

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.15>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

**Сахно А.П.,**  
*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 2  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1260-1212>*

**Сахно А.П. Адміністративно-правове регулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах воєнного стану.**

У статті проаналізовано проблеми адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах дії правового режиму воєнного стану. Констатовано, що нормами Конституції України визначено єдиного суб'єкта, наділеного компетенцією щодо заборони права громадян на мирні зібрання, в ролі якого виступають суди загальної юрисдикції. Обґрунтовано доцільність скасування пункту 8 частини 1 статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», стосовно наділення військового командування та військових адміністрацій повноваженнями щодо заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Акцентовано увагу, що й дотепер законодавцем не прийнято спеціального законодавчого акту, спрямованого на визначення порядку організації та проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Доведено безпосередній вплив відсутності зазначеного спеціального закону на якість правозастосовної практики судів загальної юрисдикції під час розгляду адміністративних справ за статтею 185-1 КУпАП. Наголошено на відсутності зрозумілого та врегульованого законом категоріального апарату, за допомогою якого виявилось б можливим відмежовувати поняття «мирні збори», «мітинги», «походи», «демонстрації», «інші масові заходи». Підкреслено, що національне законодавство про свободу мирних зібрань потребує доопрацювання в частині, що стосується регламентації термінових, спонтанних мирних зібрань, а також мирних заходів, які проводяться за відсутності організатора. Висловлено необхідність концептуального визначення механізму реалізації публічних заходів, що проводяться: а) спонтанно; б) без організатора; в) терміново (без зволікання). Встановлено, що правова невизначеність механізму організації та проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів пояснюється відсутністю: а) чіткого та однозначного підходу законодавця до визначення суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запровадження таких обмежень; б) законодавчих підстав для притягнення порушників до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що, насамперед, обумовлено бланкетним характером статті 185-1 КУпАП.

**Ключові слова:** воєнний стан, мирні зібрання, мітинги, походи, демонстрації, адміністративна відповідальність, військове командування, військові адміністрації.

**Sahno A.P. Administrative and legal regulation of the implementation of the right to peaceful assembly under the conditions of martial state.**

The article analyzes the problems of administrative and legal regulation of the exercise of the right to peaceful assembly in the conditions of the legal regime of martial law. It has been established that the norms of the Constitution of Ukraine define a single subject empowered to prohibit the right of citizens to peaceful assembly, whose role is played by courts of general jurisdiction. The expediency of canceling clause 8, part 1, article 8 of the Law of Ukraine "On the legal regime of martial law", regarding the granting of powers to the military command and military administrations to ban peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations, and other mass events, has been substantiated. Attention

is drawn to the fact that the legislator has not yet adopted a special legislative act aimed at determining the procedure for organizing and holding peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations, and other mass events. The direct influence of the absence of the specified special law on the quality of law enforcement practice of courts of general jurisdiction during the consideration of administrative cases under article 185-1 of the Code of administrative offenses has been proven. It is emphasized that there is no clear and legally regulated categorical apparatus, with the help of which it would be possible to distinguish the concepts of “peaceful gatherings”, “meetings”, “campaigns”, “demonstrations”, “other mass events. It is emphasized that the national legislation on the freedom of peaceful assembly needs to be revised in the part related to the regulation of urgent, spontaneous peaceful assemblies, as well as peaceful events that are held in the absence of the organizer. The need for a conceptual definition of the implementation mechanism of public events, which are held: a) spontaneously; b) without an organizer; c) urgently (without delay).

**Key words:** martial law, peaceful assembly, rallies, marches, demonstrations, administrative responsibility, military command, military administrations.

**Постановка проблеми.** Свобода мирних зібрань є одним із ключових елементів фундаменту демократичної та правової держави. Свобода мирних зібрань відноситься до числа найважливіших політичних прав людини, закріплених як на міжнародно-правовому, так і на конституційному рівні.

Імплементация міжнародно-правових принципів щодо забезпечення права на мирні зібрання у сферу національної компетенції держави обумовлена імперативами сучасної світової спільноти. Більшість держав визнали, що важливо не лише широке визнання та конституційне закріплення права на мирні зібрання, а й фактичне його запровадження у різні сфери суспільного життя, перш за все, правову, політичну та соціальну.

Водночас, обмеження демократії спричиняє негативні наслідки для прав громадян, а їх порушення неминує підірвати демократичні основи організації та функціонування усіх гілок влади. Відтак, особливого значення реалізація права на мирні зібрання набуває в умовах дії правового режиму воєнного стану, оскільки відповідно до статті 64 Конституції, відноситься до числа тих прав і свобод, реалізація яких може бути обмежена чинним законодавством.

**Стан опрацювання.** Проблеми адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання обрані напрямком наукового пошуку в роботах О.В. Білаш, В. Грицишин, Н.О. Дорошенко, С.О. Кузніченко, Р.С. Мельника, С.М. Онищенко, Л. Ярмол та інших провідних науковців. Разом з тим, особливості адміністративно-правового регулювання порядку обмеження права на мирні зібрання в період дії правового режиму воєнного стану потребує додаткового наукового осмислення.

**Мета** наукового дослідження полягає в аналізі наукової літератури, а також норм міжнародного та національного законодавства щодо реалізації права на мирні зібрання та виробленні на цій підставі пропозицій, спрямованих на вдосконалення чинного адміністративного законодавства у цій сфері суспільних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** За влучним твердженням Н.О. Дорошенко, право громадян на свободу мирних зібрань, усвідомлення ідеї, сенсу та необхідності якого визріли в правосвідомості людства у взаємозв'язку з розумінням феномена демократії, виступає важливим елементом будь-якого демократичного суспільства [1, с. 468].

Перебуваючи у площині міжнародного права, принцип свободи мирних зібрань відображений у низці міжнародно-правових документів. Зокрема, відповідно до статті 20 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій [2].

Відповідно до статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятої 4 листопада 1950 року Консультативною асамблеєю Ради Європи в Римі, 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.

При цьому, частина друга коментованої статті закріплює принцип необмеженості цього права, 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 [3].

Право на мирні збори знайшло відображення й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, підписаному 16 грудня 1966 року, відповідно до статті 21 якого, користування правом на мирні збори 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 [4].

Аналіз положень вищевказаних міжнародно-правових документів дає підстави для висновку, що право на мирні зібрання, хоча й виступає в якості важливого інструменту впливу на публічну адміністрацію з боку громадянського суспільства, але в той же час, не відноситься до категорії тих прав, які не можуть бути обмежені законом. При цьому, міжнародне право виробило чіткі та вичерпні підстави, які передбачають можливість обмеження права на мирні зібрання, а саме: а) дотримання інтересів національної або громадської безпеки; б) запобігання заворушенням чи злочинам; в) потреба в охороні здоров'я чи моралі; г) захист прав і свобод інших осіб, тощо.

Крім того, відповідно до статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і причини їх вжиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою [3].

Іншими словами, міжнародно-правові механізми захисту права на мирні зібрання надають Договірним Державам, за виняткових обставин, можливість обмеженого і контрольованого відступу від своїх зобов'язань із забезпечення певних прав і свобод, передбачених міжнародними правовими актами. Ця процедура має назву «дерогація» [1, с. 469].

Національне законодавство адоптувало норми міжнародного права щодо захисту свободи мирних зібрань на найвищому, конституційному рівні. Так, відповідно до статті 39 Конституції, громадянам України гарантовано право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Частиною другою коментованої статті визначено порядок та підстави застосування обмежень реалізації права на мирні зібрання. Зокрема, 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 [5].

При цьому, відповідно до статті 64 Основного Закону конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зокрема, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

У контексті розуміння змісту статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування, у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, надані повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [6].

Зокрема, вказані у статті 1 коментованого законодавчого акту суб'єкти організації заходів правового режиму воєнного стану, відповідно до пункту 8 частини 1 статті 8 цього ж закону, наділені повноваженнями щодо заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів тощо.

Обмеження права на мирні зібрання підтримується й деякими науковцями [7–9], позицію яких ми також поділяємо. Наприклад, Р.С. Мельник, переконаний у тому, що реалізація приватною особою основоположного (конституційного) або іншого права вимагає неодмінного існування певних обмежень, оскільки без них користування правами може бути ускладнено чи взагалі за-

блоковано. Найбільш загальним обмеженням є правило, відповідно до якого реалізація приватною особою певного права не має супроводжуватися чи здійснюватися за рахунок порушення права іншої особи [10].

Водночас, наділення військового командування та військових адміністрацій повноваженнями щодо обмеження прав громадян на мирні зібрання, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», викликає запитання, оскільки відповідно до частини 2 статті 39 Конституції України, можливість прийняття рішення щодо заборони проведення мирних зібрань відноситься до виключної компетенції суду.

У цьому контексті, цікавою та, одночасно, такою, що потребує додаткового наукового осмислення, є позиція С.М. Онищенко, який твердить, що проблеми захисту прав і свобод людини, зокрема й права на мирні зібрання, особливо загострилися в умовах тимчасової окупації частини території України та військової агресії Російської Федерації ... у кризовій ситуації зросли ризики непропорційного обмеження прав і свобод людини, що потребує особливого контролю з боку суспільства. Необхідно також звернути увагу, що сьогодні, на жаль, не на всій території нашої держави створено однакові умови для реалізації громадянами конституційно закріплених за ними прав і свобод [11, с. 141]. Думається, що стурбованість автора вищевказаного гіпотези стосовно непропорційного обмеження прав і свобод людини у період дії правового режиму воєнного стану, введеного на території України Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», в тому числі пояснюється й відсутністю: а) чіткого та однозначного підходу законодавця до визначення суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запровадження таких обмежень; б) законодавчих підстав для притягнення порушників до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що, насамперед, обумовлено бланкетним характером статті 185-1 КУпАП [12].

**Висновки.** Наприкінці цього дослідження, вважаємо за доцільне висловити певні міркування, в контексті вдосконалення адміністративно-правового регулювання обмеження права на мирні зібрання в період дії правового режиму воєнного стану.

По-перше, слід констатувати, що Конституція України у частині 2 статті 39 визначає єдиного суб'єкта, наділеного компетенцією щодо заборони права громадян на мирні зібрання, в ролі якого виступають суди загальної юрисдикції. Саме тому, з метою приведення у відповідність до вимог Основного Закону, норма статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», стосовно наділення військового командування та військових адміністрацій повноваженнями щодо заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів, має бути скасована.

По-друге, варто констатувати, що й дотепер законодавцем не прийнято спеціального законодавчого акту, спрямованого на визначення порядку організації та проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Зазначений факт істотно впливає на якість правозастосовної практики судів загальної юрисдикції під час розгляду адміністративних справ за статтею 185-1 КУпАП. З одного боку, й дотепер не вироблено зрозумілого та врегульованого законом категоріального апарату, за допомогою якого виявилось б можливим відмежовувати поняття «мирні збори», «мітинги», «походи», «демонстрації», «інші масові заходи». З іншого боку, зважаючи на бланкетний характер статті 185-1 КУпАП, її застосування виявляється взагалі неможливим, з огляду на відсутність спеціального закону, спрямованого на визначення порядку організації та проведення мирних зібрань.

По-третє, національне законодавство про свободу мирних зібрань потребує відповідного доопрацювання в частині, що стосується регламентації термінових, спонтанних мирних зібрань, а також мирних заходів, які проводяться за відсутності організатора. Поряд із закріпленням на законодавчому рівні, необхідно концептуально визначити механізм реалізації публічних заходів, що проводяться: а) спонтанно; б) без організатора; в) терміново (без зволікання). В умовах правового режиму воєнного стану, а також у зв'язку з існуючим процесуально-правовим вакуумом, вищевказана категорія публічних заходів часто породжує конфлікт із законом.

Таким чином, **перспективи подальших розвідок** полягають у виробленні законодавчих передумов для прийняття спеціального Закону «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», спрямованого на врегулювання суспільних відносин у сфері організації та проведення мирних зібрань.

**Список використаних джерел:**

1. Дорошенко Н.О. Обмеження права на мирні зібрання в умовах воєнного стану. Особливості міжнародно-правового та національного регулювання. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 468–472.
2. Загальна декларація прав людини : Декларація ООН від 10.12.1948. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. *Голос України*. 2001. № 3.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Пакт ООН від 16.12.1966. Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_043).
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Білаш О.В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Випуск 71. С. 216–221.
8. Ярмол Л., Грицишин В. Реалізація права на мирні зібрання в Україні в період війни. Незалежність України: права людини та національна безпека: *збірник матеріалів Другої міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 20 травня 2022 року)* / Національний університет «Львівська політехніка»; упоряд. Л.В. Ярмол. Львів: Галицька видавнича спілка, 2022. С. 240–242.
9. Кузніченко С.О. Концепт обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1(2). С. 32–36.
10. Мельник Р.С. Обмеження права на свободу мирних зібрань: сутність та умови реалізації. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-13-2015/item/484-obmezhenia-prava-na-svobodu-myrnykh-zibran-sutnist-ta-umovyrealizatsii>.
11. Онищенко С.М. Особливості реалізації права на свободу мирних зібрань в умовах проведення операції об'єднаних сил. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 140–143.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.