

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.58.330992>

УДК 342.7

З. В. Кузнєцова, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: zoya.kuznietsova@onu.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1654-5254>

О. І. Чайковський, канд. юрид. наук, доцент
Одеська державна академія будівництва та архітектури,
Кафедра філософії, політології, психології та права
вул. Дідріхсона, 4, Одеса, 65029, Україна
e-mail: chaukovski@odaba.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9694-3406>

ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

У статті розглядається сутність та зміст одного з важливих конституційних прав людини – права на мирні зібрання, а також особливості його реалізації в умовах воєнного стану. Визначено проблему правової регламентації права на мирні зібрання в Україні, а саме відсутність спеціального законодавства щодо змісту, видів, механізму реалізації мирних зібрань. Окреслено положення закону щодо обмежень основних прав людини в умовах воєнного стану та визначено, що право на мирні зібрання може підлягати таким обмеженням. Наголошується на невідповідності положень законодавства про правовий режим воєнного стану, норми якого визначають в одному випадку можливість встановлювати обмеження в реалізації права на мирні зібрання за рішенням військових адміністрацій, а у другому – повну їх заборону. Визначається проблема широких меж дискреції органів державної влади щодо погодження мирних зібрань та визначення інших обмежувальних заходів для їх проведення. Такі положення законодавства не відповідають критеріям правової визначеності та прогнозованості, а отже становлять порушення державою своїх позитивних зобов'язань у галузі права на мирні зібрання.

Також у статті проведений аналіз положень підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на підставі рішень Обласних військових адміністрацій, якими визначаються процедурні аспекти реалізації права на мирні зібрання в окремих областях України. Порівняльна характеристика цих положень дає змогу дійти висновку про істотні відмінності у підходах до реалізації права на мирні зібрання, а також критеріїв його обмежень, які коливаються від повної заборони відповідних заходів до можливості їх реалізації з певними умовами. Вважаємо, що такі відмінності можуть бути виправданими, перш за все виходячи від наближеності до лінії фронту, що обумовлює більший рівень загрози для окремих областей. Проте на практиці виявляється, що не завжди обмеження права на мирні зібрання накладаються з урахуванням цього принципу, що, у свою чергу, доводить необхідність прийняття спеціального законодавства.

Ключові слова: права людини, право на мирні зібрання, демонстрації та мітинги, конституційні права людини, демократична держава, воєнний стан, обмеження прав людини.

Постановка проблеми. Право на мирні зібрання є одним з найважливіших конституційних прав людини, без реалізації якого не уявляється функціонування демократичної правової держави. Значення цього права посилюється тим фактом, що через нього є можливими у реалізації низка інших прав людини, як-то право на свободу вираження поглядів, свободу совісті та релігії, право на захист своїх трудових, економічних, соціальних чи інших інтересів. Зміст даного права закріплено у ст. 39 Конституції України, згідно якої «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, ст. 39]. Як слідує зі змісту наведеної статті, обмеження права на свободу мирних зібрань можливе лише у судовому порядку і за наявності чітко встановлених підстав. Проте інша ситуація постає в умовах воєнного або надзвичайного стану, коли допускається значно більший обсяг обмежень основних прав людини відповідно до спеціальних законів. Рівень загроз для цивільного населення в умовах військових дій звісно має братись до уваги при встановленні конкретних обмежень прав та свобод, проте питання, яким чином держава має забезпечити баланс між приватними інтересами окремих осіб і обов'язком захисту громадського порядку та безпеки загалом – залишається відкритим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право на мирні зібрання було предметом численних досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, В. І. Риндюк та О. М. Гришко досліджували конституційно-правові засади реалізації права на мирні зібрання в Україні, А. П. Святненко виконала дисертаційне дослідження, у якому проаналізувала сутність права на свободу мирних зібрань у контексті порівняльної характеристики досвіду України та країн Європейського Союзу. Також слід відзначити вагомий вклад у розширення сутності права на мирні зібрання, який було зроблено Конституційним Судом України, завдяки правовим позиціям якого було скасовано зокрема положення щодо дозвільного характеру його реалізації. Проте проголошення у 2022 році воєнного стану в Україні та його постійне продовження через повномасштабну збройну агресію РФ вже четвертий рік поспіль актуалізувало зокрема й можливість держави обмежувати дане право. Це питання ще не було предметом наукового дослідження, тому вважаємо за необхідне приділити йому окрему увагу.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу положень загального та спеціального законодавства проаналізувати обсяг та особливості реалізації права на мирні зібрання в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У своєму рішенні щодо офіційного тлумачення частини 1 статті 39 Конституції України, Конституційний Суд України (далі - КСУ) визначив наступне: «право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, їх невідчужуване і непорушне право, гарантоване Основним Законом України» [1, п. 2]. Далі КСУ підкреслив значення права на мирні зібрання для функціонування демократичної держави, а також той факт, що дане право ви-

Однак ч. 1 ст. 19 цього ж закону, яка визначає гарантії законності в умовах воєнного стану, містить положення: «в умовах воєнного стану забороняються» окрім зміни Конституції, заборони проведення виборів та референдумів, також і повну заборону на «проведення страйків, масових зібрань та акцій» [4, ст. 19]. Щодо такої суперечності положень одного й того самого закону, погоджуємось з експертами громадянської мережі ОПОРА, які провели достатньо глибоке дослідження щодо стану правової регламентації та можливості реалізації права на мирні зібрання в усіх областях шляхом направлення запитів та отримання відповідної публічної інформації, у якому зокрема зазначається: «таке становище не відповідає принципу правової визначеності та не дозволяє ні громадянам, ні органам влади нормально прогнозувати свою поведінку» [5]. Далі автори дослідження виказують думку, що «положення ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” можуть бути спеціальними стосовно ст. 19, в тому числі як такі, що закріплюють вищий стандарт захисту свободи мирних зібрань» [5], однак, на нашу думку, зазначений недолік законодавства все одно потребує виправлення.

Слід зазначити, що на підставі згаданого вище проведеного дослідження експерти ОПОРИ сформували окрему мапу України із визначенням ступеню обмеження права на свободу мирних зібрань по областях, яка демонструє наступну картину: повні заборони або різні обмеження права на мирні зібрання аж ніяк не залежать від наближеності відповідної області до лінії фронту. Наприклад, з усіх областей України, окрім АРК (туди запит не надсилався), повна заборона на проведення мирних зібрань, акцій, демонстрацій встановлена у чотирьох областях: Одеській, Херсонській, Донецькій та Івано-Франківській. До речі, як раз відповідь на публічний запит громадської організації державної адміністрації Івано-Франківської області була обґрунтована положеннями ст. 19 закону, про яку згадувалось вище. Що ж стосовно інших областей, то у багатьох присутні додаткові обмеження права на мирні зібрання, які регулюються окремими рішеннями.

Так, у вільному доступі на сайті Вараської громади (Рівненська область) розміщено Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану. П. 1 цього документу встановлює, що «Проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших спортивних, освітніх, культурно-просвітницьких, релігійних, розважальних та видовищних масових заходів в умовах воєнного стану (далі - заходи) на території Рівненської області можливе лише за виключних обставин і тільки за умови їх письмового погодження з виконавчими органами міських, селищних та сільських рад **не пізніше ніж за п'ять робочих днів** до дня проведення заходу» [6, п. 1]. Зі змісту цього положення можемо зробити висновок, що передбачено не просто сповіщальний, а погоджувальний характер проведення мирного зібрання, причому із встановленням граничного терміну, за який таке погодження слід отримати. Щоправда аналіз наступних положень порядку свідчить про відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень щодо заборони на проведення відповідного заходу, а тільки визначає їх обов'язок довести зазначену інформацію до відома «Рівненської обласної військової адміністрації та місцевих органів Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій про всі погоджені заходи, їх мету, дату, місце проведення та орієнтовну

кількість учасників заходу не пізніше ніж за одну добу до проведення заходу» [6, п. 4]. Ще одним обмеженням, чітко визначеним цим документом, є кількість учасників, яка «не повинна перевищувати розрахунок місткості найбільшої захисної споруди (найпростішого укриття), розташованої у прямій доступності від місця проведення заходу та погодженої з органами місцевого самоврядування» [6, п. 5]. Загалом можемо стверджувати, що окреслені особливості та обмеження, визначені порядком проведення масових заходів на території Рівненської області, можна визнати обґрунтованими та пропорційними тим потенційним загрозам, які можуть бути пов'язаними із військовими діями, обстрілами і т.д.

Запровадження більш істотних обмежень реалізації права на мирні зібрання мало місце на території Черкаської області, оскільки виходячи зі змісту спільного наказу Черкаської військової обласної адміністрації та Черкаського обласного ТЦК № 3/150 від 19.04.2022 року, встановлено лише одне положення: «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» [7]. По-перше, тут вже чітко прослідковується перехід від сповіщального до погоджувального характеру реалізації права на мирні зібрання, а по-друге, залишається відкритим питання щодо того, як і на підставі яких критеріїв ВДА може погодити/не погодити такий захід. По суті можна стверджувати про необмежений характер дискреційних повноважень військової адміністрації щодо надання згоди на проведення мирної акції, і до того так само мова йде про область, яка територіально достатньо далеко знаходиться від лінії фронту.

Слід зазначити, що таким самим чином виключно дозвільний характер на проведення мирних зібрань було встановлено на території Тернопільської області рішенням Ради оборони області щодо масових заходів, прийнятим 6 травня 2022 року. Однак на сайті Тернопільської ВДА станом на сьогодні розміщена інформація про зміну порядку проведення масових заходів, затверджених рішенням від 28 квітня 2025 року. Сам документ відсутній, проте часткове відтворення його положень на сайті демонструє застосування досвіду Рівненської області: встановлення мінімального 5-денного терміну для направлення повідомлення про захід виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, з обов'язковим зазначенням «часу початку і тривалості, мети, місця або маршруту проведення, інформації про організаторів та орієнтовної кількості учасників, специфіки проведення масового заходу, інформації щодо наявності укриттів поблизу» [8].

Також заслуговує на увагу рішення, прийняте Радою оборони Харківської області – однієї з найбільш небезпечних з військової точки зору областей. Якщо з початком повномасштабного вторгнення діяла повна заборона на проведення будь-яких масових заходів, то з квітня 2023 року було скасовано цю заборону, і визначено, що мирні збори, мітинги, демонстрації та інші масові заходи можуть проводитись у спеціально обладнаних приміщеннях (перелік яких також пізніше було затверджено). Що стосується масових заходів на відкритому просторі, то обмеження встановлено у кількості учасників, яка не може перевищувати 50-ти осіб. Цікаво, що останнє обмеження не поширюється на проведення поховальних ритуалів та заходів, пов'язаних із вшануванням загиблих у боротьбі за незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України [9].

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз положень діючого законодавства, а також практики його реалізації на рівні підзаконних нормативних актів, прийнятих органами місцевої влади, свідчать про необхідність прийняття спеціального закону, положення якого мають врегулювати як зміст та основні конституційні характеристики права на мирні зібрання в Україні, так і особливості його реалізації в умовах воєнного стану. Особливу увагу законодавець має приділити визначенню поняття мирних зібрань, а також його окремих видів, як-то: походи, демонстрації, акції протесту, культурно-просвітницькі, релігійні, освітні, розважальні зібрання і т.д.

Вважаємо, що основними критеріями обмеження даного права в умовах воєнного стану мають бути наступні: збільшений порівняно із мирним часом термін сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про запланований захід – не менше 5-ти днів; обмеження кількості учасників мирного зібрання в залежності від кількості місць, на які розраховано найближче укриття; встановлення солідарної відповідальності за безпеку учасників мирного зібрання між організаторами цього заходу та органами виконавчої влади чи/або органами місцевого самоврядування. Окремо у положеннях спеціального закону слід закріпити принцип неможливості органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування встановлювати повну заборону на проведення мирних зібрань, окрім як у виключних обставинах, пов'язаних із особливими періодами підвищеної небезпеки, визначених для окремих територій. Такі періоди можуть проголошуватись військовими адміністраціями, але вони повинні мати обґрунтований характер та бути обмеженими у часі.

Список використаної літератури

1. Рішення Конституційного Суду України № 1-30 /2001 від 19 квітня 2001 року (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> (дата звернення: 10.05.2025).
2. Святненко А. П. Право на свободу мирних зібрань в Україні та державах Європейського Союзу: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. К., 2019. 220 с. URL: https://scc.knu.ua/upload/iblock/835/dis_Sviatnenko%20A.P..pdf
3. Конституція України від 28 червня 1996 року з наст. змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4173> (дата звернення: 10.05.2025).
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n173> (дата звернення: 10.05.2025).
5. Свобода мирних зібрань в умовах воєнного стану в Україні: Громадянська мережа ОПОРА, 6 березня 2025 року. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/svoboda-mirnih-zibran-v-umovah-voennogo-stanu-v-ukrayini-25639>.
6. Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану: затверджено Рішенням Ради оборони № 17 від 1 серпня 2022 року. URL: <https://www.rv.gov.ua/aktualno> (дата звернення: 10.05.2025).
7. Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області: Наказ № 3/150 від 19 квітня 2022 року. URL: <https://ck-oda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/150.pdf> (дата звернення: 10.05.2025).
8. Змінено порядок проведення масових заходів на території Тернопільської області в умовах воєнного стану: опубліковано 25 квітня 2025 року. Офіційний сайт Тернопільської обласної військової адміністрації. URL: <https://oda.te.gov.ua/news/zmineno-poriadok-provedennia-masovykh-zakhodiv-na-terytorii-ternopilskoi-oblasti-v-umovah-k>

voiennoho-stanu (дата звернення: 10.05.2025).

9. Офіційний сайт Харківської обласної військової адміністрації. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/121779> (дата звернення: 10.05.2025).

References

1. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 1-30/2001 vid 19 kvitnia 2001 roku (sprava shchodo zavchasnoho spovishchennia pro myrni zibrannia) [Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-30/2001 of April 19, 2001 (case concerning advance notification of peaceful assemblies)]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].
2. Cviatnenko A. P. (2019). Pravo na svobodu myrnykh zibran v Ukraini ta derzhavakh Yevropeiskoho Soiuzu [The right to freedom of peaceful assembly in Ukraine and the countries of the European Union]: dys. na здобuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02. K., 220 s. URL: https://scc.knu.ua/upload/iblock/835/dis_Sviatnenko%20A.P..pdf [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku z nast. zminyamy [Constitution of Ukraine of June 28, 1996]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96%D0%B2%D1%80#n4173> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].
4. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 roku [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine of May 12, 2015]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n173> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].
5. Svoboda myrnykh zibran v umovakh voiennoho stanu v Ukraini: Hromadianska mrezhka OPORA, 6 bereznia 2025 roku [Freedom of peaceful assembly under martial law in Ukraine: Civic Network OPORA, March 6, 2025]. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/svoboda-mirnih-zibran-v-umovah-voyennogo-stanu-v-ukrayini-25639> [in Ukrainian].
6. Poriadok provedennia masovykh zakhodiv na terytorii Rivnenskoï oblasti v umovakh pravovoho rezhymu voiennoho stanu: zatverdzheno Rishenniam Rady oborony № 17 vid 1 serpnia 2022 roku [Procedure for holding mass events in the territory of the Rivne region under the legal regime of martial law: approved by the Resolution of the Defense Council No. 17 of August 1, 2022]. URL: <https://www.rv.gov.ua/aktualno> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].
7. Pro provedennia myrnykh zboriv, mitynhiv, pokhodiv i demonstratsii, inshykh masovykh zakhodiv na terytorii Cherkaskoi oblasti: Nakaz № 3/150 vid 19 kvitnia 2022 roku [On holding peaceful assemblies, rallies, marches and demonstrations, and other mass events in the territory of Cherkasy region: Order No. 3/150 of April 19, 2022]. URL: <https://ck-oda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/150.pdf> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].
8. Zmineno poriadok provedennia masovykh zakhodiv na terytorii Ternopilskoi oblasti v umovakh voiennoho stanu: opublikovano 25 kvitnia 2025 roku. Ofitsiinyi sait Ternopilskoi oblasnoi viiskovoi administratsii [The procedure for holding mass events in the Ternopil region under martial law has been changed: published on April 25, 2025. Official website of the Ternopil Regional Military Administration]. URL: <https://oda.te.gov.ua/news/zmineno-poriadok-provedennia-masovykh-zakhodiv-na-terytorii-ternopilskoi-oblasti-v-umovakh-voiennoho-stanu> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].
9. Ofitsiinyi sait Kharkivskoi oblasnoi viiskovoi administratsii [Official website of the Kharkiv Regional Military Administration.]. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/121779> (Accessed 10.05.2025) [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.05.2025 р.

Z. V. Kuznietsova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Constitutional Law and Justice
24/26 Frantsuzkyi Blvd, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: zoya.kuznietsova@onu.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1654-5254>

O. I. Chaikovskiy, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odesa State Academy of Civil Engineering and Architecture
the Department of Philosophy, Political Science, Psychology and Law
4 Didrikhsona St, Odesa, 65029, Ukraine
e-mail: chaikovski@odaba.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9694-3406>

RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY UNDER MARTIAL LAW IN UKRAINE: THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION

Summary

The article examines the essence and content of one of the important constitutional human rights - the right to peaceful assembly, as well as the features of its implementation under martial law. The problem of legal regulation of the right to peaceful assembly in Ukraine is identified, namely the lack of special legislation on the content, types, and mechanism for implementing peaceful assemblies. The provisions of the law on restrictions on fundamental human rights under martial law are outlined, and it is determined that the right to peaceful assembly may be subject to such restrictions. The inconsistency of the provisions of the legislation on the legal regime of martial law is emphasized, the norms of which determine in one case the possibility of establishing restrictions on the implementation of the right to peaceful assembly by decision of military administrations, and in the other - their complete prohibition. The problem of the wide limits of discretion of state authorities regarding the approval of peaceful assemblies and the determination of other restrictive measures for their conduct is identified. Such provisions of the legislation do not meet the criteria of legal certainty and predictability, and therefore constitute a violation by the state of its positive obligations in the field of the right to peaceful assemblies.

The article also analyzes the provisions of subordinate regulatory legal acts adopted on the basis of decisions of the Regional Military Administrations, which determine the procedural aspects of the implementation of the right to peaceful assemblies in individual regions of Ukraine. A comparative description of these provisions allows us to conclude that there are significant differences in approaches to the implementation of the right to peaceful assemblies, as well as the criteria for its restrictions, which range from a complete ban on the relevant measures to the possibility of their implementation with certain conditions. We believe that such differences can be justified, primarily based on proximity to the front line, which causes a higher level of threat for individual regions. However, in practice it turns out that restrictions on the right to peaceful assembly are not always imposed taking into account this principle, which in turn proves the need for special legislation.

Keywords: human rights, right to peaceful assembly, demonstrations and rallies, constitutional human rights, democratic state, martial law, restrictions on human rights.