

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.26>

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ МЕЖ ТА ШЛЯХІВ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ З УРАХУВАННЯМ ВИМОГ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Пилип'юк О.М.,
*аспірант кафедри публічного та приватного права,
Університет митної справи та фінансів
ORCID: 0009-0005-4356-3473*

Пилип'юк О.М. Диференціація меж та шляхів обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану з урахуванням вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Вказується, право на мирні зібрання як фундаментальна демократична цінність і необхідна умова стабільного розвитку суспільства, попри усталене уявлення про можливість його обмеження за умов воєнного чи надзвичайного стану, демонструє життєздатність навіть у воєнний час, що підтверджується практикою українського суспільства. З огляду на це, регулювання процедури здійснення права на мирні зібрання під час воєнного чи надзвичайного стану потребує суттєво більшої гнучкості з ретельно продуманою системою диференційованих обмежень цього права.

У статті автор витлумачив у світлі принципу верховенства права положення Конституції України щодо свободи мирних зібрань та щодо можливості її обмеження в умовах воєнного стану з урахуванням вимоги Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо свободи мирних зібрань та меж відступу від зобов'язань щодо її дотримання. Автор визначив, що загрози національній безпеці, територіальній цілісності та громадському порядку можуть бути перешкодою для реалізації свободи мирних зібрань з урахуванням фактичних особливостей безпекового середовища й можливості сталого функціонування суспільства у конкретній адміністративно-територіальній одиниці (гостроти становища) у той чи інший час. Свобода мирних зібрань також покладає на держави позитивні зобов'язання, у тому числі щодо уможливлення проведення мирних зібрань шляхом запобігання або мінімізації актів насильства проти учасників мирних зібрань (присутність служб першої допомоги на місці проведення демонстрацій тощо). У світлі цього, автор дійшов висновку, що одним з варіантів підходу до визначення способу реалізації конституційного положення про можливість обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану є диференціація територій за ступенем загроз для учасників мирних зібрань та з точки зору можливості залучення сил та засобів державних органів щодо забезпечення правопорядку під час проведення мирних зібрань. Залежно від зазначеного критерію, прийняте військовим командуванням разом із військовими адміністраціями рішення про заборону проводити мирні зібрання може перевірятись у ході його адміністративного оскарження за процедурою усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань або у розрізі конкретного мирного зібрання (на більш безпечних територіях), або щодо проведення будь-яких мирних зібрань на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці (на менш безпечних територіях).

Ключові слова: воєнний стан, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, свобода мирних зібрань, обмеження свободи мирних зібрань.

Pylypiuk O.M. Differentiation of the limits and ways of restricting the freedom of peaceful assembly under martial law in light of the requirements of the Convention for the Protection of Human Rights and fundamental freedoms.

It is indicated that the right to peaceful assembly as a fundamental democratic value and a necessary condition for the stable development of society, despite the established idea of the possibility of its

restriction under conditions of martial law or a state of emergency, demonstrates viability even in wartime, which is confirmed by the practice of Ukrainian society. In view of this, the regulation of the procedure for exercising the right to peaceful assembly during martial law or a state of emergency requires significantly greater flexibility with a carefully thought-out system of differentiated restrictions on this right.

In the article, the author in light of the principle of the rule of law interpreted the provisions of the Constitution of Ukraine on the freedom of peaceful assembly and on the possibility of its restriction during martial law, bearing in mind the requirements of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms regarding the freedom of peaceful assembly and the limits of derogation from obligations to observe it. The author determined that threats to national security, territorial integrity and public order may be an obstacle to the enjoyment of the freedom of peaceful assembly in view of the actual parameters of the security environment and the possibility of sustainable functioning of society in a specific territory (severity of the situation) at a given time. Freedom of peaceful assembly also imposes positive obligations on states, including on enabling peaceful assemblies by preventing or minimizing acts of violence against participants in peaceful assemblies (presence of first aid services at the site of demonstrations, etc.). In light of this, the author concluded that one of the options for determining the method of implementing the constitutional provision on the possibility of restricting the freedom of peaceful assemblies in martial law is the differentiation of territories according to the degree of threats to participants in peaceful assemblies and from the point of view of the possibility of involving forces and means of public authorities to ensure law and order during peaceful assemblies. Depending on the specified criterion, the decision taken by the military command and military administrations to prohibit peaceful assemblies may be reviewed during its judicial appeal under the procedure for removing obstacles and prohibiting interference with the exercise of the right to freedom of peaceful assemblies either in terms of a particular peaceful assembly (in safer territories), or in relation to any peaceful assemblies on the territory of a particular territory (in less safe territories)

Key words: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, freedom of peaceful assemblies, martial law, restrictions on the freedom of peaceful assemblies.

Постановка проблеми. Загрози національній безпеці, територіальній цілісності та громадському порядку стають все більш складними за характером та рівнем, які можуть змінюватись, залежно від особливостей безпекового середовища й можливості сталого функціонування суспільства у конкретній адміністративно-територіальній одиниці у той чи інший час. Зважаючи на це, у громадській думці та науковій літературі постає питання щодо диференціації з урахуванням цих факторів ступеня суворості обмежень конституційних прав та свобод людини в умовах кризових явищ, які можуть слугувати підставою для запровадження відповідних обмежень. Особливе значення вдосконалення режиму забезпечення конституційних прав та свобод, у тому числі свободи вираження поглядів та свободи мирних зібрань, має в умовах відсічі і стримування збройної агресії проти України для подальшого утвердження засад демократичного конституційного ладу, які сприяють консолідації суспільства, розрядці напруженості та зближенню й належній комунікації між державними органами й органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством. Свобода мирних зібрань, будучи основоположною демократичною цінністю та важливою передумовою сталого функціонування суспільства, незважаючи на традиційний підхід, згідно з яким вона може бути обмежена в умовах воєнного чи надзвичайного стану, все ж, як показує досвід українського суспільства, реалізується громадянським суспільством навіть під час війни. У світлі цього, підхід до нормування порядку реалізації свободи мирних зібрань в умовах воєнного чи надзвичайного стану має бути значно більш гнучким з виваженою диференціацією обмежень цієї свободи.

Стан опрацювання проблематики. У науковій літературі проблематика підходів до визначення способу реалізації конституційного положення про можливість обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану досліджується все більш широко. Зрушення у бік вдосконалення правового регулювання цього питання ґрунтується на напрацюваннях значного кола вчених, серед яких Є.В. Волошин, Г.А. Волошкевич, Н.О. Дорошенко, М.А. Самбор, А.П. Сахно та деякі інші. Разом з тим, потребують більш ґрунтовного наукового опрацювання вимоги Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо свободи мирних зібрань та меж відступу від зобов'язань щодо її дотримання як основні передумови до визначення меж та шляхів обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану.

Метою дослідження є окреслення основних контурів підходу до диференціації меж та шляхів обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану з урахуванням вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод

Виклад основного матеріалу. За міжнародними стандартами масштабні загрози національній безпеці, територіальній цілісності та громадському порядку не можуть слугувати підставою для повного перешкоджання реалізації прав людини та основоположних свобод. Натомість, допустимий обсяг їх обмежень поставлений у динамічну залежність від фактичного ступеня захищеності від цих загроз та їх характеру й проявів у конкретному місці та у відповідний час.

Йдеться, насамперед, про те, що за положеннями ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція), 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 [1].

Ознайомившись із підготовленим Секретаріатом Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) посібник щодо відступу від зобов'язань під час надзвичайних ситуацій за ст. 15 Конвенції, звернемо увагу на те, що за усталеною позицією ЄСПЛ навіть в умовах надзвичайних ситуацій держави мають докласти всіх можливих зусиль для захисту цінностей демократичного суспільства, таких як плюралізм, толерантність і широта поглядів. ЄСПЛ у цьому контексті оцінює, чи вийшли держави за «межі, яких вимагає гострота становища» кризи. Визначаючи, чи вийшла держава за такі межі, ЄСПЛ враховує такі фактори, як характер прав, які зазнали втручання у зв'язку з відступом від зобов'язань, обставини, які охоплюються надзвичайною ситуацією, та її тривалість. Зокрема, ЄСПЛ бере до уваги:

- чи було б звичайне законодавство достатнім, щоб впоратися із загрозою, що спричинена суспільною небезпекою;
- чи є заходи дійсною реакцією на надзвичайну ситуацію;
- чи були заходи використані з тією метою, для якої вони були;
- чи може уряд довести, що існує достатній зв'язок між конкретною справою та відступом від зобов'язань, на який він посилається
- чи є відступ від зобов'язань обмеженим за сферою охоплення і причинами, наведеними в його обґрунтування;
- чи потреба у відступі від зобов'язань постійно переглядається;
- будь-яке послаблення запроваджених заходів;
- чи були передбачені гарантії проти зловживань;
- важливість права, яке опинилося під загрозою, і більш широка мета судового контролю над втручанням у таке право;
- чи був судовий контроль заходів практично можливим;
- пропорційність заходів, та чи передбачали вони будь-яку невинуватну дискримінацію, чи були вони «законними» і чи були здійснені «відповідно до процедури, передбаченої законом» [2].

Примітним є те, що законність, легітимність мети та пропорційність заходів втручання у права людини та основоположні свободи є загальними критеріями їх оцінки, за допомогою яких перевіряється дотримання державами їх зобов'язань щодо дотримання більшості конвенційних прав людини та основоположних свобод, у тому числі свободи мирних зібрань. Це дозволяє дійти висновку про те, що застосовними є загальні підходи ЄСПЛ до тлумачення й застосування цих критеріїв з коригуванням на особливості реалізації відповідних прав людини та основоположних свобод в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема, з урахуванням обставин, які характеризують гостроту становища.

Так, за змістом ст. 11 Конвенції 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 [1].

Витлумачивши ці положення для визначення умов правомірності втручання свободи зібрань та об'єднання, ЄСПЛ указав на те, що, насамперед, відповідні заходи мають бути «встановлені законом» та здійснюватись «згідно із законом». Йдеться про необхідність не лише того, щоб

захід втручання у свободу зібрань та об'єднання ґрунтувався на національному законодавстві, а має забезпечуватись й якість відповідного закону з точки зору доступності особі, на яку він поширюється, й передбачуваності (зрозумілості та конкретності) щодо підстав та наслідків його застосування. Також, підкреслюється, що у п. 2 ст. 11 Конвенції перелічено законні цілі, які має переслідувати втручання: національна або громадська безпека, запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я чи моралі або захист прав і свобод інших осіб. Насамкінець, втручання вважається «необхідним у демократичному суспільстві» для законної мети, якщо воно відповідає «нагальній суспільній потребі» і, зокрема, якщо воно пропорційне поставленій законній меті, а також якщо причини, наведені органами державної влади для його виправдання, є «відповідними й достатніми». Інакше кажучи, принцип пропорційності вимагає врівноваження вимог, що стосуються законних цілей втручання у свободу зібрань та об'єднання, з одного боку, та необхідності дотримання свободи зібрань та об'єднання [3].

На доповнення до того, свобода мирних зібрань також покладає на держави позитивні зобов'язання. Обов'язком держав є вжиття обґрунтованих і доцільних заходів для уможливлення мирного проведення законних демонстрацій. Органи влади зобов'язані вживати належних заходів для запобігання актам насильства, спрямованим проти учасників мітингу, або принаймні для обмеження їхнього обсягу (присутність служб першої допомоги на місці проведення демонстрацій тощо). Водночас, йдеться про зобов'язання щодо вжиття заходів, а не досягнення результатів [3].

У порівнянні до утвердженого у міжнародному праві прав людини правового режиму реалізації свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану, на рівні поточного законодавства передбачається можливість заборони реалізації цієї свободи, незалежно від конкретних особливостей безпекового середовища й можливості сталого функціонування суспільства у конкретній адміністративно-територіальній одиниці у той чи інший час.

Так, за змістом положень 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. Крім того, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження деяких визначених Конституцією України прав і свобод, зокрема, свободи мирних зібрань, із зазначенням строку дії цих обмежень (ч. 2 ст. 64 Конституції України) [4].

На розвиток цих конституційних положень у п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, заходи правового режиму воєнного стану, у тому числі забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів [5].

Не погоджуючись із цим підходом до визначення способу реалізації конституційного положення про можливість обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану, значна частина наукового співтовариства пропонує альтернативні підходи, які підвищують ступінь гнучкості при втручанні у свободу мирних зібрань.

Зокрема, А.П. Сахно схильється до думки про те, що ч. 2 ст. 39 Конституція України 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 ст. 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 [6, с. 107].

Так само, М.А. Самбор вважає, що пряма адміністративна заборона здійснення права на свободу мирних зібрань, у тому числі й шляхом заборони масових заходів органами влади (військовими адміністраціями чи командуванням) призводить до порушення права на судовий захист права на свободу мирних зібрань (оскільки дане право може бути обмеженим виключно судом, навіть в

умовах воєнного стану, із тим застереженням, що обмеження чи заборона здійснення даного права на свободу мирних зібрань на території, де введено воєнний стан, здійснюється не стосовно конкретного суб'єктивного права (окремо взятого носія даного права), а стосовно здійснення права на свободу мирних зібрань у цілому на території, де введено воєнний стан на час його введення чи на окремо визначений період у межах часу введення воєнного стану), яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмежене [7, с. 265].

Подібним чином розмірковує й Н.О. Дорошенко, стверджуючи про те, що системний аналіз наведених вище норм міжнародного і національного права дає підстави для висновку, що сам факт запровадження правового режиму воєнного стану не може слугувати достатньою правовою підставою для дискреції держави щодо обмеження права на мирні зібрання, адже ст. 39 Конституції України, як норма прямої дії, не передбачає іншого порядку обмеження реалізації права на мирні зібрання, крім встановленого судом відповідно до закону. Саме національний суд повинен з урахуванням всіх фактичних обставин в кожній конкретній ситуації перевірити необхідність втручання держави в фундаментальне право на свободу мирних зібрань та надати оцінку пропорційності такого втручання [8, с. 232].

Привертають увагу й результати дослідження Є.В. Волошин та Г.А. Волошкевича, які з'ясували, що військове командування та військові адміністрації деяких областей не лише механічно забезпечують дотримання заборони мирних зібрань на територіях відповідних областей, а намагаються тою чи іншою мірою упорядкувати їх проведення. Наприклад, у наказі Черкаської обласної військової адміністрації «Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області» від 19 квітня 2022 р. № 3/150 указано на те, що проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області можливе виключно за умови їх обов'язкового письмового погодження з Черкаською обласною військовою адміністрацією. Обміркувавши це положення, вчені зауважили, що воно є проявом певного компромісу, оскільки адміністрація надає можливість здійснювати це право, не забороняючи повністю попри введення воєнного стану на цій території, але все одно зобов'язує здійснювати його із дозволу уповноважених органів влади [9, с. 68].

Взявши до уваги вищевикладені аргументи та пропозиції, насамперед, підсумуємо, що викладеними у них альтернативними підходами до визначення способу реалізації конституційного положення про можливість обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану є: 1) покладення на суд повноважень перевіряти пропорційність втручання у здійснення конкретними особами права на свободу мирних зібрань за загальними правилами розгляду справ за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань; 2) покладення на суд такого самого повноваження, але з прийняттям рішення щодо можливості реалізації свободи мирних зібрань не окремими групами осіб, а на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці; 3) уповноваження встановлення дозвільного порядку реалізації конституційних прав із закріпленням за уповноваженими органами влади необмежених дискреційних повноважень щодо прийняття відповідних рішень не відповідає стандартам правового регулювання. Видається оптимальним включити у модель способу реалізації конституційного положення про можливість обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану комбінацію перших двох підходів.

Висновки. Витлумачивши у світлі принципу верховенства права відповідні положення Конституції України щодо свободи мирних зібрань та можливості її обмеження в умовах воєнного стану, а також урахувавши вимоги Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо свободи мирних зібрань та меж відступу від зобов'язань щодо її дотримання, можна запропонувати наступну модель диференціації меж та шляхів обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану.

Насамперед, слід взяти до уваги те, що загрози національній безпеці, територіальній цілісності та громадському порядку можуть бути перешкодою для реалізації свободи мирних зібрань з урахуванням фактичних особливостей безпекового середовища й можливості сталого функціонування суспільства у конкретній адміністративно-територіальній одиниці (гостроти становища) у той чи інший час. Свобода мирних зібрань також покладає на держави позитивні зобов'язання, у тому числі щодо уможливлення проведення мирних зібрань шляхом запобігання або мінімізації актів насильства проти учасників мирних зібрань (присутність служб першої допомоги на місці проведення демонстрацій тощо). У світлі цього, одним з варіантів підходу до визначення спосо-

бу реалізації конституційного положення про можливість обмеження свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану є диференціація територій за ступенем загроз для учасників мирних зібрань та з точки зору можливості залучення сил та засобів державних органів щодо забезпечення правопорядку під час проведення мирних зібрань. Залежно від зазначеного критерію, прийняте військовим командуванням разом із військовими адміністраціями рішення про заборону проводити мирні зібрання може перевірятись у ході його адміністративного оскарження за процедурою усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань або у розрізі конкретного мирного зібрання (на більш безпечних територіях), або щодо проведення будь-яких мирних зібрань на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці (на менш безпечних територіях).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 4 листопада 1950 року. Дата оновлення: 1 серпня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
2. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Посібник зі статті 15 Європейської конвенції з прав людини. Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації (оновлено 31 серпня 2024 року). URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_15_ukr.
3. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Посібник із судової практики Європейської конвенції з прав людини. Масові протести (оновлено 31 серпня 2024 року). URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_mass_protests_ukr.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 1 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Дата оновлення: 8 лютого 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#n47>.
6. Сахно А.П. Адміністративно-правове регулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Випуск 79: частина 2. С. 104–108.
7. Самбор М.А. Право на свободу мирних зібрань в умовах воєнного стану. *Теорія і практика гасіння пожеж та ліквідації надзвичайних ситуацій*: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції. Черкаси: ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2019. С. 263–265.
8. Дорошенко Н.О. Правовий режим воєнного стану як умова обмеження права на свободу мирних зібрань: міжнародно-правовий та національний аспект. *Baltijapublishing.lv*. С. 223–235. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-320-0-10>.
9. Волошин Є.В., Волошкевич Г.А. Право на мирні зібрання, мітинги, походи і демонстрації в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: збірник матеріалів VII Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції / ред. кол.: С.В. Джолос (відп. ред.) [та ін.]. 2024. С. 64–69. URL: <http://eprints.cdu.edu.ua/6483/1/236%20%202024%2003-64-69.pdf>.