

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Донецький державний університет внутрішніх справ

А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА
НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ
ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ**

Науковий нарис



Видавництво
«Юридика»
2024

УДК 342.76:342.729:342.78(477)(02)
3-38

Рецензенти:

Корнієнко Максим Вікторович — проректор Одеського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, полковник поліції;

Шопіна Ірина Миколаївна — професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету внутрішніх справ
(протокол № 13 від 28 лютого 2024 року)*

Захарченко А. М.

3-38 Обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану : науковий нарис / А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров. — Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. — 66 с.

ISBN 978-617-8182-06-9

У науковому нарисі досліджено основні питання щодо обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану. Розглянуто загальні засади обмеження зазначеного права в умовах правового режиму воєнного стану. Проведено аналіз розпорядчих документів військових адміністрацій та військового командування, якими встановлено обмеження права на свободу мирних зібрань. Акцентовано увагу на проблемах реалізації адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань під час дії воєнного стану. За підсумками дослідження обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової регламентації відносин, які виникають у зв'язку з необхідністю обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану.

Науковий нарис може становити інтерес для суб'єктів нормотворчої діяльності, працівників державних органів, що забезпечують запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, викладачів, аспірантів та студентів закладів вищої освіти юридичного профілю.

УДК 342.76:342.729:342.78(477)(02)

ЗМІСТ

Передмова	4
1. Загальні положення щодо обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану	6
2. Аналіз розпорядчих документів військових адміністрацій та військового командування щодо обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану	33
3. Проблеми реалізації адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань під час дії воєнного стану	44
Висновки	60

ПЕРЕДМОВА

Одним із основних прав громадянина, закріплених Конституцією України та низкою міжнародно-правових актів, є право на свободу мирних зібрань. Зокрема, згідно зі статтею 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. Як наголосив Конституційний Суд України, це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації, права на вільний розвиток своєї особистості тощо¹.

Разом з тим із введенням в Україні воєнного стану внаслідок широкомасштабної збройної агресії російської федерації постала необхідність тимчасового обмеження деяких конституційних прав і свобод з метою забезпечення громадської безпеки та захисту життя і здоров'я людей. Зазначене стосується й конституційного права на свободу мирних зібрань, адже через терористичні дії з боку країни-агресора проведення масових заходів може становити підвищену небезпеку для їх учасників та оточуючих осіб.

Зважаючи на це, Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» передбачено можливість тимчасового обмеження вищевказаного права. Проте

¹ Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2021 р. № 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Офіційний вісник України. 2003. № 28. Ст. 109.

нормативно-правова регламентація цього питання загалом характеризується низкою прогалин і протиріч, що спричиняє ускладнення у діяльності державних органів, які забезпечують запровадження і здійснення відповідних заходів правового режиму воєнного стану, а також у діяльності осіб, які мають намір реалізувати зазначене конституційне право в умовах дії воєнного стану. Неоднозначною залишається й судова практика розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення — «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій».

Наразі на державному рівні визнається потреба в удосконаленні правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією та захистом права на свободу мирних зібрань. Зокрема, у 2023 році Міністерством внутрішніх справ України підготовлено план заходів з виконання Операційних висновків за результатами восьмого засідання Діалогу з прав людини між Україною та ЄС, в одному з пунктів якого йдеться про необхідність вивчення можливих правових гарантій та інших механізмів реалізації свободи мирних зібрань, які надалі будуть враховані у відповідному законодавстві.

Різні аспекти реалізації та обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану висвітлено у наукових працях О. В. Білаша, Н. О. Дорошенко, С. М. Онищенко, А. П. Сахна та ін. При цьому у представників юридичної науки не сформовано єдиного бачення щодо варіантів розв'язання проблемних питань, наявних у законодавстві і правозастосовній практиці.

Зазначені обставини обумовили підготовку представленого наукового нариса з метою обґрунтування пропозицій щодо удосконалення нормативно-правової регламентації відносин, що виникають у зв'язку з необхідністю обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Свобода мирних зібрань є однією з головних основ демократичного суспільства та його прогресу й самореалізації кожної людини. Мирні зібрання — це засіб обстоювання людиною і громадянином своїх прав, свобод та інтересів у демократичному суспільстві¹.

Згідно зі ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р., кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. При цьому у наукових джерелах наголошується, що право на свободу мирних зібрань є невід'ємною складовою більш широкого права на соціальну комунікацію, що є надзвичайно важливим для людини і громадянина, оскільки саме через нього реалізуються потреби людини і громадянина у спілкуванні з іншими особами. Не можна залишати поза увагою і політичний характер права на свободу мирних зібрань, адже про згадане право йдеться в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. Завдання зазначеного документа полягає, зокрема, в тому, щоб гарантувати можливість приватним особам брати участь у політичному житті країни, у такому випадку — у формі спільного організованого або неорганізованого (спонтанного) висловлення своєї громадської позиції з приводу тих або інших питань політичного розвитку країни².

¹ Смокович М. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні. *Юри-дична Україна*. 2013. № 8. С. 22.

² Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. С. 59, 65–66.

Досліджуючи конституційне право громадян на мирні зібрання в системі сучасних правових цінностей, О. Ю. Дрозд та М. Ю. Романов наголошують, що українська історія, зокрема історія українського права та правової системи, має кілька виразних прикладів публічної реалізації права на мирні зібрання громадянами, що зумовили реальні юридичні наслідки, а також недопущення узурпації влади й вчинення інших протиправних діянь, що підтверджує фундаментальне значення відповідного права громадян¹. Водночас, мирні зібрання можуть проводитися лише з політичною метою. У їх основі може перебувати бажання приватних осіб висловити будь-яку позицію або думку².

Відповідно до Цивільного кодексу України (гл. 22) право на свободу мирних зібрань віднесено до особистих немайнових прав, що забезпечують соціальне буття фізичної особи. При цьому з урахуванням змісту ст. 39 Конституції України у ст. 315 Цивільного кодексу України конкретизовано, що фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо.

На цей час визначення поняття «мирне зібрання» у законодавстві України не закріплено. З урахуванням цього, заслуговують на увагу положення проекту Закону про свободу мирних зібрань, що раніше перебував на розгляді Верховної Ради України і передбачав закріплення такого визначення: мирне зібрання — публічний захід, що проводиться в публічному місці мирно, без зброї у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи в інших не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань³.

Згідно з Керівними принципами зі свободи мирних зібрань (2-ге видання), підготовленими Організацією з безпеки і співробітництва в Європі/Бюро з демократичних інститутів і прав людини та Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія),

¹ Oleksiy Y. Drozd, Maxim Y. Romanov (2021). Constitutional Right to Peaceful Assembly in the System of Modern Legal Values. *Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 26 (4), 36–45.

² Мельник Р. С. Зазначена праця. С. 66.

³ Проект Закону про свободу мирних зібрань (реєстр. № 2450 від 06.05.2008). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32431

схваленими цією комісією на 83-му пленарному засіданні 4 червня 2010 року, зібрання — це свідома та тимчасова присутність у публічному місці групи осіб з метою вираження спільних інтересів; захист має надаватися усім видам мирних зібрань; тільки мирні зібрання підлягають захисту; зібрання вважається мирним, якщо воно має ненасильницький характер і його організатори мають мирні наміри.

Поряд із цим у науковій літературі зазначаються такі ознаки, що відрізняють мирні зібрання від інших заходів, в тому числі масових:

- 1) усвідомленість та осмисленість зустрічі групи осіб;
- 2) груповий характер, адже одиночний пікет не вважається зібранням;
- 3) метою є публічне висловлення або формулювання спільних поглядів, агітація за них, підтримка поглядів інших осіб, виступ проти поглядів інших осіб, реалізація інших прав та свобод суб'єктів;
- 4) мирний, ненасильницький характер;
- 5) місцем проведення є простір, до якого мають доступ усі громадяни¹.

У статті 39 Конституції України названо декілька можливих форм мирних зібрань — збори, мітинги, походи і демонстрації. Разом з тим, як зазначає Р. С. Мельник, цей перелік не можна вважати вичерпним. Він дає лише загальні орієнтири у цій сфері, якими можуть керуватися приватні особи під час прийняття рішення щодо вибору форми проведення мирного зібрання. Право самостійного вибору змісту та форми проведення мирного зібрання є виявом лібералізму, незалежності та дієздатності громадян².

У контексті зазначеного аспекту також варто звернути увагу на наявність Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016, в якому з посиланням на підхід Європейського суду з прав людини констатовано, що релігійні зібрання є видом мирних зібрань.

¹ Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Випуск 71. С. 218; Мельник Р. С. Категорія «зібрання» та її належне тлумачення як одна з передумов реалізації права на участь у мирному зібранні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 140–144.

² Мельник Р. С. *Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика*. К., 2015. С. 79.

Право на свободу світогляду та віросповідання може бути реалізоване, зокрема, у формі проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій¹.

Із змісту частини першої статті 39 Конституції України слідує, що проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій має здійснюватися за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. При цьому за офіційним тлумаченням Конституційного Суду України положення щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання².

Разом з тим в Україні досі не прийнято законодавчий акт стосовно порядку реалізації громадянами конституційного права на проведення мирних зібрань (в тому числі визначення строків сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення

¹ Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій). *Офіційний вісник України*. 2016. № 79. Ст. 94.

² Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2021 р. № 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. Ст. 109.

таких зібрань), тоді як прийняття такого закону є доцільним і необхідним, на чому неодноразово наголошувалося у різних джерелах¹.

Закріплюючи право на свободу мирних зібрань, стаття 39 Конституції України водночас визначає, що 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.

Схожі положення стосовно правових підстав для обмеження зазначеного права містяться у ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права². Водночас статтею 15 Конвенції та ст. 4 Міжнародного пакту обумовлено, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, держава-учасниця може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією (Пактом), виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом³.

¹ Щодо необхідності законодавчого врегулювання права громадян на мирні збори : Аналітична записка. *Офіційний вебсайт Національного інституту стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/schodoneobkhdnosti-zakonodavchogo-vregulyuvannya-prava>; Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002760-12#Text> та ін.

² Зокрема, вищеназваною Конвенцією передбачено, що 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. Відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визнається право на мирні збори. Користування цим правом 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.

³ 28 лютого 2022 р. Генерального секретаря ООН та за його посередництвом інші держави-учасниці Пакту поінформовано про Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану» та ухвалення Закону України

У розвиток положень частини другої ст. 39 Конституції України статтею 280 Кодексу адміністративного судочинства України визначено особливості судового провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. Водночас передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Поряд із цим варто звернути увагу на зміст частини другої ст. 64 Конституції України, якою визначено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 62, 63 цієї Конституції. Отже, право на мирні зібрання не входить до переліку конституційних прав і свобод, які відповідно до ст. 64 Конституції України не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану.

З положеннями статті 64 Конституції України кореспондує стаття 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з якою в указі Президента України про введення воєнного стану зазначається, зокрема, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень.

Із додержанням цієї вимоги 24 лютого 2022 р. прийнято Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», яким зокрема визначено таке: «У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть

від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”», а також надіслано роз'яснення щодо обсягу застосування відступу (<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf>).

обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Частиною 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування 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. Одним з таких заходів є *заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів* (п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону).

З контексту положень статті 8 вищеназваного Закону слідує, що законодавче закріплення зазначених повноважень військового командування та військових адміністрацій само по собі не є безумовною підставою для запровадження визначених заходів правового режиму воєнного стану. Натомість необхідність чи відсутність необхідності у запровадженні тих чи інших заходів, передбачених цією статтею (в тому числі заборони на проведення мирних зібрань) має визначатися цими органами самостійно, з урахуванням конкретної ситуації, що склалася в межах певної території.

Водночас слід звернути увагу на зміст частини першої статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якою передбачено, що в умовах воєнного стану забороняється проведення страйків, масових зібрань та акцій. Відтак, очевидною є неузгодженість п. 8 ч. 1 ст. 8 та ч. 1 ст. 19 Закону, адже з одного боку вирішення питання щодо встановлення заборони на проведення *мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів* віднесено до

компетенції військового командування та військових адміністрацій, а з іншого боку Закон прямо забороняє проведення *масових зібрань* і не встановлює при цьому будь-яких додаткових умов. Зважаючи на це, варто погодитися з думкою Ю. Іщенка та Р. Титової, котрі зауважують, що під час формулювання норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» законодавець порушив принцип правової визначеності, оскільки не виокремив ознак, які дали б змогу чітко розмежувати поняття «інші масові заходи» (п. 8 ч. 1 ст. 8), проведення яких *може бути заборонено* під час воєнного стану, та поняття «масові зібрання та акції» (абз. 5 ч. 1 ст. 19), проведення яких *забороняється* в умовах воєнного стану. Порушення законодавцем принципу правової визначеності створило ситуацію неоднозначності та непередбачуваності, яка може призвести до порушення прав людини¹.

Вказане вище проблемне питання тісно пов'язано з питанням про співвідношення положень п. 8 ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» з положеннями ч. 2 ст. 39 Конституції України, в якій йдеться про підстави обмеження права на мирні зібрання. Так, аналізуючи стан адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах воєнного стану, А. П. Сахно зазначає, що 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. 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 скасована².

¹ Іщенко Ю., Титова Р. Проведення мирних зібрань під час війни. URL: <https://law-in-war.org/provedennya-myrnyh-zibrany-pid-chas-vijny/>

² 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. 107.

Такої ж позиції дотримується Н. О. Дорошенко, констатує, що системний аналіз 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 стаття 39 Конституції України, як норма прямої дії, не передбачає іншого порядку обмеження реалізації права на мирні зібрання, крім встановленого судом відповідно до закону. Вочевидь, що законодавець при формулюванні норм Закону «Про правовий режим воєнного стану» в контексті заборони (обмеження) права на мирні зібрання таких обставин не врахував, одна, виходячи з пріоритету норм Конституції України над нормами закону, судовий порядок обмеження права на мирні зібрання підлягає застосуванню й в умовах воєнного стану. 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. У зв'язку із зазначеним дослідниця вважає, що рішення про заборону мирних зібрань, прийняте на розсуд суб'єктів владних повноважень, визначених в статті 8 Закону, не відповідатиме критеріям правомірності, оскільки не узгоджується з приписами частини другої статті 39 Конституції України¹.

Схожу тезу, але з дещо іншою аргументацією висловлюють Ю. Іщенко та Р. Титова, констатує, що: «З положення п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України, яке передбачає, що виключно законами України визначаються «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод», впливає, що обсяг окремих обмежень конституційних прав людини в умовах воєнного стану може визначатися також виключно законами України. В Україні єдиним органом законодавчої влади є парламент — Верховна Рада України, яка згідно з п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України приймає закони. З наведеного вбачається, що Верховна Рада України не могла делегувати повноваження щодо ухвалення акта з питання

¹ Дорошенко Н. О. Правовий режим воєнного стану як умова обмеження права на свободу мирних зібрань: міжнародно-правовий та національний аспект. Human rights and public governance in modern conditions : Scientific monograph. Riga, Latvia : "Baltija Publishing", 2023. С. 232-233.

заборони здійснення права на свободу мирних зібрань військовому командуванню разом з військовими адміністраціями. Таке делегування повноважень призвело до того, що обсяг обмежень права на свободу мирних зібрань встановлюється військовим командуванням/військовими адміністраціями/радою оборони області на їхній розсуд. Усунути цю проблему можна шляхом виключення п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» із цього Закону»¹.

Пропозиція дослідників щодо вилучення з компетенції військового командування та військових адміністрацій повноважень стосовно заборони проведення масових заходів (в тому числі мирних зібрань) здається вельми спірною. Водночас наразі не можна заперечувати той факт, що розглянуті положення чинного законодавства не позбавлені низки недоліків і не в повній мірі відповідають принципу правової визначеності². При цьому невпорядкованість законодавчих положень має наслідком формування неоднозначної правозастосовної практики.

Наприклад, згідно з постановою Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 12 січня 2024 р. Особа_1 визнано винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст.185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій»). В обґрунтування такого рішення суд констатував, що Особа_1 проводила демонстрацію з порушенням встановленого порядку, а саме вимог ст. 19 Закону України «Про правовий

¹ Іщенко Ю., Титова Р. Проведення мирних зібрань під час війни. URL: <https://law-in-war.org/provedennya-myrynyh-zibran-pid-chas-vijny/>

² Згідно з правовими позиціями, висловленими Конституційним Судом України, елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005). Принцип правової визначеності означає, що «обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

режим воєнного стану», відповідно до якої в умовах воєнного стану забороняється проведення страйків, масових зібрань та акцій¹.

Поряд із цим 24 січня 2024 р. Волинським окружним адміністративним судом розглянуто адміністративну справу за позовом громадської організації «Молодіжний центр «Семиярусна гора» до виконавчого комітету Луцької міської ради та Луцького міського голови про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання усунути перешкоди у здійсненні права на свободу мирного зібрання. У рішенні стосовно цієї справи суд, зокрема, констатував, що встановити обмеження щодо реалізації права громадян на мирні зібрання може лише суд, якому надано такі повноваження відповідно до Конституції України, в порядку, визначеному статтею 280 КАС України. Після звернення громадської організації до міського голови з повідомленням про проведення мирного зібрання відповідачі не звертались до суду з вимогами, зокрема щодо обмеження права позивача на його проведення, в тому числі і щодо місця його проведення. Отже, таке обмеження відсутнє. Разом з тим, прийняття відповідачами в даному випадку рішення про призупинення руху транспорту порушить принцип пропорційності, оскільки таким рішенням будуть встановлені обмеження прав і свобод значно більшої кількості осіб ніж та, що заявлена до участі в мирному зібранні, зважаючи на воєнний стан та необхідність дотримання безпекових заходів у місті. *Відсутність такого рішення жодним чином не створює перешкод позивачу у проведенні мирного зібрання в обраний спосіб, позаяк аналогічний захід вже був проведений громадською організацією 16.12.2023, про що вказує відповідач і не заперечує позивач*².

Згодом Восьмий апеляційний адміністративний суд частково задовольнив апеляційну скаргу у вказаній справі та зобов'язав Луцького міського голову вжити заходи у межах повноважень і у визначений законодавством спосіб щодо забезпечення безпеки учасників та учасниць мирного зібрання, яке Громадська організація «Молодіжний

¹ Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 12 січня 2024 р. у справі № 308/21786/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116271888>.

² Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 24 січня 2024 р. у справі № 140/793/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116514557>.

центр «Семиярусна гора» запланувала провести 27 січня 2024 року у місті Луцьку¹.

З наведеного вбачається, що приймаючи такі рішення адміністративні суди тим самим опосередковано визнали можливим і правомірним проведення мирного зібрання в умовах воєнного стану. При цьому посилання на статтю 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка забороняє проведення страйків, масових зібрань та акцій в умовах воєнного стану, судових рішеннях по цій справі немає взагалі.

Опрацюючи можливі варіанти розв'язання розглянутих протиріч, слід відзначити, що застосування системного та телеологічного способів тлумачення змісту статей 39, 64, пункту 19 частини першої статті 92 Конституції України у співставленні з нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дає підстави вважати, що вимоги частини другої статті 39 Основного Закону, в яких йдеться про судовий порядок встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, зорієнтовані на дію в умовах мирного часу, і не враховують особливості правового режиму воєнного стану. Натомість частина друга статті 64 Конституції України спеціально присвячена питанню встановлення окремих обмежень прав і свобод саме в умовах воєнного стану, і, як зазначалось вище, не виключає можливості встановлення таких обмежень стосовно права на мирні зібрання. При цьому, оперуючи словосполученням «можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод», ч. 2 ст. 64 Конституції України не конкретизує спосіб встановлення таких обмежень та коло суб'єктів, уповноважених встановлювати такі обмеження, що дає підстави вважати допустимим врегулювання цього питання спеціальними нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

У науковій літературі схожу позицію раніше висловлював С. М. Онищенко, вказуючи про можливість запровадження різних правових режимів, серед яких зокрема: «звичайний» правовий режим, за якого мітинги забороняє лише суд; правовий режим воєнного стану, за якого мітинги забороняє військове командування та військові

¹ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 26 січня 2024 р. у справі № 140/793/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116582120>.

адміністрації згідно зі ст. 8 чинного Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹. О. В. Білаш, посилаючись на ст. 64 Конституції України також зазначає, що єдиний випадок, коли обмеження права на мирні зібрання без рішення суду може бути законним — у разі введення воєнного або надзвичайного стану².

Вбачається, що віднесення повноважень із встановлення заборони на проведення мирних зібрань під час воєнного стану саме до компетенції військового командування та військових адміністрацій обумовлено об'єктивними причинами, адже в умовах воєнного стану саме ці органи володіють оперативною інформацією щодо ведення бойових дій та рівня військової загрози в певній місцевості і є відповідальними за забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на відповідних територіях. Відтак, саме ці органи з урахуванням наявної у них інформації можуть всебічно оцінити безпекові ризики та визначити необхідність встановлення заборони на проведення мирних зібрань в певній місцевості у певний період часу.

Натомість застосування виключно судового порядку встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань не в повній мірі відповідає потребам воєнного часу, зокрема, через те, що: 1) застосування такого порядку є більш складним і тривалим у часі, тоді як в умовах воєнного стану є необхідність у невідкладному вирішенні відповідних питань, зважаючи на рівень військової загрози; 2) чинне законодавство не передбачає можливості встановлення судом тривалої заборони на проведення мирних зібрань для заздалегідь невизначеного кола суб'єктів (адже за чинними правилами суд у кожному окремому випадку має розглянути відповідну позовну заяву уповноваженого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, яка подається після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій)³.

¹ Онищенко С. М. Особливості реалізації права на свободу мирних зібрань в умовах проведення операції Об'єднаних сил. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 142.

² Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Випуск 71. С. 219.

³ Як відзначає Р. С. Мельник, заборона на проведення зібрання може бути встановлена рішенням адміністративного суду тільки щодо конкретного зібрання, тобто вона

З огляду на вищенаведене, можна дійти висновку про недоцільність вилучення з компетенції військового командування та військових адміністрацій наявних повноважень щодо запровадження такого заходу правового режиму воєнного стану, як заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій. При цьому вбачається, що висловлена окремими дослідниками теза про невідповідність такого підходу положенням п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України не має достатнього підґрунтя, адже про підстави та умови встановлення обмежень прав і свобод в цьому пункті не йдеться (натомість передбачено, що права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод визначаються виключно законами України).

Поряд із цим слід визнати, що наразі чинне законодавство є таким, що не виключає можливості формування різних позицій стосовно відповідності пункту 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» частині другій статті 39 Конституції України. Зважаючи на це, для досягнення правової визначеності у цьому питанні зазначену статтю Конституції України після припинення воєнного стану варто доповнити спеціальними нормами стосовно особливостей встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану. Нині ж внесення до Конституції України будь-яких змін не є можливим, адже в умовах воєнного або надзвичайного стану Конституція України не може бути змінена (частина друга статті 157 Основного Закону).

Додаткової уваги потребує й питання неузгодженості пункту 8 ч. 1 ст. 8 та абзацу 6 частини 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». В цьому контексті вбачається, що збереження

не повинна поширюватися на потенційно можливі масові заходи, про проведення яких ще не сповіщені органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Одне з таких рішень адміністративного суду «наперед» було визнано незаконним ухвалою Судової палати з цивільних справ Верховного Суду України від 13 березня 2022 р., де зазначалося, що встановивши обмеження щодо реалізації права на проведення безстрокового пікетування із інсталяцією наметів, а також зборів, мітингів, походів і демонстрацій на вул. Хрещатик не тільки заінтересованим особам, а й іншим особам і організаціям, які матимуть намір проведення таких заходів на зазначеній території, суд фактично вирішив питання про права і обов'язки осіб, які не брали участі у справі. З огляду на це Верховний Суд України зробив висновок, що ст. 39 Конституції України не передбачає постійного характеру обмеження прав громадян на свободу мирних зібрань (Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. С. 146).

прямої законодавчої заборони проведення масових зібрань та акцій на цей час навряд чи є виправданим. Адже в умовах довготривалої військової агресії з боку російської федерації перед Українською державою і суспільством постало завдання адаптації до наявних безпечових викликів та знаходження балансу між потребою захисту людей від дій країни-агресора та потребою забезпечення можливості реалізації фундаментальних прав громадян (включно із правом на свободу мирних зібрань). У зв'язку з цим є підстави вважати, що у порівнянні з безумовною законодавчою забороною проведення масових зібрань на всій території України більш прийнятним є підхід, за якого військове командування та військові адміністрації самостійно визначатимуть необхідність у запровадженні такої заборони у певний період часу в межах певної території, з урахуванням конкретних обставин. Відповідно, у частині 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» варто вилучити положення, що забороняють проведення в умовах воєнного стану масових зібрань та акцій.

Для досягнення правової визначеності у досліджуваних відносинах доцільно також унормувати питання щодо застосування під час дії воєнного стану статті 280 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій йдеться про судовий розгляд справ за адміністративними позовами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. У розвиток підходу, запропонованого вище, прийнятним варіантом унормування цього питання може стати доповнення зазначеної статті приміткою, яка визначатиме, що у період дії воєнного стану положення цієї статті не застосовуються у випадках запровадження на відповідній території за рішенням військового командування та/або військової адміністрації заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Продовжуючи аналіз, варто додатково звернути увагу на формулювання частини першої статті 8 вищезазначеного Закону, в якому визначено, що заходи правового режиму воєнного стану запроваджує *військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення)* самостійно або із залученням органів виконавчої влади,

Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Водночас у статті 3 Закону конкретизовано, що військовим командуванням, якому згідно з цим Законом надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є: Головнокомандувач Збройних сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

З наведеного формулювання слідує, що у разі утворення військових адміністрацій правовою підставою запровадження в межах певної території заходів правового режиму воєнного стану (в тому числі заборони проведення масових заходів) має бути спільне рішення військового командування та військової адміністрації. У разі, якщо військові адміністрації не утворено, такі заходи можуть запроваджуватися лише за рішенням військового командування.

Між тим правозастосовна практика щодо порушеного питання є неоднозначною: заборона на проведення мирних зібрань запроваджується як спільними наказами начальників військових адміністрацій та військового командування¹, так і одноособовими наказами начальників військових адміністрацій². Крім того, наявна й практика, за якої рішення

¹ Про заборону проведення масових заходів: Наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14.09.2022 р. № 368/474/2022-НС. *Офіційне інтернет-представництво Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2023/07/192_558ns_190723.pdf; Про заборону проведення масових заходів у місті Черкаси: Наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 15.04.2022 р. № 2/147. URL: <https://ck-oda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/147.pdf>.

² Про запровадження заборони на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Краматорської міської територіальної громади: Наказ начальника Краматорської міської військової адміністрації від 11.10.2023 р. № 745-р. URL: https://krm.gov.ua/wp-content/uploads/2023/10/rasp_nach_11.10.23_745r.pdf.

про заборону проведення мирних зібрань приймаються радами оборони областей чи певних населених пунктів¹. З огляду на це, Ю. Іщенко та Р. Титова небезпідставно зауважують, що ані Рада оборони області, ані оперативний штаб Ради оборони області не є «військовим командуванням» у розумінні ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» і не мають повноважень на прийняття рішень про заборону мирних зібрань відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 8 цього Закону. Отже, ці рішення потенційно можуть бути визнані судом протиправними та нечинними².

Зазначений проблемний аспект стосується як прийняття рішень про заборону проведення масових зібрань, так і запровадження інших заходів правового режиму воєнного стану, передбачених частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». При цьому системний аналіз різних нормативно-правових актів, які визначають зміст правового режиму воєнного стану, дозволяє констатувати, що на рівні окремих актів Кабінету Міністрів України простежується спроба дещо скоригувати унормування вказаного питання.

Зокрема, пунктом 5 Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573) передбачено, що комендантська година та встановлення спеціального режиму світломаскування запроваджується шляхом видання наказу військовим командуванням або військовою адміністрацією (у разі її утворення). Натомість пунктом 4 Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 753) визначено, що військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із

¹ Про заборону проведення масових заходів, зокрема святкових ярмарків з нагоди храмових празників на території Жидачівської МТГ на час режиму воєнного стану: Рішення ради оборони Жидачівської міської територіальної громади від 13.06.2022 р. № 19. *Офіційний вебсайт Жидачівської міської територіальної громади*. URL: <https://zhidachiv-miskrada.gov.ua/docs/1240670/>

² Іщенко Ю., Титова Р. Проведення мирних зібрань під час війни. URL: <https://law-in-war.org/provedennya-myrnyh-zibran-pid-chas-vijny/>

залученням місцевих держадміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування приймати рішення про запровадження трудової повинності та залучення працездатних осіб до виконання суспільно корисних робіт. У разі утворення військової адміністрації рішення приймається у формі акта відповідної військової адміністрації. У разі коли військова адміністрація не утворена, рішення приймається військовим командуванням.

Водночас на практиці питання постає стосовно того, хто є військовим командуванням в адміністративно-територіальній одиниці в розумінні Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якщо у місті/районі/області дислоковано декілька військових частин/формувань¹. Неврегульованість цього питання є додатковим фактором, який спричиняє застосування різних підходів під час підготовки та оформлення рішень про запровадження заходів правового режиму воєнного стану.

Наведене вище свідчить про потребу уточнення положень статті 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка визначає коло суб'єктів, що охоплюються поняттям «військове командування» та яким надається право разом з військовими адміністраціями запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану. Водночас у статті 8 зазначеного Закону доцільно конкретизувати, що заходи правового режиму воєнного стану запроваджуються шляхом видання спільного наказу військового командування та начальника відповідної військової адміністрації (у разі її утворення). У разі коли військова адміністрація не утворена рішення про запровадження заходів правового режиму воєнного стану приймається у формі наказу військового командування.

У ракурсі досліджуваних питань також привертає увагу думка Ю. Іщенко та Р. Титової, котрі вважають, що однією з проблем правового регулювання проведення мирних зібрань є те, що п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачив можливість запровадження в умовах воєнного стану заборони на проведення не лише мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, а й також *інших*

¹ Діяльність військових адміністрацій — відповіді на запитання громад.
URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15305>.

масових заходів, таким чином встановивши однакове правове регулювання для різних за своєю правовою природою заходів, оскільки *інші масові заходи* (спортивні, освітні, культурно-просвітницькі, релігійні, розважальні, видовищні) не пов'язані з реалізацією громадянами їхніх політичних та громадянських прав. Різна правова природа мирних зібрань та *інших масових заходів* обумовлює те, що норми, які регулюють обмеження права на свободу мирних зібрань, не мають поширюватися на масові заходи, які не пов'язані з реалізацією громадянами їхніх політичних та громадянських прав¹.

З наведеною думкою можна погодитися лише частково. Так, мирні зібрання, про які йдеться у ст. 39 Конституції України, та інші масові заходи (спортивні, освітні, культурно-просвітницькі тощо) дійсно мають різну правову природу, і правове регулювання порядку організації і проведення мирних зібрань та інших масових заходів не може бути однаковим. Проте в контексті пункту 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» відмінності між мирними зібраннями та іншими масовими заходами не мають принципового значення, натомість визначальною в цьому випадку є їх спільна ознака — масове скупчення людей. Адже встановлення заборони, про яку йдеться в цьому пункті, має на меті, насамперед, забезпечення учасників масових заходів та оточуючих осіб від загроз, пов'язаних із веденням військових дій.

У розвиток цієї тези можна навести, зокрема, витяг з постанови Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 9 листопада 2023 р. у справі № 335/10634/23, у мотивувальній частині якої констатовано таке: «...суд вважає за необхідне зазначити, що м. Запоріжжя є прифронтовим містом та знаходиться під загрозою постійних обстрілів. Місце масового скупчення людей у центрі міста біля будівлі міської ради, заздалегідь анонсоване у засобах масової інформації, незалежно від пріоритетів та високої мети ... масового заходу, може стати ціллю для чергового ворожого удару, а тому проведення такого масового заходу під час дії воєнного стану та ще й без попереднього сповіщення про

¹ Іщенко Ю., Титова Р. Проведення мирних зібрань під час війни. URL: <https://law-in-war.org/provedennya-myruyh-zibran-pid-chas-vijny/>

такий захід відповідні органи, наражає на небезпеку найвищу цінність держави — життя людей»¹.

Водночас слід констатувати, що чинна редакція ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» не містить прямого зазначення на обставини, які є фактичними підставами для запровадження вищевказаної заборони. Такий підхід викликає зауваження, адже надмірний рівень дискреції у цьому питанні може мати наслідком не виправдане обмеження прав громадян. Зважаючи на це, в п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» доцільно конкретизувати, що заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів запроваджується за наявності реальної загрози життю і безпеці осіб, інтересам суспільства або держави, а також для забезпечення громадського порядку. Зазначене відповідатиме правовій позиції, наведеній у Рішенні Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009, згідно з якою встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимими виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним².

Ще один проблемний аспект пов'язаний з тим, що упродовж дії воєнного стану у деяких регіонах набула поширення практика, за якої військові адміністрації, військове командування або ради оборони приймають локальні акти, якими встановлюється *порядок проведення масових заходів* на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому у таких актах не йдеться про безумовну заборону проведення масових заходів, а натомість передбачено можливість проведення масових заходів за умови попереднього отримання

¹ Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 9 листопада 2023 р. у справі № 335/10634/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/114839669>.

² Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 56.

на це письмового погодження або дозволу військової адміністрації, ради оборони або органів місцевого самоврядування¹.

Прийняття таких розпорядчих актів свідчить про те, що військові адміністрації та військове командування визнають доцільним і необхідним створення організаційно-правових умов, за яких жителі відповідних населених пунктів за потреби мали б можливість реалізувати своє конституційне право на проведення мирних зібрань із додержанням при цьому заходів безпеки. Інакше кажучи, вказані органи за власної ініціативи намагаються забезпечити вищезгаданий баланс між потребою захисту людей від військових загроз та потребою реалізації фундаментальних прав громадян (включно із правом на свободу мирних зібрань). Прийняття таких актів також обумовлено намаганням зазначених органів заповнити прогалини у правовому регулюванні відносин, що виникають у зв'язку з організацією та проведенням мирних зібрань, адже, як відзначалось вище, в Україні дотепер немає законодавчого акту стосовно порядку організації мирних зібрань.

Водночас у зв'язку з прийняттям зазначених нормативно-правових актів постає питання щодо їх відповідності чинному законодавству, адже ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ані інші законодавчі акти не закріплюють повноваження військового командування, військових адміністрацій та рад оборони областей стосовно визначення порядку проведення мирних зібрань та інших

¹ Порядок проведення масових заходів на території Київської області в умовах правового режиму воєнного стану: Затверджено протоколом оперативного штабу Ради оборони Київської області від 7 липня 2022 р. № 145. *Офіційний вебсайт Київської обласної військової адміністрації*. URL: <https://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/poryadok-provedennya-masovyh-zahodiv-na-terytorii%CC%88-kyi%CC%88vskoio%CC%88-oblas.pdf>; Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області: Наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19 квітня 2022 р. № 3/150. *Офіційний веб-портал Смілянської міської ради*. URL: <https://www.smila-rada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>; Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану: Затверджено рішенням ради оборони Рівненської області від 1 серпня 2022 р. № 17. *Офіційний вебсайт Зорянської сільської ради*. URL: <https://zoryanska-gromada.gov.ua/news/1660135414>; Про заборону проведення масових заходів: Наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14.09.2022 р. № 368/474/2022-нс. *Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/09/368_474ns_140922.pdf та ін.

масових заходів під час дії воєнного стану. Між тим згідно з вимогами частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У ракурсі порушеного питання не можна обійти увагою й правові позиції, наведені у постанові Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49к13. А саме, Верховний Суд України констатував, що частина перша статті 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій». Ця норма не наводить (не дає) чіткого й однозначного визначення хто саме, який компетентний орган влади встановив чи має встановлювати порядок організації проведення означених заходів, і не називає вид нормативного акта, на підставі якого діє цей порядок. Однак застосування положень статті 39 Конституції України в системному зв'язку із положеннями статті 92 Основного Закону переконують у тому, що *порядок організації проведення зборів має бути встановлений Верховною Радою України і виключно на підставі закону*, оскільки саме законами України визначаються права та свободи людини і громадянина, зокрема й право на мирні збори, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина... Покликатися на акти органів місцевого самоврядування як на такі, якими встановлюється порядок організації або/та проведення мирних зібрань ... є неприйнятним, оскільки посилання на них не узгоджується з вимогами статей 39 і 92 Конституції України¹.

Слід також відзначити, що раніше були випадки скасування в судовому порядку рішень місцевих рад щодо визначення порядку проведення мірних зібрань з констатацією того, що такі рішення прийнято з перевищенням наданих місцевим радам повноважень². Попри те,

¹ Постанова Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49к13. Судова влада України. URL: <https://kma.court.gov.ua/sud2290/1/jkuu>.

² Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2012 р. у справі № 2-а-2651/12/2170. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>.

що ці рішення приймалися в межах «звичайного» правового режиму, така правова позиція за аналогією може бути поширена й на вищевказані рішення військового командування (військових адміністрацій, рад оборони).

Вбачається, що оптимальним варіантом розв'язання розглянутої проблеми може стати прийняття базового закону про проведення мирних зібрань із визначенням в окремому розділі цього закону особливостей організації і проведення таких зібрань під час дії воєнного стану. Проте доводиться констатувати, що розробка і прийняття такого законодавчого акту потребують тривалого часу й зусиль¹, тоді як нині існує необхідність невідкладного врегулювання порушеного питання, зважаючи на прогалини і протиріччя, охарактеризовані вище.

З огляду на зазначене, можна запропонувати тимчасовий альтернативний варіант такого врегулювання шляхом: 1) доповнення Прикінцевих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» новим пунктом такого змісту: «Тимчасово, у період дії воєнного стану в Україні до законодавчого врегулювання порядку організації та проведення мирних зібрань Кабінет Міністрів України визначає порядок організації та проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану»; 2) розробки та затвердження Кабінетом Міністрів України зазначеного тимчасового порядку.

Поряд з регламентацією відповідних процедурних питань на рівні пропонуваного тимчасового порядку варто, насамперед, закріпити визначення таких понять, як «масовий захід», «мирне зібрання», «збори», «мітинг», «похід», «демонстрація». Адже відсутність таких визначень створює передумови для неоднокаового розуміння того, які саме заходи «підпадають» під дію положень ст. 39 Конституції України, п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що призводить до виникнення низки проблем у правозастосовній практиці. Як зазначає О. В. Білаш, нормативне визначення самого поняття «мирне

¹ Як відомо, від часу прийняття Конституції України на розгляд Верховної Ради України неодноразово вносилися різні варіанти законопроектів з цього питання, проте жоден з них у підсумку не було прийнято як закон, зокрема, через недосягнення політичного консенсусу.

зібрання», форм, у яких може здійснюватися, відмежування від інших подібних заходів, які не підпадають під ознаки «мирного зібрання» тощо є затребуваним для напрацювання належної судової практики та захисту прав громадян¹.

Завершуючи розгляд загальних питань щодо обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану, не можна обійти увагою ще один проблемний аспект, який проявляється у неналежному інформуванні громадськості про прийняті рішення військових адміністрацій та військового командування стосовно обмеження такого права. У багатьох випадках, встановлюючи заборони чи інші обмеження, військові адміністрації не оприлюднюють відповідні накази і розпорядження на власних офіційних вебсайтах або в інший спосіб, що перешкоджає належній реалізації прийнятих рішень. Часто у відкритих джерелах доступні лише коментарі та повідомлення про прийняті рішення без опублікування їх тексту попри те, що вони зачіпають одне з фундаментальних конституційних прав громадян².

На допущенні недоліків в інформаційній діяльності військових адміністрацій наголошується й у Спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання конституційного права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану. Серед типових проблем, зафіксованих Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виокремлено такі, як: неоприлюднення наказів (розпоряджень) начальника військової адміністрації; оприлюднення витягів з наказів (розпоряджень); оприлюднення наказів (розпоряджень) у розділах вебсайтів, що ускладнюють їх пошук та ідентифікацію (напр. «Новини»); оприлюднення замість наказів (розпоряджень) інформації про їхній зміст; повідомлення

¹ Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Випуск 71. С. 216.

² Наприклад, 7 жовтня 2022 р. на офіційному сайті Степанівської селищної територіальної громади розміщено повідомлення такого змісту: «Повідомляємо, що відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» розпорядженням оперативного-тактичного угруповання «Суми» № 116/ОТУ Суми/4050 дск від 07.09.2022 заборонено проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів та скупчення більше 10 осіб. Просимо населення дотримуватися встановлених заборон!» (<https://stepanivska-gromada.gov.ua/news/1665137910/>).

інформації про запровадження тих чи інших обмежень лише на сторінках військових адміністрацій або їх посадових осіб у соціальних мережах; незазначення дати оприлюднення й оновлення інформації¹.

Для ілюстрації вищезазначеного можна, зокрема, навести факти, викладені у постанові Корсунь-Шевченківського районного суду Черкаської області від 25.08.2023 р. у справі № 699/948/23 про притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення — «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій». Під час розгляду цієї справи ОСОБА_1 пояснив, що організацією зборів займався вперше, особисто намагався ознайомитися з відповідною нормативною базою, яка регулює порядок організації та проведення зборів. Однак під час пошуку інформації він виявив, що офіційні сайти Корсунь-Шевченківської міської ради, Черкаської районної військової адміністрації та Черкаської обласної військової адміністрації не містять жодної інформації стосовно порядку організації та проведення зборів мешканців громад, у тому числі проведення таких зборів під час дії воєнного стану. У мотивувальній частині постанови суд зауважив, що з матеріалів справи не вбачається, якою установою і які саме терміни були встановлені щодо надходження запитів стосовно проведення мирних зібрань. Більше того, дізнатися такі терміни самостійно жодна особа не має можливості, оскільки текст доручення начальника Черкаської обласної військової адміністрації від 09.09.2022 № 41-Д не перебуває у вільному доступі, не розміщувався ні в ЗМІ, ні на офіційних сайтах Черкаської ОВА, Черкаської РВА та Корсунь-Шевченківської міської ради. Тобто зміст цього доручення не доведений до громадськості, отже є невідомим. Так само не доведено до відома громадськості порядок отримання обов'язкового письмового погодження Черкаської ОВА на проведення мирних зборів на території Черкаської області, мова про який

¹ Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання конституційного права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Офіційний вебсайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/spetsdopovid-vipravleno-1.pdf>.

йде у спільному наказі Черкаської ОВА та ІНФОРМАЦІЯ_2 від 19.04.2022 № 3/150. Більш того, залишається невідомим, чи такий порядок взагалі існує. З урахуванням цього, суд вирішив довести постанову до відома начальника Черкаської обласної військової адміністрації з метою вирішення питання щодо інформування громадськості стосовно встановленого під час дії воєнного стану на території Черкаської області порядку організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій чи заборони їх проведення¹.

У контексті порушеного питання показовими є й факти, викладені у постанові Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24.02.2023 р. у справі № 702/94/23. Під час розгляду цієї справи ОСОБА_1 пояснив, що 13.01.2023 було проведено масовий захід під назвою Різдвяний ярмарок «Щедрик для ЗСУ». Він, як голова громадської організації «Об'єднання підприємців Монастирищенського району» 10.01.2023 звернувся до міського голови із заявою про надання дозволу на проведення цього заходу. Крім того, 29 та 30.12.2022 в місцевих газетах публікувались оголошення про проведення таких заходів. Будь-яких заборон чи заперечень зі сторони органів місцевого самоврядування для проведення Різдвяного ярмарку не було. Проте, і дозволу на проведення такого заходу він не отримував. 13.01.2023 зазначений захід відбувся і по його завершенню до нього звернувся працівник поліції, який повідомив про заборону проведення такого заходу. Під час проведення ярмарку були дотримані умови для забезпечення безпеки учасників заходу, у підвальному приміщенні ТБ «Піраміда» облаштоване спеціальне укриття у разі ракетної загрози. Оскільки, він не є юристом та не обізнаний з рішеннями, які приймаються Черкаської обласною військовою адміністрацією щодо заборони мирних зібрань, вважає, що повідомивши про проведення заходу в місцевій пресі та звернувшись із заявою до міського голови, він довів до органів місцевого самоврядування намір для проведення такого заходу і будь-яких заборон щодо його проведення у нього не було².

¹ Постанова Корсунь-Шевченківського районного суду Черкаської області від 25 серпня 2023 р. у справі № 699/948/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113052799>

² Постанова Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24 лютого 2023 р. у справі № 702/94/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109180565>

Отже, неналежне інформування громадян про запровадження заборон або інших обмежень щодо проведення масових заходів під час дії воєнного стану створює передумови для недодержання (порушення) таких заборон і обмежень.

З урахуванням зазначеного вище, виправленню такої ситуації може сприяти законодавче закріплення правила, згідно з яким накази та розпорядження військового командування та начальників військових адміністрацій щодо тимчасового обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина обов'язково оприлюднюються на офіційних вебсайтах військових адміністрацій, а також доводяться до відома жителів відповідних населених пунктів в інший спосіб, визначений військовою адміністрацією.

2. АНАЛІЗ РОЗПОРЯДЧИХ ДОКУМЕНТІВ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ВІЙСЬКОВОГО КОМАНДУВАННЯ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Вивчення оприлюднених розпорядчих документів державних органів, що запроваджують і здійснюють заходи правового режиму воєнного стану у різних регіонах України, дозволяє констатувати неоднаковість підходів до встановлення обмежень права на свободу мирних зібрань, що зумовлено такими чинниками, як рівень віддаленості від зони активних бойових дій, ступінь інших реальних та потенційних загроз у певній місцевості в певний період часу.

Зокрема, згідно з розпорядженням начальника Краматорської міської військової адміністрації від 11.10.2023 р. № 745-р запроваджено безвиняткову заборону на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Краматорської міської територіальної громади на період дії воєнного стану¹. Наказом Одеської обласної військової адміністрації та Оперативного угруповання військ «Дунай» від 18.08.2023 р. № 18 заборонено «на період дії правового режиму воєнного стану до його скасування/припинення, або до видачі окремого наказу, у залежності від того, яка з цих подій настане раніше,

¹ Про запровадження заборони на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Краматорської міської територіальної громади : Наказ начальника Краматорської міської військової адміністрації від 11.10.2023 р. № 745-р. URL: https://krm.gov.ua/wp-content/uploads/2023/10/rasp_nach_11.10.23_745r.pdf

на території Одеської області проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій»¹.

Поряд із цим більш поширеною є практика, за якою військові адміністрації запроваджують короткострокові заборони на проведення масових заходів, зважаючи на безпекову ситуацію у певний час. Наприклад, наказом Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19.07.2023 р. № 192/558/2023-нс було заборонено проведення 27–28 липня та 19–25 серпня 2023 року масових релігійних заходів у вигляді походів і демонстрацій, у тому числі паломницької ходи великими та малими групами у Хмельницькій області на шляху до Свято-Успенської Почаївської Лаври². Розпорядженням начальника Кіровоградської обласної військової адміністрації від 22.08.2023 р. № 943-р було заборонено проведення в Кіровоградській області мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій, інших масових заходів 23 та 24 серпня 2023 року³.

Відповідно до наказу Вінницької обласної військової адміністрації та Тактичної групи Вінниця від 29.09.2023 р. № 1255/23 вирішено: «Забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів ... у разі надходження від Управління Служби безпеки України у Вінницькій області, Координаційної групи Антитерористичного центру при Управлінні Служби безпеки України у Вінницькій області, Головного управління Національної поліції у Вінницькій

¹ Про заборону проведення деяких масових заходів на території Одеської області в умовах правового режиму воєнного стану : Наказ Одеської обласної військової адміністрації та Оперативного угруповання військ «Дунай» від 18 серпня 2023 р. № 18. Вебсайт відділу освіти та молодіжної політики Кілійської міської ради Одеської області. URL: <https://vompkil.od.gov.ua/pro-zaboronu-provedennya-deyakyh-masovyh-zahodiv-na-terytoriyi-odeskoyi-oblasti-v-umovah-pravovogo-rezhymu-voennogo-stanu/>

² Про заборону проведення масових заходів : Наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19.07.2023 р. № 192/558/2023-нс. Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2023/07/192_558ns_190723.pdf

³ Про заборону проведення в Кіровоградській області мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів 23–24 серпня 2023 року : Розпорядження начальника Кіровоградської обласної військової адміністрації від 22 серпня 2023 р. № 943-р. Вебсайт Бобринецької міської територіальної громади Кіровоградської області. URL: <https://bobrynecka-gromada.gov.ua/news/1692727775/>

області, Прокуратури Вінницької області, інших правоохоронних органів повідомлень (інформації) про можливі загрози здійснення терористичних актів, інші загрози громадській безпеці і порядку»¹.

Водночас, як зазначалось вище, у деяких регіонах військовими адміністраціями, військовим командуванням або радами оборони прийнято локальні акти, якими передбачено можливість проведення масових заходів за умови попереднього отримання на це письмового погодження чи дозволу військової адміністрації або іншого органу. Ступінь регламентації відповідних відносин у таких локальних актах є неоднаковим. Зокрема, наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного центру комплектування та соціальної підтримки від 19.04.2022 р. № 3/150 складається лише з двох пунктів, з яких перший сформульовано таким чином: «Установити, 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»².

Деяко суперечливим є зміст наказу Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14.09.2022 р. № 368/474/2022-НС, пунктом 1 якого заборонено проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів, крім релігійних заходів у приміщенні культових споруд та прилеглих до них територій (за умови забезпечення можливості укриття усіх учасників на випадок оголошення про загрозу виникнення небезпечних ситуацій, зокрема отримання сигналу «Повітряна тривога»), проведення поховальних ритуалів, а також заходів, пов'язаних із вшануванням загиблих у боротьбі за незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України. Водночас пунктом

¹ Про заборону проведення масових заходів : Наказ Вінницької обласної військової адміністрації та Тактичної групи Вінниця від 29.09.2023 р. № 1255/23. *Вебсайт Уланівської територіальної громади Вінницької області*. URL: <https://ulaniv-rada.gov.ua/news/1696324434/>

² Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області : Наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного центру комплектування та соціальної підтримки від 19.04.2022 р. № 3/150. *Офіційний сайт Смілянської міської ради*. URL: <https://smila-rada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>

З цього ж наказу визначено таке: «З метою отримання дозволу на проведення масового заходу начальникам Хмельницької, Кам'янець-Подільської, Шепетівської районних військових адміністрацій, не пізніше 10-денного терміну до дати його проведення, направляти обґрунтовані звернення до Департаменту інформаційної діяльності, культури, національностей та релігій Хмельницької обласної державної адміністрації з метою його подальшого розгляду на засіданні Ради оборони»¹.

Поряд із цим у деяких регіонах прийнято розпорядчі документи, у яких в тій чи іншій мірі деталізовано порядок та умови одержання погоджень на проведення масових заходів.

Аналіз таких документів дозволяє констатувати, що деякі з них містять формулювання, за яким проведення мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів в умовах воєнного стану можливе *лише за виключних обставин*². Коректність такого підходу викликає сумніви, адже постає питання щодо того, які саме обставини можна вважати виключними, що створює передумови для невинуватеної дискреції в управлінських повноваженнях. У зв'язку з цим вбачається, що замість посилання на виключні обставини (вичерпний перелік яких навряд чи можливо визначити заздалегідь) більш прийнятним

¹ Про заборону проведення масових заходів : Наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14.09.2022 р. № 368/474/2022-нс. *Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/09/368_474ns_140922.pdf.

² Порядок проведення масових заходів на території Київської області в умовах правового режиму воєнного стану : Затверджено протоколом оперативного штабу Ради оборони Київської області від 7 липня 2022 р. № 145. *Офіційний вебсайт Київської обласної військової адміністрації*. URL: <https://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/poryadok-provedennya-masovykh-zahodiv-na-terytorii%CC%88-kyi%CC%88vskoi%CC%88-oblas.pdf>; Порядок проведення масових заходів на території Чернігівської області в умовах правового режиму воєнного стану : Затверджено рішенням ради оборони Чернігівської області від 21 вересня 2023 р., протокол № 12. *Офіційний вебсайт Чернігівської обласної військової адміністрації*. URL: <https://cg.gov.ua/index.php?id=39356&tp=1>; Порядок проведення масових заходів на території Полтавської області в умовах правового режиму воєнного стану: Затверджено розпорядженням начальника Полтавської обласної військової адміністрації від 14.09.2023 р. № 642. *Офіційний сайт Лубенської міської ради*. URL: <https://lubnyrada.gov.ua/novyny/8578-u-poltavskij-oblasti-zaprovadzheno-poryadok-provedennya-masovykh-zakhodiv>; Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану. *Офіційний сайт Вараської міської ради*. URL: <https://varash-rada.gov.ua/ofitsijna-informatsiya/7889-rada-oborony-oblasti-zatverdyla-poriadok-provedennia-masovykh-zakhodiv-na-period-dii-voiennoho-stanu>

може стати чітке закріплення переліку підстав для відмови у погодженні проведення масових заходів.

Також привертає увагу неоднаковість підходів до визначення кола органів, уповноважених погоджувати проведення мирних зібрань. У різних регіонах такими органами визначено обласні військові адміністрації¹, районні військові адміністрації², виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (з одночасним закріпленням їх обов'язку інформувати обласну військову адміністрацію про всі погоджені заходи)³, раду оборони⁴. При цьому найбільш вираженим здається правило, запроваджене у Чернігівській області, згідно з яким організатор заходу має письмово повідомити про намір проведення заходу військову адміністрацію населеного пункту (у разі утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту), виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, якщо захід заплановано провести в межах території однієї територіальної громади. У разі якщо захід планується провести за маршрутом, що пролягає по території кількох територіальних громад в межах одного або кількох районів, організатор заходів подає письмове повідомлення про його проведення відповідно до кожної районної військової адміністрації (п. 3 Порядку проведення масових заходів на території Чернігівської області в умовах правового режиму воєнного стану).

¹ Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області : Наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного центру комплектування та соціальної підтримки від 19.04.2022 р. № 3/150. *Офіційний сайт Смілянської міської ради*. URL: <https://smila-rada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>

² Порядок проведення масових заходів на території Полтавської області в умовах правового режиму воєнного стану : Затверджено розпорядженням начальника Полтавської обласної військової адміністрації від 14.09.2023 р. № 642. *Офіційний сайт Лубенської міської ради*. URL: <https://lubnyrada.gov.ua/novyny/8578-u-poltavskij-oblasti-zaprovadzheno-poryadok-provedennya-masovikh-zakhodiv>

³ Про проведення масових заходів на території області в умовах воєнного стану : Розпорядження начальника Кіровоградської обласної військової адміністрації від 08.06.2022 р. № 396-р. URL: <https://drive.google.com/file/d/1k8vFp8Na5wUt6stFzXDToxrrPOgaLVb/view>

⁴ Про заборону проведення масових заходів : Наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14.09.2022 р. № 368/474/2022-нс. *Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/09/368_474ns_140922.pdf

Цілком слухним є й встановлення конкретних вимог до змісту повідомлення про проведення масового заходу. Наприклад, згідно з вищезгаданим Порядком, запровадженим у Чернігівській області, у повідомленні про проведення заходу зазначаються:

- 1) дата проведення, час початку, тривалість та програма заходу з визначенням вичерпного переліку його складових;
- 2) мета проведення заходу;
- 3) місце або маршрут проведення заходу;
- 4) очікувана кількість учасників заходу;
- 5) прізвище, ім'я та по батькові особи, яка є організатором заходу та відповідальної особи за його проведення, їх адреси, номери телефонів та адреси електронної пошти за наявності;
- 6) якщо організатором заходу є юридична особа, громадське об'єднання тощо — їх найменування, місцезнаходження, ідентифікаційний код Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, номер телефону та адреса електронної пошти за наявності, а також прізвище, ім'я та по батькові уповноваженої особи, відповідальної за його проведення, її адресу, номер телефону та адресу електронної пошти за наявності;
- 7) інформація про намір організатора щодо встановлення на місці проведення заходу тимчасових споруд, використання звукопідсилювальної техніки та дотримання заходів світломаскування.

Зважаючи на те, що під час воєнного стану виникає необхідність вжиття додаткових заходів безпеки, у низці аналізованих розпорядчих актів закріплено певні вимоги стосовно додержання безпекової складової при проведенні масового заходу. Зокрема, у Київській, Чернігівській, Кіровоградській, Рівненській, Полтавській областях встановлено такі вимоги:

- 1) кількість осіб, які беруть участь у заходах, не повинна перевищувати розрахункової місткості найближчої захисної споруди (найпростішого укриття), розташованої у прямій доступності від місця проведення заходу та погодженої з органами місцевого самоврядування;
- 2) організатори заходів несуть відповідальність за безпеку присутніх на заходів та повинні забезпечити:

- 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 і покажчиків, повідомивши їм місцезнаходження найближчої захисної споруди цивільного захисту (найпростішого укриття);
 - дотримання громадського порядку учасниками масового заходу;
 - наявність засобів першої медичної допомоги;
 - обов'язкове дотримання Правил пожежної безпеки в Україні, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417;
 - залучення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення пожежної безпеки під час проведення заходів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2011 № 1102 «Деякі питання надання платних послуг підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій»;
- 3) районні військові адміністрації, сільські, селищні, міські ради спільно з територіальними підрозділами Національної поліції забезпечують контроль за додержанням встановленого порядку проведення масових заходів.

Крім того, у Полтавській області встановлено вимогу, за якою до повідомлення про проведення масового заходу має додаватися акт обстеження найближчого укриття, наданий балансоутримувачем споруди. Забороняється проведення: будь-яких масових заходів у разі, якщо на них планується використання, демонстрація та інші дії зі зброєю, в тому числі муляжів; масових заходів на відкритому просторі, крім державних заходів, покладань квітів та заходів, запланованих структурними підрозділами обласної адміністрації та райвійськ адміністрації.

Згідно з офіційним повідомленням, розміщеним на офіційному вебсайті Харківської обласної військової адміністрації, за рішенням Ради оборони Харківської області від 28.03.2023 р. затверджено перелік безпечних місць, в яких рекомендується проводити масові заходи. Водночас зазначено, що крім визначеного списку заходи можна проводити у місцях, які відповідають нормам ДБН В.2.2-5-97 «Будинки і споруди.

Захисні споруди цивільного захисту». Зокрема, зовнішні огорожувальні конструкції повинні витримувати навантаження від вибуху та вибухової хвилі згідно з одним із чотирьох класів захисних споруд. При цьому на території Харківської області заборонено проводити масові заходи на відкритому просторі з кількістю учасників та глядачів понад 50 осіб. Проте, це не стосується проведення поховальних ритуалів та заходів, пов'язаних з вшануванням загиблих у боротьбі за незалежність, суверенітет, територіальну цілісність України¹.

До того ж, на офіційних вебресурсах деяких органів місцевого самоврядування також розміщено інформацію про наявність заборони проведення заходів в оточенні тимчасових, постійних місць розташування військових частин та їх підрозділів, блокпостів, органів військового управління, об'єктів критичної інфраструктури, інших місць, визначених військовим командуванням².

Водночас слід зауважити, що в жодному з оприлюднених документів не конкретизовано порядок подання уповноваженому органу повідомлення про проведення масового заходу. У зв'язку з цим спадає на думку, що прийнятним варіантом заповнення цієї прогалини може стати закріплення правила, згідно з яким організатор заходу або уповноважена ним особа має право подати повідомлення одним із таких способів:

- шляхом особистого звернення до відповідної військової адміністрації або виконавчого органу сільської, селищної, міської ради;
- листом на офіційну поштову адресу відповідної військової адміністрації або виконавчого органу сільської, селищної, міської ради;
- електронним листом на офіційну електронну поштову адресу відповідної військової адміністрації або виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

З урахуванням правових позицій, викладених у вищезгаданому рішенні Конституційного Суду України від 19.04.2021 р. № 4-рп/2001,

¹ На Харківщині затвердили перелік безпечних місць, в яких рекомендується проводити масові заходи. *Офіційний вебсайт Харківської обласної військової адміністрації*. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/120623>

² Про заборону проведення деяких масових заходів на території Одеської області в умовах правового режиму воєнного стану. *Офіційний вебсайт Кодимської міської ради*. URL: <https://kodyma-mr.gov.ua/news/1693824506/>

стосовно строку завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, варто відзначити, що у більшості аналізованих розпорядчих актів встановлено вимогу щодо подання такого повідомлення не пізніше ніж за п'ять робочих днів до дня проведення заходу. Чи не є єдиним винятком є порядок, запроваджений у Полтавській області, згідно з яким організатор заходу письмово повідомляє про намір його проведення райвійськадміністрацію не пізніше ніж за 15 робочих днів до проведення заходу¹. У зв'язку з наведеним вбачається, що встановлення п'ятиденного строку щодо подання повідомлення є більш прийнятним, адже цей строк загалом є достатнім для розгляду повідомлення та вжиття уповноваженими державними органами та органами місцевого самоврядування заходів для забезпечення громадської безпеки і порядку під час проведення масового заходу.

У більшості аналізованих розпорядчих документів наявний такий недолік, як невизначеність граничного строку розгляду повідомлення та надання організатору відповіді про погодження або про відмову у погодженні повідомлення. Разом з тим достатньо прийнятний варіант регламентації цього питання передбачено у Порядку проведення масових заходів на території Чернігівської області в умовах правового режиму воєнного стану. А саме, визначено, що районні військові адміністрації, військові адміністрації населених пунктів (у разі утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту), виконавчі органи міських, селищних та сільських рад невідкладно здійснюють реєстрацію повідомлення про проведення заходу із зазначенням дати і часу його надходження та погоджують або відмовляють у погодженні проведення заходу, про що повідомляють організатора заходу *не пізніше ніж за 2 робочі дні до дня проведення заходу*.

Водночас доволі дискусійним є питання щодо підстав для відмови в погодженні проведення масового заходу. Так, вивчення вищевказаних

¹ Порядок проведення масових заходів на території Полтавської області в умовах правового режиму воєнного стану : Затверджено розпорядженням начальника Полтавської обласної військової адміністрації від 14.09.2023 р. № 642. *Офіційний сайт Лубенської міської ради*. URL: <https://lubnyrada.gov.ua/novyny/8578-u-poltavskij-oblasti-zaprovadzheni-poryadok-provedennya-masovikh-zakhodiv>

розпорядчих документів дає можливість констатувати, що чіткого переліку таких підстав вони не містять. У деяких документах вказано лише, що підставою для відмови може бути неподання інформації, яка має міститися у повідомленні про проведення заходу (п. 2 Порядку проведення масових заходів на території Полтавської області в умовах правового режиму воєнного стану; п. 3 Порядку проведення масових заходів на території Чернігівської області в умовах правового режиму воєнного стану). Проте очевидно, що названа обставина навряд чи може бути єдиною підставою для відмови у погодженні проведення масового заходу.

З огляду на вищенаведене, враховуючи за аналогією положення ч. 9 ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України, в яких йдеться про підстави для задоволення позову про обмеження права на свободу мирних зібрань, можна запропонувати для нормативно-правового закріплення такий перелік підстав для відмови в погодженні проведення масового заходу під час дії воєнного стану:

- 1) порушення встановленого строку подання повідомлення про проведення масового заходу;
- 2) невідповідність змісту повідомлення про проведення масового заходу встановленим вимогам, що перешкоджає його розгляду та прийняттю рішення;
- 3) наявність реальної загрози життю і безпеці організаторів та учасників заявленого заходу та/або інших осіб;
- 4) проведення заявленого заходу може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень.

Також слід наголосити, що в умовах воєнного стану не виключається можливість раптового погіршення безпекової ситуації після погодження проведення масового заходу. Зважаючи на це, заслуговує підтримки підхід, за якого при визначенні порядку проведення масових заходів під час воєнного стану військові адміністрації залишають за собою право заборонити проведення заходу в разі виникнення небезпеки (п. 4 Порядку проведення масових заходів на території Полтавської області в умовах правового режиму воєнного стану).

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що після введення воєнного стану на регіональному та місцевому рівні

напрацьовано певний досвід щодо нормативно-правової регламентації відносин, що виникають у зв'язку з необхідністю тимчасового обмеження права на свободу мирних зібрань. Наявні позитивні напрацювання, а також наведені проблемні аспекти доцільно врахувати під час розробки на загальнодержавному рівні запропонованого вище порядку організації проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану.

3. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

На цей час стаття 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містить бланкетну норму, яка визначає, що особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із законом. При цьому, як зазначалось вище, одним із заходів правового режиму воєнного стану є заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів (п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону).

Між тим ані Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП), ані інші законодавчі акти не містять спеціальних норм, які б передбачали застосування відповідальності саме за порушення вищевказаної заборони. Проте у КУпАП міститься стаття 185-1 — «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», яка діє в такій редакції:

«Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій –

тягне за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингу, вуличного походу, демонстрації, –

тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від

одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

Розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені зазначеною статтею, віднесено до компетенції судів, тоді як протоколи про такі правопорушення мають право складати уповноважені посадові особи органів Національної поліції (ст. 221, п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП).

Разом з тим вивчення практики застосування статті 185-1 КУпАП вказує на низку проблемних питань, частина з яких виникла задовго до введення в Україні воєнного стану, і на які вже звертали увагу представники юридичної науки¹. Так, у згадуваній вище постанові Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49кз13 констатовано, що частина перша статті 185-1 КУпАП передбачає відповідальність за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій». ... Застосування положень статті 39 Конституції України в системному зв'язку із положеннями статті 92 Основного Закону переконують у тому, що порядок організації проведення зборів має бути встановлений Верховною Радою України і виключно на підставі закону, оскільки саме законами України визначаються права та свободи людини і громадянина, зокрема й право на мирні збори, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина. Притягнення особи до адміністративної відповідальності за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», на що вказує частина перша статті 185-1 КУпАП, визнання судом заявника винним у вчиненні правопорушення, передбаченого цією нормою закону, є втручанням у право особи на мирні зібрання, гарантоване Конституцією України та статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Відповідно до підпункту «а» частини другої статті 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», яка встановлює необхідність вжиття загальних заходів,

¹ Логвиненко Б. Проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 31–35; 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. 107; і ін.

спрямованих на зміну практики застосування законодавства, Верховний Суд України зазначив, що за наявності фактичних обставин (правової ситуації), подібних до справи щодо заявника (справа «Веренцов проти України»), *застосування статті 185-1 КУпАП до особи, якій вона буде ставитися за провину, слід визнавати таким, що не буде ґрунтуватися на законі*. Таке застосування має розцінюватися як втручання у право особи на свободу мирних зібрань, адже з огляду на недієвість положень Указу 1988 року у зв'язку із набранням чинності Конституцією України в законодавстві фактично зникло поняття «встановленого законом порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» (зміст диспозиції частини першої статті 185-1 КУпАП). Покликатися на акти органів місцевого самоврядування як на такі, якими встановлюється порядок організації або/та проведення мирних зібрань, також є неприйнятним, оскільки посилання на них не узгоджується з вимогами статей 39 і 92 Конституції України. Крім того, у вищезазначеній постанові Верховний Суд України послався на позицію Європейського суду з прав людини, який зазначив, що порядок проведення мирних демонстрацій не був встановлений чітким, доступним і передбачуваним національним законодавством. Власне наявність встановленого законом порядку проведення мирних демонстрацій і факти його порушення, як висновується з рішення Суду, мали би бути підставою для адміністративної відповідальності за частиною першою статті 185-1 КУпАП. Але відсутність означеного законодавства виключає можливість покарання за його порушення, оскільки *не може бути покарання за порушення неіснуючого порядку*¹.

На цей час у разі виявлення випадків проведення мирних зібрань всупереч заборонам, встановленим ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та рішеннями військового командування (військової адміністрації) або без отримання дозволу (погодження) військової адміністрації (ради оборони, органу місцевого самоврядування) чи з порушенням інших правил, встановлених військовими адміністраціями, посадові особи органів Національної поліції кваліфікують

¹ Постанова Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49к13. Судова влада України. URL: <https://kma.court.gov.ua/sud2290/1/jkyu>.

такі дії саме за ст. 185-1 КУпАП. Разом з тим судова практика розгляду справ цієї категорії є суперечливою.

Зокрема, дотепер суди по-різному оцінюють саму можливість і правомірність застосування статті 185-1 КУпАП. Так, у багатьох випадках суди підтримують позицію, згідно з якою вчинення вищевказаних дій становить склад адміністративного правопорушення, передбаченого цією статтею¹. Разом з тим іноді висловлюється й протилежна позиція, яка ґрунтується на врахуванні вищевказаної постанови Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49к13.

Так, під час розгляду однієї із справ суд встановив, що відповідно до протоколу про адміністративне правопорушення, 18.11.2023 року о 15 год 28 хв за адресою: вул. Рекордна, 41, директор ДП «Запорізький державний цирк» ОСОБА_1 провела збори осіб у кількості близько 300 осіб, проте укриття у вказаному приміщенні розраховане на 50 осіб, тобто кількість місць в укритті не відповідає кількості зібраних осіб, чим порушила п. 1 Рішення Ради оборони Запорізької області № 167 від 13.10.2023 року.

Разом з тим суд зазначив, що в діях ОСОБА_1 не бачається складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-1 КУпАП, у зв'язку з відсутністю належного врегулювання таких правовідносин діючим законодавством України, про що також зазначив Європейський Суд з прав людини у своїх рішеннях «Веренцов проти

¹ Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 24 травня 2022 р. у справі № 752/4865/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104480161>; Постанова Садгирського районного суду м. Чернівці від 29 липня 2022 р. у справі № 726/1092/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105483061>; Постанова Першотравневого районного суду м. Чернівці від 22 вересня 2022 р. у справі № 725/5422/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106402323>; Постанова Новоселицького районного суду Чернівецької області від 13 жовтня 2022 р. у справі № 720/1976/2. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106729499>; Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 24 листопада 2022 р. у справі № 362/4082/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632539>; Постанова Миргородського міськрайонного суду Полтавської області від 10 січня 2023 р. у справі № 541/3197/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108424299>; Постанова Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24 лютого 2023 р. у справі № 702/94/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109180565>; Постанова Кіцманського районного суду Чернівецької області від 16 жовтня 2023 р. у справі № 718/3087/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114180371> та ін.

України» та «Шмушкович проти України». Беручи до уваги правовий висновок, зроблений Верховним Судом України у постанові № 5-49к13 від 03.03.2014 року, відповідно до якого за наявності правової невизначеності законодавства в сфері регулювання відносин по організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, тобто в ситуаціях, подібних до справи щодо заявника (справа «Веренцов проти України»), застосування статті 185-1 КУпАП до особи, якій вона буде ставитися за провину, слід визнавати таким, що не буде ґрунтуватися на законі, суд дійшов висновку про відсутність в діях ОСОБА_1 події і складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-1 КУпАП¹.

У низці випадків, уникаючи категоричних висновків щодо неможливості застосування статті 185-1 КУпАП, суди повертають адміністративні матеріали органам Національної поліції, обґрунтовуючи це тим, що ч. 1 ст. 185-1 КУпАП містить бланкетну норму, яка відсилає до норм закону, яким встановлено порядок організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Тому серед ознак суті такого адміністративного правопорушення обов'язково повинно бути посилання на норми конкретного закону, якими встановлюються відповідні правила та яких не дотрималась особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, порушивши тим самим законодавчі приписи². Проте як відомо, закону щодо встановлення порядку організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій дотепер не прийнято.

Водночас наявна й практика, за якої суди констатували, що порушення встановленого порядку організації або проведення зборів проявилось у діях, що порушили вимоги:

- статті 39 Конституції України (організація масового зібрання без завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування)³;

¹ Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 12 грудня 2023 р. у справі № 335/11898/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115703172>

² Постанова Київського районного суду міста Полтави від 27 квітня 2023 р. у справі № 552/2123/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110516873>

³ Постанова Кіцманського районного суду Чернівецької області від 16 січня 2023 р. у справі № 718/2940/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108429298>

- пункту 4 Указу Президента України від 23.02.2022 р. № 63 «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» (яким передбачалося запровадження за потреби на території визначених регіонів заборони проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом)¹;
- частини 1 статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (яка забороняє в умовах воєнного стану проведення масових зібрань та акцій)²;
- пункту 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та певних пунктів наказів (розпоряджень) військових адміністрацій чи рад оборони, якими передбачено заборону проведення або необхідність попереднього одержання погодження (дозволу) на проведення масових заходів³.

При цьому через наявність протиріч і прогалин у законодавстві органи Національної поліції та суди при застосуванні ст. 185-1 КУпАП подекуди роблять суперечливі висновки стосовно того, у чому саме полягає об'єктивна сторона правопорушення, яке інкримінується певній особі у кожному окремому випадку. Зокрема, для ілюстрації цієї тези можна навести постанову Комінтернівського районного суду Одеської області у справі № 504/3904/23, у якій суд наголосив на суперечливості викладення фабули адміністративного правопорушення: з однієї сторони в матеріалах справи зазначено про наявність заборони у проведенні страйків, масових зібрань та акцій, що передбачено у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а з іншої сторони вказано про недотримання особою обов'язку в частині завчасного

¹ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 15 червня 2023 р. у справі № 344/6859/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111553159>

² Постанова Житомирського районного суду Житомирської області від 11 липня 2023 р. у справі № 278/2446/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112108717>; Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 12 січня 2024 р. у справі № 308/21786/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116271888>

³ Постанова Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24 лютого 2023 р. у справі № 702/94/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109180565>; Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 9 листопада 2023 р. у справі № 335/10634/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114839669>

інформування органів влади про проведення публічних мирних зібрань, як передбачено у ст. 39 Конституції України, проте таке формулювання звинувачення є взаємовиключним¹.

Окрему увагу варто звернути на застосування неоднозначних підходів при з'ясуванні того, на які саме види масових заходів поширюється дія статті 185-1 КУпАП. Як відзначалось вище, у цій статті названо такі види заходів, як збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації. Між тим судова практика свідчить про випадки, за яких за вказаною статтею КУпАП кваліфікувались дії осіб, що під час воєнного стану проводили різдвяний ярмарок², автомобільні перегони³, дискотеку⁴, тощо. Водночас наявні й судові рішення, які заперечують правильність такого підходу.

У цьому ракурсі показовою є постанова Кельменецького районного суду Чернівецької області у справі № 717/2010/22. *Так, розглянувши цю справу суд встановив, що ОСОБА_1 притягується до адміністративної відповідальності за те, що 24 серпня 2022 року о 12 годині 00 хвилин в с. Лівинці, будучи директором комунального закладу «Центр культурного простору» в будинку культури села Лівинці Дністровського району Чернівецької області провела захід до річниці «Дня незалежності», в якому брали участь 30 осіб без погодження з штабом зони територіальної оборони через обласну державну (військову) адміністрацію та в порушення п. 5 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».*

ОСОБА_1 вину у вчиненому не визнала та пояснила, що комунальний заклад Лівинецької сільської ради «Центр культурного простору» не є юридичною особою і в її повноваження не входило повідомлення про проведення культурного заходу патріотичної акції «Єднаймося» до Дня

¹ Постанова Комінтернівського районного суду Одеської області від 31 жовтня 2023 р. у справі № 504/3904/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114542609>

² Постанова Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24 лютого 2023 р. у справі № 702/94/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109180565>

³ Постанова Житомирського районного суду Житомирської області від 11 липня 2023 р. у справі № 278/2446/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112108717>

⁴ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 15 червня 2023 р. у справі № 344/6859/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111553159>

Державного прапора та Дня незалежності. Крім того, сільській раді було відомо про проведення зазначеного заходу, на якому були присутні представники сільської ради, депутат районної ради. Тому вона не організувала та не проводила збори громадян, а повідомлення про проведення заходів, якщо таке мало бути, не входить до її повноважень. Захід проводили на підтримку Збройних сил України, тому вона вважає, що її безпідставно притягують до адміністративної відповідальності.

Дослідивши матеріали адміністративної справи, вислухавши пояснення ОСОБА_1 суд дійшов висновку, що справу слід закрити за відсутністю події та складу адміністративного правопорушення, виходячи з наступного. Частиною 1 ст. 185-1 КУпАП передбачена відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. В матеріалах справи відсутні докази, які б підтверджували, що ОСОБА_1 порушила порядок проведення **саме зборів**, оскільки в протоколі про адміністративне правопорушення зазначено про проведення ОСОБА_1 заходу до «Дня незалежності», а законами України не визначено порядок проведення **культурних заходів** та процедуру їх погодження в умовах воєнного стану. Відповідно до ч. 3 ст. 62 Конституції України усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь¹.

Остання з розглянутих правових позицій видається обґрунтованою. Натомість правильність підходу, що базується на широкому тлумаченні статті 185-1 КУпАП викликає сумніви, адже є підстави вважати, що ця стаття КУпАП від початку зорієнтована на відносини, що виникають у зв'язку з організацією та проведенням **мирних зібрань**, і в ній не йдеться про організацію та проведення **інших видів масових заходів**. При цьому виникнення суперечливої практики можна пояснити тим, що законодавство, з одного боку, передбачає встановлення заборони проведення в умовах воєнного стану **мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій, інших масових заходів** (п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), а з іншого — не містить спеціальних норм щодо відповідальності за порушення цієї заборони.

¹ Постанова Кельменецького районного суду Чернівецької області від 21 грудня 2022 р. у справі № 717/2010/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107974902>.

Тому, для реагування на випадки проведення під час воєнного стану різних видів масових заходів всупереч встановленим заборонам правоохоронні та судові органи почали розширювально тлумачити статтю 185-1 КУпАП. Так само розширювальне тлумачення проявилось і у випадках, коли за вказаною статтею КУпАП було кваліфіковано дії осіб, які поширювали у соціальних мережах пости про проведення зборів (мітингів) під час дії воєнного стану¹.

У судовій практиці також простежуються певні розбіжності при вирішенні питання щодо кола осіб, які мають вважатися суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 185-1 КУпАП. Так, в одних випадках суди прямо констатують, що суб'єктом зазначеного правопорушення може бути особа, якій виповнилося 16 років, якщо вона є *організатором* мітингу, вуличного походу, демонстрації. Керуючись такою позицією, суди подекуди закривають провадження у справах про такі правопорушення, посилаючись, зокрема, на відсутність у матеріалах справи доказів того, що певна особа була саме організатором мирного зібрання². Але поряд із цим наявні й випадки, коли за вказаною статтею КУпАП притягуються до адміністративної відповідальності особи, які були *учасниками* масових зібрань, проведених у період воєнного стану³.

У контексті досліджуваних питань привертає увагу й суперечливість підходів при вирішенні питання щодо застосування адміністративних стягнень у разі визнання фактів вчинення зазначених порушень. Так, в одних випадках суди наголошують на малозначності вчиненого адміністративного правопорушення та згідно зі ст. 22 КУпАП звільняють порушників від адміністративної відповідальності, обмежуючись

¹ Постанова Збаразького районного суду Тернопільської області від 27 червня 2022 р. у справі № 598/932/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104980835>; Постанова Миргородського міськрайонного суду Полтавської області від 10 січня 2023 р. у справі № 541/3197/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108424299>

² Постанова Кіцманського районного суду Чернівецької області від 26 січня 2024 р. у справі № 718/283/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116564761>.

³ Постанова Хотинського районного суду Чернівецької області від 23 серпня 2023 р. у справі № 724/1723/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113021974>.

оголошенням усного зауваження¹. В інших випадках за аналогічних обставин суди визнають осіб винуватими у вчиненні адміністративних правопорушень та застосовують адміністративне стягнення у виді попередження² або накладають штраф³.

Опрацьовуючи можливі варіанти розв'язання розглянутих вище проблем, слід відзначити, що з огляду на прийняття Верховним Судом України постанови № 5-49кц13, а також прийняття Європейським судом з прав людини рішень у справах «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11)⁴ та «Шмушкович проти України» (Заява № 3276/10)⁵, 26 лютого 2019 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект, який, зокрема, передбачав виключення з КУПАП статті 185-1⁶. Проте щодо цього законопроекту Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України підготовлено негативний висновок, в якому наголошено, що скасування адміністративної відповідальності за статтями 185-1, 185-2 КУПАП не вирішує проблему невиконання відповідних

¹ Постанова Кіцманського районного суду Чернівецької області від 16 січня 2023 р. у справі № 718/2940/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108429298>; Постанова Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24 лютого 2023 р. у справі № 702/94/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109180565>

² Постанова Заставнівського районного суду Чернівецької області від 30 листопада 2023 р. у справі № 716/2246/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115328005>; Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 24 листопада 2022 р. у справі № 362/4082/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632539>

³ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 15 червня 2023 р. у справі № 344/6859/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111553159>; Постанова Житомирського районного суду Житомирської області від 11 липня 2023 р. у справі № 278/2446/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112108717>; Постанова Глибочкоцького районного суду Чернівецької області від 23 жовтня 2023 р. у справі № 715/3283/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114366677>

⁴ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України». *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text

⁵ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України». *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_990#Text

⁶ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» (реєстр. № 10081 від 26.02.2019). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=65550

рішень ЄСПЛ. Адже за своєю правовою природою норми, якими встановлюється юридична відповідальність за певні правопорушення, завжди є вторинними щодо норм регулятивного законодавства, у яких містяться відповідні правила, порушення яких має тягнути за собою таку відповідальність. У разі виключення з КУпАП положень статті 185-1 недотримання конституційного обов'язку щодо повідомлення про намір провести збори, мітинги, вуличні походи або демонстрації залишиться безкарним. Крім того, у разі неповідомлення організатором про мирне зібрання порушується також право органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (частина перша статті 280 Кодексу адміністративного судочинства України). Такий стан справ призведе до порушення прав невизначеного кола осіб у випадках стихійних масових заходів та поставить під питання суспільну безпеку у відповідних регіонах держави. Водночас Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначило, що виходячи з системного аналізу практики ЄСПЛ (зокрема, рішень «Веренцов проти України», «Шмушкович проти України») та аналізу чинного законодавства України, для ефективного виконання вказаних рішень ЄСПЛ, перш за все, необхідно врегулювати суспільні відносини у сфері організації проведення мирних зібрань, прийнявши базовий у цій сфері законодавчий акт¹. У підсумку зазначений законопроект було знято з розгляду.

Наведена позиція Головного науково-експертного управління Верховної Ради України є цілком обґрунтованою. Водночас вбачається, що більшість розглянутих проблем щодо застосування ст. 185-1 КУпАП під час дії воєнного стану може бути вирішено у разі реалізації обґрунтованої вище пропозиції стосовно затвердження Кабінетом Міністрів

¹ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» (реєстр. № 10081 від 26.02.2019). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65550

України тимчасового порядку організації та проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану. В такому разі пропонується тимчасовий порядок кореспондуватиме з бланкетною нормою, закріпленою в ч. 1 ст. 185-1 КУпАП¹. В подальшому ж порядок організації та проведення мирних зібрань має бути визначений на рівні закону.

Водночас варто взяти до уваги, що у судовій практиці простежується неоднозначне розуміння того, чи охоплюються формулюванням статті 185-1 КУпАП такі дії, як проведення мирного зібрання всупереч забороні, встановленій за рішенням військової адміністрації (військового командування). З урахуванням цього, досягненню правової визначеності у вирішенні зазначеного питання може сприяти конкретизація положень частини першої цієї статті шляхом формулювання її в такій редакції: «Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, у тому числі порушення встановленої заборони проведення таких заходів».

Також наразі постає дискусійне питання стосовно доцільності чи недоцільності закріплення у КУпАП спеціальних норм, які б встановлювали підвищену відповідальність за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань саме під час дії воєнного стану. Значущість цього питання посилюється тим, що впродовж 2022-2023 років суб'єкти права законодавчої ініціативи подали на розгляд Верховної Ради України декілька законопроектів, в яких йдеться про запровадження адміністративної відповідальності за порушення окремих вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану². І хоч у жодному з цих законопроектів не йдеться про встановлення адміністративної

¹ Водночас у разі реалізації такого підходу окремого опрацювання потребуватиме питання щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення порядку організації та проведення масових заходів, які за своїм характером не можуть вважатися формами (видами) мирних зібрань.

² Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>; Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7553 від 12.07.2022). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39987>; Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих

відповідальності за порушення заборони проведення мирних зібрань під час дії воєнного стану (натомість зосереджено увагу переважно на запровадженні адміністративної відповідальності за порушення комендантської години та спеціального режиму світломаскування), деякі положення цих законопроектів зачіпають базові питання застосування адміністративної відповідальності за порушення чи невиконання заходів правового режиму воєнного стану загалом.

Зокрема, у трьох законопроектах (реєстр. № № 7356, 8096, 10195) пропонується доповнення статті КУпАП новою статтею 210-2 «Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану» із встановленням у цій статті адміністративної відповідальності за порушення комендантської години та спеціального режиму світломаскування.

Аналізуючи положення цих законопроектів, Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зауважило, що порушеннями вимог правового режиму воєнного стану є не тільки нехтування встановленим на відповідній території спеціальним режимом світломаскування та комендантською годиною, але й (у випадку їх встановлення) порушення особливого режиму в'їзду і виїзду, або обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів (п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»); порушення порядку використання фонду захисних споруд цивільного захисту (п. 18 ч. 1 ст. 8 Закону) тощо. Отже, у випадку прийняття законопроекту існує значна імовірність, що нова ст. 210-2 КУпАП буде постійно розширюватись за рахунок інших порушень, пов'язаних із застосуванням заходів правового режиму воєнного стану. З огляду на це зазначено, що у даному випадку більш доцільним було б згрупувати в одній частині у невичерпний перелік найбільш поширені порушення заходів правового режиму воєнного стану, зокрема: порушення комендантської години, тобто перебування

актів України щодо порушення окремих вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 8096 від 04.10.2022). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40574>; Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 10195 від 27.10.2023). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43069>

у певний період доби, під час дії воєнного стану, на вулицях та в інших громадських місцях, або рух транспортних засобів без спеціально виданих перепусток або посвідчень, та порушення спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану, вказавши при цьому на *«інші порушення, передбачені законодавством»*¹.

З наведеною позицією, викладеною у висновку Головного науково-експертного управління, можна погодитися частково. Так, з огляду на пропонувану назву нової статті 210-2 КУпАП — «Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану» слід відзначити, що визначений ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» перелік заходів правового режиму воєнного стану окрім запровадження комендантської години та спеціального режиму світломаскування охоплює й низку інших заходів, включно із забороною проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Водночас викликає сумніви правильність пропозиції, висловленої у висновку Головного науково-експертного управління, стосовно того, що перелік правопорушень у ст. 210-2 КУпАП має закріплюватися як невичерпний, з використанням формулювання *«інші порушення, передбачені законодавством»*. Такий підхід не узгоджується з принципом правової визначеності, адже ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ані інші законодавчі акти наразі не передбачають переліку (видів) правопорушень у відповідній сфері, тоді як саме КУпАП є тим законодавчим актом, що визначає склади різних адміністративних правопорушень та встановлює відповідальність за їх вчинення. Зважаючи на це, більш прийнятним варіантом може стати корегування (звуження) назви статті 210-2 КУпАП.

Поряд із цим заслуговують на увагу положення проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356

¹ Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 10195 від 27.10.2023). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43069>

від 09.05.2022), у якому запропоновано, зокрема, доповнення переліку обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 35 КУпАП), такою обставиною, як вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій¹.

Ідея щодо такого доповнення ст. 35 КУпАП загалом є слушною. При цьому такий підхід корелює з позицією Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке критикуючи вибіркоче встановлення в Особливій частині КУпАП відповідальності за правопорушення, вчинені під час дії правового режиму воєнного часу наголошує на тому, що закони, якими встановлюється відповідальність за протиправні діяння, — це комплексні нормативно-правові акти, норми яких мають бути якомога більш універсальними. Їх завданнями є охорона в сукупності всіх прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням тощо, а не вирішення деяких проблем окремих правовідносин. Правова система України не належить до систем прецедентного права. Отже, норми про встановлення відповідальності, зокрема, адміністративної, мають бути побудовані таким чином, щоб КУпАП не збільшувався до неосяжних розмірів за рахунок великої кількості норм *тимчасової дії* (адже воєнний стан — це особливий, але *тимчасовий* правовий режим, що припиняє свою дію одночасно із закінченням збройної агресії чи загрози нападу, зникненням небезпеки державній незалежності України та її територіальній цілісності). В іншому випадку КУпАП і надалі буде розширюватись за рахунок статей та частин статей, які відрізнятимуться від загальних норм лише часом або умовами вчинення відповідних правопорушень².

¹ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

² Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

У той же час заслуговує підтримки теза, висловлена у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, згідно з якою доцільнішим було б встановлення в якості обставини, що обтяжує відповідальність «вчинення правопорушення в умовах воєнного або надзвичайного стану», замість запропонованого проектом «вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій». В обґрунтування цього відзначається, що саме використання словосполучення «в умовах», а не «з використанням умов» може якнайбільше сприяти досягненню стану правової визначеності. Адже «в умовах» передбачає, що у державі встановлений і діє відповідний особливий правовий режим, тоді як «з використанням умов» — потребує з'ясування (доведення) наявності у особи умислу на протиправне використання умов воєнного або надзвичайного стану¹.

Таким чином, у разі реалізації підходу, запропонованого вище, зазначена обтяжуюча обставина має враховуватися під час застосування адміністративної відповідальності за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань під час дії воєнного стану.

¹ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження основних питань щодо обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану дозволяє зробити такі висновки:

1. Основною формою обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану є заборона проведення таких зібрань, що запроваджується військовими адміністраціями та військовим командуванням відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Віднесення цього питання до компетенції військових адміністрацій та військового командування обумовлено об'єктивними причинами, адже в умовах воєнного стану саме ці органи володіють оперативною інформацією щодо ведення бойових дій та рівня військової загрози в певній місцевості, є відповідальними за забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на відповідних територіях, і на основі наявної інформації здатні визначити необхідність чи відсутність необхідності встановлення вищевказаної заборони у певний період часу.

Для удосконалення законодавчих засад щодо встановлення заборони проведення мирних зібрань під час дії воєнного стану пропонується:

- усунути неузгодженість між п. 8 ч. 1 ст. 8 та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» шляхом вилучення з ч. 1 ст. 19 норми, яка безпосередньо забороняє проведення в умовах воєнного стану масових зібрань та акцій;
- пункт 8 частини першої статті 8 цього Закону доповнити зазначенням на те, що заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів запроваджується за наявності реальної загрози життю і безпеці осіб, інтересам суспільства або держави, а також для забезпечення громадського порядку;

- доповнити статтю 8 цього Закону частиною третьою, визначивши в ній, що заходи правового режиму воєнного стану запроваджуються шляхом видання спільного наказу військового командування та начальника відповідної військової адміністрації (у разі її утворення). У разі коли військова адміністрація не утворена рішення про запровадження заходів правового режиму воєнного стану приймається у формі наказу військового командування;
- у статті 3 вищеназваного Закону уточнити положення стосовно кола суб'єктів, що охоплюються поняттям «військове командування» та яким надається право разом з військовими адміністраціями запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану (з урахуванням можливості дислокації в одному місті/районі/області декількох військових частин/формувань);
- доповнити статтю 280 Кодексу адміністративного судочинства України приміткою, яка визначатиме, що у період дії воєнного стану положення цієї статті не застосовуються у випадках запровадження на відповідній території за рішенням військового командування та/або військової адміністрації заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану»;
- після припинення воєнного стану — доповнити статтю 39 Конституції України спеціальними нормами стосовно особливостей встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану.

2. Упродовж дії воєнного стану у деяких регіонах військовими адміністраціями, військовим командуванням та радами оборони прийнято рішення, якими передбачено можливість проведення масових заходів за умови попереднього отримання на це письмового погодження або дозволу військової адміністрації, ради оборони або органів місцевого самоврядування, а також визначено порядок проведення на відповідній території мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Встановлення вимог щодо необхідності такого погодження (одержання дозволу) є ще однією формою обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану.

Прийняття зазначених рішень можна пояснити намаганням вищевказаних органів адаптувати життєдіяльність суспільства до наявних безпекових викликів в умовах довготривалої військової агресії, та віднайти баланс між потребою захисту людей від дій країни-агресора та потребою забезпечення можливості реалізації фундаментальних прав громадян (включно із правом на свободу мирних зібрань). Разом з тим вбачається, що достатнього законодавчого підґрунтя для запровадження такої форми обмеження права на свободу мирних зібрань на цей час немає, адже ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ані інші законодавчі акти не закріплюють повноваження військового командування, військових адміністрацій та рад оборони областей стосовно надання погоджень (дозволів) на проведення масових заходів, а також визначення порядку проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану.

З урахуванням наведеного вище та з огляду на необхідність невідкладного вирішення порушеного питання пропонується:

- доповнити Прикінцеві положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» новим пунктом такого змісту: «Тимчасово, у період дії воєнного стану в Україні до законодавчого врегулювання порядку організації та проведення мирних зібрань Кабінет Міністрів України визначає порядок організації та проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану»;
- розробити зазначений тимчасовий порядок із подальшим затвердженням постановою Кабінету Міністрів України.

3. Одним із чинників, що перешкоджають дотриманню встановлених обмежень права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану, є неналежне інформування громадськості про прийняті військовими адміністраціями та військовим командуванням рішення стосовно обмеження такого права. У багатьох випадках, встановлюючи заборони чи інші обмеження щодо проведення мирних зібрань, військові адміністрації не оприлюднюють відповідні накази і розпорядження. Часто у відкритих джерелах доступні лише неофіційні коментарі та повідомлення про прийняті рішення без опублікування їх тексту попри те, що вони зачіпають одне з фундаментальних конституційних прав громадян.

Вирішенню зазначеної проблеми може сприяти закріплення на рівні Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правила, згідно з яким накази та розпорядження військового командування та начальників військових адміністрацій щодо тимчасового обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина обов'язково оприлюднюються на офіційних вебсайтах військових адміністрацій, а також доводяться до відома жителів відповідних населених пунктів в інший спосіб, визначений військовою адміністрацією.

4. З урахуванням напрацьованого досвіду регламентації обмежень права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану на рівні локальних актів військових адміністрацій (військового командування, рад оборони), у тимчасовому порядку організації та проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану доцільно закріпити:

- визначення основних термінів, що вживатимуться у цьому документі (в тому числі таких, як «масовий захід», «мирне зібрання», «збори», «мітинг», «похід», «демонстрація»);
- положення щодо кола органів, уповноважених погоджувати проведення масових заходів;
- вимоги до змісту повідомлення про проведення масового заходу;
- порядок і строк подання такого повідомлення, а також строк його розгляду;
- перелік підстав для відмови у погодженні проведення масового заходу;
- перелік безпекових умов, що мають дотримуватися під час проведення масових заходів.

5. Законодавчі колізії та прогалини у регулюванні відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією та обмеженням права на свободу мирних зібрань, створюють низку проблем, пов'язаних із застосуванням адміністративної відповідальності за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань під час дії воєнного стану. Зокрема, це проявляється у застосуванні в судовій практиці суперечливих правових позицій при вирішенні таких питань, як:

- можливість застосування статті 185-1 КУпАП для притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які під час воєнного стану організовують і проводять мирні зібрання;

- встановлення об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого цією статтею КУпАП;
- види масових заходів, які можуть вважатися «зборами» у контексті положень статті 185-1 КУпАП.

Викладене вище додатково вказує на доцільність внесення запропонованих змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та затвердження тимчасового порядку організації і проведення мирних зібрань та інших масових заходів під час дії воєнного стану, який кореспондуватиме з бланкетною нормою, закріпленою в ч. 1 ст. 185-1 КУпАП. Водночас для уникнення неоднозначного тлумачення ч. 1 ст. 185-1 КУпАП пропонується викласти її в такій редакції: «Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, у тому числі порушення встановленої заборони проведення таких заходів».

Реалізація наведених пропозицій сприятиме удосконаленню нормативно-правової регламентації відносин, які виникають у зв'язку з необхідністю обмеження права на свободу мирних зібрань під час дії воєнного стану, а також слугуватиме належному забезпеченню громадської безпеки і порядку у період дії цього правового режиму.

Наукове видання

**Захарченко Андрій Миколайович
Алфьоров Сергій Миколайович**

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ
ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ**

Науковий нарис

Обкладинка *В. Савельєва*

Верстка *Н. Ковальчук*

Технічне редагування *О. Гринюк*



ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 01.03.2024 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Droid. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 3,84. Наклад 100.
Замовлення № 015/0224.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.