичерпний перелік осіб, які належать до першої групи учасників адміністративного процесу. Характер юридичної зацікавленості 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 і треті особи); інші – процесуально-правовий інтерес (представники сторін і третіх осіб).

Тепер розпочнімо більш детальний аналіз учасників адміністративного процесу, почнімо зі сторін (позивача й відповідача).



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 розпочатий 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 у реалізації права на мирні зібрання, відповідно до ст. 183 КАС України, є організатор/ організатори мирних зібрань (громадське об'єднання). Те саме стосується й відповідача, за загальним правилом відповідачем в адміністративному процесі є суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, – й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Тобто, у справах щодо обмеження права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України), відповідачем є громадське об'єднання (організатор/ організатори мирних зібрань), яке має намір здійснити відповідне мирне зібрання; у справах щодо усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання відповідачем є не хто інший, як суб'єкт владних повноважень.

Згідно зі 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 нами напрямку дослідження не виникає нагальної потреби у висвітленні всіх проблем, пов'язаних із дискусійним питанням визначення долі поняття «суб'єкт владних повноважень». Із цього приводу ми можемо зазначити таке: у справах щодо реалізації права на мирні зібрання суб'єкт владних повноважень наявний у формі органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Як ми знаємо, до системи органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади (обласні, районні міські державні адміністрації й місцеві територіальні органи центральних органів виконавчої влади).

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 і здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 10 вищезазначеного законодавчого акта, обласні 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 [5].

Тобто, на законодавчому рівні визначення поняття «орган місцевого самоврядування» практично відсутнє. Тому ми використовуємо сформульоване визначення вітчизняними науковцями-адміністративістами: 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 в межах Конституції й законів України [3, с. 132].

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 «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, 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 під час їх проведення громадського порядку [5].

Стаття 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV наділяє місцеві державні адміністрації функціями зі здійснення на відповідній території державного контролю, зокрема за додержанням правил транспортно-обслуговування, громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту й дорожнього руху [6].

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 міліції 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 й зобов'язання не вчиняти дії відповідачем є виконавчий комітет Миколаївської міської ради [1]. В адміністративній справі про обмеження права на проведення мирного зібрання позивачем є Ленінська районна державна адміністрація м. Севастополя, відповідачем – Садівниче товариство «Гавань» [2].

З іншого боку, у провадженні щодо реалізації права на мирні зібрання є громадське об'єднання (а також можуть бути релігійні організації, політичні партії тощо). Що характерно, відповідачем у справі щодо обмеження права на проведення мирних зібрань є організатор мирних зібрань, тобто гіпотетично, це може бути кожна людина. Наведемо приклад,

коли організатором мирного зібрання (у формі проведення зустрічі з виборцями) є народний депутат України, тобто безпосередній ініціатор такого заходу [3]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб і/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [5]. У свою чергу, громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками і 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 й фізичні особи.

Політичні партії теж можуть бути стороною у процесі. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії» від 05 квітня 2001 р., політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [8]. На практиці зустрічаються випадки, коли політичні партії, звісно, через представників, беруть участь. Так, наприклад, це справи, щодо проведення мирного зібрання шляхом установаження агітаційних наметів.

Отже, відповідно до ст. 182 КАС України, в адміністративних справах щодо обмеження права на мирні зібрання позивачами можуть бути органи виконавчої влади (місцева державна адміністрація), органи місцевого самоврядування (міська рада). Відповідачами по цій справі є організатори мирного зібрання (громадське об'єднання, політична партія).

В адміністративних справах щодо усунення обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, згідно зі ст. 183 КАС України, ситуація склалася майже так само, тільки навпаки, тобто позивачами є організатори мирного зібрання (громадське об'єднання, політична партія), а відповідачами – органи виконавчої влади (місцева державна адміністрація), органи місцевого самоврядування (міська рада).

Важливу роль в адміністративному судовому процесі відіграють такі його учасники, як *треті особи*.

*Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору*, – це учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу, заявивши позов на предмет спору до сторін, з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Характерними рисами третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, є таке: вони заявляють самостійні вимоги на предмет спору; вони вступають у процес, який уже порушено; їхні інтереси є повністю або частково

протилежними інтересам однієї або обох сторін; вони втручаються у спір між сторонами, що вже виник; вони вступають у справу, заявивши адміністративний позов до однієї або до обох сторін [10].

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити в адміністративну справу за своїм бажанням у будь-який час до закінчення судового розгляду. Для цього вони висувають адміністративний позов до сторін. Законодавець прямо не визначив до однієї чи до обох сторін може бути висунуто позов третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Видається, що це питання може бути вирішене альтернативно, виходячи з обставин справи, тобто адміністративний позов треті особи, які заявляють самостійні вимоги, можуть висувати як до однієї, так і до обох сторін. Виходячи з того, що інтерес третьої особи із самостійними вимогами суперечить інтересам сторін, задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. На жаль, на практиці такий вид третіх осіб не зустрічається, мабуть, це викликано тим, що загалом у нашій країні відсоток розгляду адміністративних проваджень щодо реалізації права на мирні зібрання є мізерним, порівняно з іншими видами адміністративних проваджень.

Другим видом третіх осіб є *треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору*. Це учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу на стороні позивача або відповідача з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Підставою виникнення юридичного інтересу в третій особі, яка не заявляє самостійних вимог, є її допроцесуальний зв'язок з однією зі сторін адміністративної справи, у яку вона вступає.

В адміністративних справах щодо реалізації права на мирні зібрання третіми особами найчастіше є:

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

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);

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

4) Округна виборча комісія з виборів народних депутатів України відповідного округу (про обмеження реалізації права на мирні зібрання) тощо.

Потрібно наголосити на тому, що цей перелік не є вичерпним, тобто він передбачає наявність й інших третіх осіб. Треті особи, незалежно від їхнього виду, наділені всіма правами та несуть обов'язки, передбачені ст. 49 КАС України



В адміністративних 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 (який призначається за правилами внутрішнього розпорядку в цій організації), так само і представник, який представляє інтереси відповідного державного органу.

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 в скорочені строки (протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення заходу – невідкладно), по-перше, а по-друге, у них не виникає такої нагальної необхідності. Щоправда, теоретично можна припустити, що вони в цьому виді провадження можуть мати місце. На практиці, наприклад, зустрічаються випадки присутності хіба що спеціаліста, який здійснює відповідні заходи, що потребують спеціальних знань (при проведенні судового розгляду в режимі відеоконференції, за клопотанням однієї зі сторін).

**Висновки.** Підсумовуючи, відзначимо, що адміністративні справи щодо реалізації права на мирні зібрання можна з упевненістю назвати справами, які мають особливості, і це не випадково, адже ці особливості виникли через необхідність якнайшвидшого розгляду таких адміністративних справ. Для таких справ до того ж установлені скорочені строки розгляду – максимальний строк розгляду не може перевищувати трьох днів. Ураховуючи вищевикладене, убачається доцільним в адміністративних справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про

усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання до суб'єктного складу зарахувати позивача, відповідача, їхніх представників, третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, та в деяких випадках спеціаліста.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42681641>.
2. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36265583>.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36184900>.
4. 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.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Про політичні партії : Закон України від 05 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
9. Осадчий А.Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві / А.Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2007. – Вип. 35 : П'ята науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право», ОНЮА 2007 р. – С. 90–94.
10. Солюк О.В. Особливості участі невіддільних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства / О.В. Солюк // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 149–153.