

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY UNDER MARTIAL LAW

Хміль Д.І., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ORCID ID: 0009-0008-0367-4795

Актуальність статті полягає в тому, що в умовах правового режиму воєнного стану, Україна стикається також із необхідністю тимчасового обмеження певних політичних і культурних прав і свобод людини та громадянина. Такі обмеження спрямовані на забезпечення громадського порядку, захист національної безпеки та підтримку ефективного функціонування державних інституцій у період відповідних викликів. Політичні права, свобода мирних зібрань можуть зазнавати обмежень з метою недопущення дестабілізації суспільства та збереження конституційного ладу. Проте, такі заходи повинні бути законодавчо обґрунтованими, тимчасовими та мінімізованими до рівня, необхідного для досягнення зазначених цілей, з дотриманням принципів демократичного суспільства. Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових обмежень права на мирні зібрання в умовах воєнного стану в Україні. Розглянуто правову природу цих обмежень, зокрема, обмеження, передбачені Конституцією України та міжнародними правовими актами. З'ясовано, що в умовах воєнного стану заборона або обмеження права на мирні зібрання повинні бути обґрунтованими і пропорційними реальним загрозам. Визначено, що відсутність чіткого законодавчого регулювання права на мирні зібрання ускладнює правозастосовну практику. Акцентовано увагу на необхідності диференціації понять «мирні зібрання» та «масові заходи». Досліджено, що надання повноважень щодо обмеження права на мирні зібрання військовим адміністраціям потребує додаткового правового врегулювання. Запропоновано удосконалити законодавче регулювання адміністративно-правових обмежень права на мирні зібрання з урахуванням особливостей воєнного стану. Наголошено, що держава повинна дотримуватися принципу правової визначеності, тобто чітко формулювати причини обмежень і забезпечувала можливість оскарження таких рішень в судовому порядку. Натомість, відсутність законодавчого нормативного регулювання права на мирні зібрання на практиці призвело намаганням врегулювати дане питання на підзаконному та місцевому рівні. Зроблено висновок, що право на свободу мирних зібрань залишається ключовим елементом демократії, навіть в умовах воєнного стану. Обмеження цього права повинні бути винятковими, виправданими реальними загрозами і пропорційними до ситуації. Важливо, щоб держава дотримувалася принципів правової держави і забезпечувала громадянам можливість висловлювати свої погляди навіть в найскладніші часи, одночасно захищаючи національну безпеку і громадський порядок.

Ключові слова: право на мирні зібрання, мирні зібрання, адміністративно-правові обмеження, воєнний стан, масові заходи.

The relevance of the article lies in the fact that under the legal regime of martial law, Ukraine is also faced with the need to temporarily restrict certain political and cultural rights and freedoms of man and citizen. Such restrictions are aimed at ensuring public order, protecting national security and supporting the effective functioning of state institutions during the relevant challenges. Political rights, freedom of peaceful assembly may be restricted in order to prevent destabilization of society and preserve the constitutional order. However, such measures must be legally justified, temporary and minimized to the level necessary to achieve the specified goals, in compliance with the principles of a democratic society. The article is devoted to the study of administrative and legal restrictions on the right to peaceful assembly under the conditions of martial law in Ukraine. The legal nature of these restrictions was considered, in particular, the restrictions stipulated by the Constitution of Ukraine and international legal acts. It was found that in the conditions of martial law, the prohibition or restriction of the right to peaceful assembly must be justified and proportionate to real threats. It was determined that the lack of clear legislative regulation of the right to peaceful assembly complicates law enforcement practice. Attention is focused on the need to differentiate the concepts of «peaceful gatherings» and «mass events». It has been investigated that the provision of powers to limit the right to peaceful assembly to military administrations requires additional legal regulation. It is proposed to improve the legislative regulation of administrative and legal restrictions on the right to peaceful assembly, taking into account the peculiarities of the state of war. It is emphasized that the state must adhere to the principle of legal certainty, that is, clearly formulate the reasons for restrictions and ensure the possibility of appealing such decisions in court. However, the lack of legislative regulation of the right to peaceful assembly in practice has led to attempts to regulate this issue at the sub-legal and local levels. It is concluded that the right to freedom of peaceful assembly remains a key element of democracy, even in conditions of martial law. Restrictions on this right must be exceptional, justified by real threats and proportionate to the situation. It is important that the state adheres to the principles of the rule of law and ensures that citizens have the opportunity to express their views even in the most difficult times, while protecting national security and public order.

Key words: the right to peaceful assembly, peaceful assembly, administrative and legal restrictions, martial law, mass events.

Актуальність теми. В умовах правового режиму воєнного стану, Україна стикається також із необхідністю тимчасового обмеження певних політичних і культурних прав і свобод людини та громадянина. Такі обмеження спрямовані на забезпечення громадського порядку, захист національної безпеки та підтримку ефективного функціонування державних інституцій у період відповідних викликів. Політичні права, свобода мирних зібрань можуть зазнавати обмежень з метою недопущення дестабілізації суспільства та збереження конституційного ладу. Проте, такі заходи повинні бути законодавчо обґрунтованими, тимчасовими та мінімізованими до рівня, необхідного для досягнення зазначених цілей, з дотриманням принципів демократичного суспільства.

Стан сучасних досліджень Правова природа адміністративно-правових обмежень права на мирні зібрання як складової загальної категорії були предметом досліджень багатьох дослідників, зокрема В.Б. Авер'янова, А.В. Басова, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, С.А. Комарова, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінювич, В.Г. Чорної та інших. При цьому, проблеми адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання безпосередньо досліджувалися в працях таких вчених як О.В. Білаш, В.І. Грицишин, Н.О. Дорошенко, С.О. Кузніченка, Р.С. Мельника, С.М. Онищенко, Л. Ярмол та інших. Водночас, особливості адміністративно-правового врегулювання обмеження права на мирні зібрання в період правового режиму воєнного стану після

2022 року потребують нового погляду та додаткового дослідження.

Мета статті комплексно дослідити та розглянути правову природу адміністративно-правових обмежень права на мирні зібрання в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу 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 [1].

Аналогічні положення містять і основні міжнародно-правові акти.

Так, відповідно до статті 20 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій [2].

Також, згідно із статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року 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. Водночас, дане право може бути обмежено у випадках, 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 [3].

Згідно із ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану забороняються проведення масових зібрань та акцій [4].

Окрім того, згідно п. 8 ч. 1 ст. 8 цього Закону до заходів правового режиму воєнного стану, зокрема, відноситься і заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів [4].

Свобода мирних зібрань є невід'ємним елементом демократичного суспільства. Вона забезпечує можливість для громадян колективно висловлювати свої погляди, впливати на прийняття рішень державними органами, привертати увагу до соціальних проблем і захищати свої права. Це право є засобом реалізації інших прав і свобод, зокрема свободи слова, свободи асоціацій і політичної активності.

У часи політичної напруги або соціальних криз, таких як війна або інші надзвичайні ситуації, право на мирні зібрання набуває особливого значення. Воно дозволяє громадянам висловлювати свою позицію щодо подій, які безпосередньо впливають на їхнє життя і безпеку. Однак в умовах воєнного стану це право може бути обмежене, що вимагає обережного підходу до таких обмежень з боку держави.

Однак, як звертає увагу А.П. Сахно, законодавцем не прийнято спеціального законодавчого акту, спрямованого на визначення порядку організації та проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Зазначене істотно впливає на якість правозастосовної практики. Так само, 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» [5, с. 107].

Відзначимо, що держава повинна дотримуватися принципу правової визначеності, тобто чітко формулювати причини обмежень і забезпечувала можливість оскарження таких рішень в судовому порядку. Натомість, відсутність законодавчого нормативного регулювання права на мирні зібрання на практиці призвело до намагань врегулювати дане питання на підзаконному та місцевому рівні.

Наприклад, 07.07.2022 року протоколом № 145 оперативного штабу Ради оборони Київської області затверджено Порядок проведення масових заходів на території Київської області в умовах правового режиму воєнного стану. Відповідно до цього Порядку проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших спортивних, освітніх, культурно-просвітницьких, релігійних, розважальних та видовищних масових заходів в умовах воєнного стану на території Київської області можливе лише за виключних обставин та тільки за умови їх письмового погодження з виконавчими органами міських, селищних та сільських рад, не ніж за п'ять робочих днів до дня проведення заходу. Організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. Організатори заходів несуть відповідальність за безпеку присутніх на заході та повинні забезпечити, зокрема, негайне припинення проведення масового заходу під час оголошення сигналу «Повітряна тривога», сповістити про це його учасників та організувати їх евакуацію згідно заздалегідь розробленої та наочно розміщеної схеми й показників, повідомивши їм місцезнаходження найближчої захисної споруди цивільного захисту (найпростішого укриття) [6].

Аналогічні положення містить розпорядження начальника Кіровоградської обласної військової адміністрації від 08.06.2022 року «Про проведення заходів на території Кіровоградської області в умовах воєнного стану» № 396-р [7].

При цьому, відповідно до спільного наказу Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19.04.2022 року № 3/150 «Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області» 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 [8].

У свою чергу, рішенням Ради оборони Тернопільської області від 06.05.2022 року № 50 на період введення воєнного стану заборонено проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів без попереднього погодження з обласною військовою адміністрацією та виключно з дотриманням заходів правового режиму воєнного стану [7].

Водночас А.П. Сахно вказує, що наділення військового командування та військових адміністрацій повноваженнями щодо обмеження прав громадян на мирні зібрання відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є сумнівним, оскільки у статті 39 Конституції України, вказано про можливість прийняття рішення щодо заборони проведення мирних зібрань лише судом [5, с. 107].

У свою чергу, вважаємо правомірним введення адміністративно-правових обмежень права на мирні зібрання у період воєнного стану шляхом заборони їх проведення без погодження із відповідними суб'єктами публічної адміністрації, оскільки ст. 64 Конституції України передбачає можливість обмеження прав і свобод людини і громадянина, передбачених ст. 39 Конституції України, в умовах воєнного стану [1].

Тут слід також звернути увагу, що не слід отожденовати мирні зібрання (мітинги, демонстрації, походи, тощо) із іншими масовими заходами (спортивні, святкові, культурно-мистецькі, тощо), що вимагає диференційованого підходу до їх правового регулювання. Тобто, порядок проведення мирних зібрань та інших масових заходів повинен бути різним в силу різного значення та змісту таких масових заходів і, власне, потенційних загроз, що виникають під час їх проведення.

На нашу думку, майбутній законодавчий акт адміністративно-правового характеру про порядок реалізації права на мирні зібрання повинен враховувати й особливості правового режиму воєнного стану та які можуть включати в себе такі аспекти та положення:

– заборона мирного зібрання може бути здійснена лише на підставі рішення суду, за поданням органів виконавчої влади, або рішенням органів виконавчої влади (в тому числі військового командування) та місцевого самоврядування з наступним затвердженням рішенням суду в порядку адміністративного судочинства, якщо є докази, що зібрання може призвести до реальної загрози;

– організатори мирного зібрання зобов'язані не пізніше ніж за 24 годин до його проведення повідомити органи місцевого самоврядування або органи виконавчої влади (в тому числі військового командування) про місце, час, мету і орієнтовну кількість учасників зібрання. У разі зміни безпекової ситуації або виникнення обставин, що можуть вплинути на безпеку зібрання, вказані суб'єкти публічної адміністрації мають право вимагати від організаторів зміни місця, часу або формату зібрання, або ж взагалі заборонити його проведення з наведенням відповідних мотивів та причин;

– обмеження щодо місць проведення зібрань. Під час воєнного стану доцільно заборонити проведення мирних зібрань у безпосередній близькості до військових об'єктів, місць зберігання зброї та боєприпасів, стратегічних об'єктів інфраструктури та інших об'єктів оборонного значення, а також району проведення бойових дій та державного кордону України;

– організатори зібрання повинні забезпечити, щоб його учасники не перешкоджали діяльності підприємств, установ та організацій всіх форм власності, дорожньому руху, руху залізничним, водним транспортом;

– додаткові вимоги до безпеки під час проведення мирних зібрань. Так, організатори мирного зібрання зобов'язані вжити всіх залежних від них заходів для забезпечення безпеки учасників, включаючи наявність чітких планів евакуації, медичної допомоги та координації з правоохоронними органами;

– організатори зібрання повинні бути зобов'язані забезпечити співпрацю з правоохоронними органами з ме-

тою запобігання можливим провокаціям, терактам та іншим незаконним діям під час проведення таких заходів;

– обмеження щодо часу проведення зібрань. Під час воєнного стану мирні зібрання можуть бути обмежені за часом, зокрема, з урахуванням дії комендантської години. Так, доцільно встановити, що мирні зібрання мають закінчуватися не пізніше ніж за 1 годину до початку комендантської години;

– у разі оголошення сигналу «повітряна тривога» або інших сигналів підвищеної небезпеки для життя проведення мирних зібрань може бути повністю заборонено на період їх дії, або припинено до їх скасування;

– уповноважені суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані негайно інформувати громадян про введення відповідних заборон та підстави для їх застосування у загальнодоступний спосіб;

– у разі проведення мирного зібрання стихійно, без попередньої організації (тобто за відсутності організаторів) таке мирне зібрання може бути припинене не лише у разі порушення його учасниками громадського порядку; порушення обмежень щодо часу та місця його проведення; наявності загрози для життя і здоров'я його учасників або інших осіб; неможливості забезпечити безпеку його проведення;

– у разі порушення організаторами або учасниками зібрання встановленого порядку, вони можуть бути притягнуті до адміністративної або кримінальної відповідальності залежно від ступеня тяжкості вчиненого порушення;

– рішення органів влади щодо обмеження або заборони проведення мирних зібрань можуть бути оскаржені в судовому порядку, однак оскарження рішення не зупиняє його виконання, якщо не було прийняте інше рішення судом.

Висновки Право на свободу мирних зібрань залишається ключовим елементом демократії, навіть в умовах воєнного стану. Обмеження цього права повинні бути винятковими, виправданими реальними загрозами і пропорційними до ситуації. Важливо, щоб держава дотримувалася принципів правової держави і забезпечувала громадянам можливість висловлювати свої погляди навіть в найскладніші часи, одночасно захищаючи національну безпеку і громадський порядок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text>
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. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
5. Сахно А.П. Адміністративно-правове регулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2023. Вип. 79 (2). С. 104–108.
6. Порядок проведення масових заходів на території Київської області в умовах правового режиму воєнного стану, затверджений 07.07.2022 року протоколом № 145 оперативного штабу Ради оборони Київської області URL: <https://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/poryadok-provedennya-masovyh-zahodiv-na-terytorii%CC%88-kyi%CC%88vskoi%CC%88-oblas.pdf>
7. Проведення мирних зібрань під час війни. Ініціатива «Право в умовах війни». 10.08.2022. URL: <http://surl.li/rcxdhm>
8. Спільний наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19.04.2022 року № 3/150 «Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області». URL: <https://smila-rada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>