

УДК 342.9:351.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.80>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ МАСОВИХ ЗАХОДІВ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Чигир П.Р.,
аспірант,

ПЗВО «Київський міжнародний університет»

ORCID: 0009-0001-5645-9836

Чигир П.Р. Адміністративно-правове регулювання проведення окремих видів масових заходів у період воєнного стану.

У статті досліджено особливості адміністративно-правового регулювання реалізації окремих інструментів народовладдя у період правового режиму воєнного стану в Україні. Встановлено, що реалізація та розвиток права народу на управління колективними справами під час війни полягає у тимчасовому обмеженні чи забороні реалізації окремих форм народовладдя (вибори, референдуми, інші форми громадської управлінської ініціативи) з одночасним наданням особливих повноважень органам публічної влади. Досліджено спектр позицій у царині правової науки щодо стану адміністративно-правового регулювання заборон, обмежень та дозволів щодо реалізації інструментів народовладдя у період законодавчих обмежень правового режиму воєнного стану та формування обґрунтованої авторської пропозиції у даній царині публічно-управлінських відносин. Встановлено, що більшість представників правової науки підтримують загальну позицію щодо доцільності обмеження відносин народовладдя (проведення парламентських, президентських, місцевих виборів та загальнодержавних і місцевих референдумів тощо) під час воєнного стану. Пропонується здійснювати дослідження у напрямі формування адміністративно-правових засад запровадження прямої електронної демократії. Охарактеризовано стан нормативно-правового регулювання здійснення різних видів масових зібрань як інструментів реалізації народовладдя у законодавчих, а особливо – підзаконних адміністративно-правових актах (наказах МВС України). Визначено, що такі інструменти реалізації прав громадян як громадські слухання та загальні збори ОСББ не підпадають під жоден з видів мирних зібрань (заходів), які заборонені законодавством під час дії правового режиму воєнного стану та можуть проводитися як шляхом безпосередніх зібрань громадян, а також в телекомунікаційному режимі з дотриманням усіх заходів безпеки за умови, якщо військове командування разом з військовою адміністрацією, відповідно до законодавчо закріплених за ними повноважень, не заборонило проведення таких заходів.

Ключові слова: адміністративні акти, адміністративні правовідносини, військова адміністрація, воєнний стан, громадські слухання, державна влада, загальні збори ОСББ, масові заходи, народовладдя, публічне управління.

Chigir P.R. Administrative and legal regulation of holding certain types of mass events during martial law.

The article examines the features of the administrative and legal regulation of the implementation of individual instruments of democracy during the period of the legal regime of martial law in Ukraine. It is established that the implementation and development of democracy during martial law consists in temporarily restricting or prohibiting the implementation of its individual forms (elections, referendums, other forms of public administrative initiative) while granting special powers to public authorities. The range of positions in the field of legal science regarding the state of administrative and legal regulation of prohibitions, restrictions and permissions for the implementation of instruments of democracy during the period of legislative restrictions of the legal regime of martial law and the formation of a substantiated author's proposal in this area of public and administrative relations is investigated. It is established that the majority of representatives of legal science support the general position regarding the expediency of restricting relations of democracy (holding parliamentary, presidential, local elections and national and local referendums, etc.) during martial law. It is proposed to conduct research in the direction of forming administrative and legal principles for the introduction of direct electronic democracy. The state of regulatory and legal regulation of various types of mass gatherings as instruments for the implementation of democracy in legislative, and especially in subordinate administrative and legal acts (orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine) is characterized. It is determined that such

instruments for the implementation of citizens' rights as public hearings and general meetings of condominium associations do not fall under any of the types of peaceful gatherings (events) that are prohibited by law during the legal regime of martial law and can be held both through direct gatherings of citizens, as well as in the telecommunications regime with compliance with all security measures, provided that the military command together with the military administration, in accordance with the powers assigned to them by law, have not prohibited the holding of such events.

Key words: administrative acts, administrative legal relations, military administration, martial law, public hearings, state authorities, general meetings of condominium associations, mass events, democracy, public administration.

Постановка проблеми. Публічна влада в Україні здійснюється від імені Українського народу органами публічного адміністрування, тобто є дійсною формою народовладдя, оскільки виражає безпосереднє волевиявлення сукупності громадян держави. Виконання органами публічної влади управлінських функцій доцільно розуміти як активний комплекс дій, спрямованих на реалізацію державою своїх законодавчо закріплених завдань щодо реалізації організаційно-правових відносин. У період правового режиму воєнного стану, для досягнення поставлених цілей народом, як носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, управлінські повноваження публічної адміністрації залишаються основним способом реалізації владної компетенції, що впливає на публічно-громадсько-приватні суспільні процеси, хоча застосування основних інструментів народовладдя зазнає певних обмежень.

На протидію мирному існуванню та розвитку народовладдя, сутність запровадження воєнного стану полягає у тому, що встановлюється особливий правовий режим на території держави для забезпечення подолання збройної агресії, загрози нападу, небезпеки державної незалежності та територіальної цілісності. Також визначаються заборони щодо реалізації окремих форм народовладдя з одночасним наданням особливих повноважень органам публічної влади.

Мета дослідження. Виходячи з окресленої вище проблематики та наявності різних позицій у царині правової науки, основною ідеєю даної статті є спроба дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання заборон та дозволів щодо реалізації інструментів народовладдя у період законодавчих обмежень правового режиму воєнного стану та формування обґрунтованої авторської пропозиції у даній царині публічно-управлінських відносин.

Стан опрацювання проблематики. Питання *правового регулювання заборон та дозволів на масові заходи у період воєнного стану* перманентно перебуває в епіцентрі дискусій в межах адміністративно-правової науки останнього часу. Питання забезпечення відносин народовладдя як основних інструментів влади народу ставало предметом досліджень періоду незалежності України таких вітчизняних вчених як О.О. Галус, Т.С. Гапешко, В.В. Корольова, В.І. Курило, М.М. Михайлов, В.В. Мушенко, О.С. Остапенко, В.Ф. Погорілко, І.В. Пустовіт, М.І. Ставнійчук, В.Д. Шаповал, Л.М. Шипілова та ряду інших фахівців галузей теорії права, адміністративного, конституційного права тощо.

Позиції основної частини науковців щодо стану та перспектив сучасного обмеження народовладдя в умовах воєнного стану є, практично, однозначними. Більшість представників правової науки підтримують загальну позицію щодо доцільності обмеження відносин народовладдя по причині того, що проведення парламентських, президентських, місцевих виборів та загальнодержавних і місцевих референдумів під час дії зазначеного режиму в нашій державі «буде суперечити статті 21 Загальної декларації прав людини, положенням статей 3, 24, 38 Конституції України, нормам Закону України «Про правовий режим воєнного стану»» [1, с. 19].

Зокрема, Шаповал В. Д. та Пустовіт І. В. вважають, що обмеження виборчого права під час дії правового режиму воєнного стану в Україні хоч і завдає шкоди одному з основоположних принципів демократичної держави, проте, ця шкода є виправданою та такою, яку можна вважати завданою у стані крайньої необхідності під час триваючої війни [1, с. 20]. Корольова В.В. та Гапешко Т.С. підтримують таку позицію, аргументуючи її тим, що обмеження прав громадян під час воєнного стану є необхідними в країнах з різними політико-правовими режимами. Безпека держави неможлива без урахування балансу інтересів особи, громадянського суспільства та держави, який досягається через введення поміркованих обмежень як на владу держави над особою, так і на права та свободи особистості [2, с. 87].

Поряд із теоретико-правовою доктриною різнопланового обґрунтування позиції законодавця щодо обмеження народовладдя у період воєнного стану у правовій науці сформовано пропозиції щодо удосконалення досліджуваних відносин у напрямку забезпечення народовладдя. Наприклад, Михайлов М.М. висловлює ідею поміркованого підходу до обмеження права громадян на безпосереднє здійснення влади та пропонує розпочати комплексну роботу щодо вивчення можливості

створення блокчейн-платформ прямої електронної демократії [3, с. 16]. Остапенко О.Л. відстоює позицію про наявність права на проведення парламентських і президентських виборів в Україні в умовах воєнного стану з метою забезпечення народовладдя шляхом голосування через інтернет, долаючи виклик встановленої конституційної заборони [4].

Проте, значно меншу уваги у царині сучасної науки адміністративного права було приділено фахівцями дослідженню можливостей реалізації інших інструментів народовладдя, які входять до широкої категорії «масові заходи».

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на запропоновану низку обмежень, сформованих запровадженням правового режиму воєнного стану, важливим питанням наразі залишається підтримання органами публічної влади можливостей щодо реалізації конституційних прав громадян на участь у процесі управління у сфері публічних та приватних відносин як важливої складової народовладдя. Адже, особливістю сучасного, орієнтованого на європейські стандарти демократичності, публічного управління в нашій країні є забезпечення реалізації різних можливих та доступних форм народовладдя в будь-яких суспільно-політичних умовах при допомозі обов'язкового моніторингу, аналізу та врахування позицій громадян і громадських інститутів у процедурі прийняття рішень та контролю за їх виконанням на центральному, регіональному, місцевому рівнях. Тобто особливою цінністю народовладдя є можливість громадян України впливати на різні публічні організаційно-управлінські процеси загальнодержавного та місцевого значення.

В сучасних умовах глобальних викликів незалежності, територіальній цілісності та державному суверенітету нашої держави, част. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII було передбачено, поряд із заборонаю проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, а також проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, заборона проведення страйків, масових зібрань та акцій. Крім того, у п. 8 част. 1 ст. 8 зазначеного Закону вказано, що військове командування разом з військовою адміністрацією можуть самостійно або із залученням органів місцевого самоврядування забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій та інших масових заходів [5].

Проведений аналіз наявних законодавчих заборон періоду воєнного стану не дає підстави до однозначного розуміння законодавчої позиції щодо можливості проведення під час цього стану таких окремих видів масових зібрань (заходів) як громадські слухання та загальні збори об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (надалі – ОСББ) при відсутності заборони з боку військового командування та військової адміністрації.

Враховуючи наявну, на нашу думку, проблематику, викладемо наступні авторські узагальнення. Поняття «масове зібрання» не зафіксовано у чинному законодавстві України. Відповідно до загальноприйнятого тлумачення та логіки, зазначимо, що таке поняття є досить широким за змістовим обсягом та є тотожним поняттям «масова акція», «масові заходи», «мирне зібрання» тощо.

Зокрема, аналітик та науковець Пищида Володимир вважає, що масові заходи – це громадсько-політичні, культурні, спортивні чи розважальні події, що збирають велику кількість учасників, наприклад, концерти, фестивалі, змагання, мітинги або релігійні святкування. Такі заходи можуть проводитися з нагоди державних свят, пам'ятних дат, а також за ініціативи політичних партій, громадських рухів або організацій [6].

А.О. Яременко цей термін визначає через організаційно-правові аспекти: «масові заходи – це організовані чи санкціоновані компетентними державними органами чи громадськими організаціями дії значних груп людей, що здійснюються на основі звичаїв і проходять в громадських місцях» [7, с.38].

Тобто, з адміністративно-правової точки зору, масові заходи охоплюють публічно-громадське партнерство, нейтральні дії чи протистояння як свідоме організоване та кероване скупчення великої кількості людей для проведення заходів адміністративного, управлінсько-господарського, культурного, просвітницького, розважального чи спортивного характеру, а також мирні політичні зібрання підтримки чи непокори владі.

Результати дослідження даного питання доцільно аргументувати наступним чином. Згідно із част. 1 ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [8].

Відповідно до част. 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 64 передбачено тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених, зокрема, у статті 39 Конституції України, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені част. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [9].

Проведені дослідження термінологічної складової вітчизняної нормативно-правової бази дають підстави зазначити про відсутність законодавчого тлумачення окремих понять, які поєднуються у спільну категорію «масові заходи», таких як «масові акції», «мирні зібрання», «мирні збори», «походи», «демонстрації» тощо. З метою визначення орієнтовної державницької позиції щодо розуміння суспільством окремих досліджуваних нами понять, звернемося до історичного порівняльного аналізу відомчих нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України (надалі – МВС України), які вже втратили чинність, проте містять тлумачення, сформовані органами публічної адміністрації.

Отже, відповідно до наказу МВС України від 28.07.1994 р. №404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України», який втратив чинність на підставі наказу МВС від 18.02.2019 р. №110, усі зібрання громадян в залежності від поставленої перед ними мети та методів їх проведення можуть бути поділені на кілька категорій: збори, мітинги, вуличні походи та демонстрації. Мирні зібрання (заходи) найчастіше проводяться з метою вираження ставлення тих чи інших груп, об'єднань громадян до суспільних явищ та проблем, привернення уваги органів влади до них та є однією із форм безпосередньої демократії [10].

У наказі МВС України від 11.05.2010 р. №170 «Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку» (скасовано згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 р. №103) під масовими заходами розуміли заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також з ініціативи політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій, громад, окремих громадян, спортивних організацій, закладів культури тощо [11].

Згідно з наказом МВС України від 28.07.1994 р. №404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» (втратив чинність згідно з наказом МВС від 18.02.2019 р. №110) усі зібрання громадян в залежності від поставленої перед ними мети та методів їх проведення можуть бути поділені на кілька категорій:

- мітинг – масові збори з питань злободенних, переважно політичних, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках та неодмінними атрибутами проведення яких є: масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові);
- демонстрація – масове находиття громадян з приводу висловлювання будь-яких громадсько-політичних настроїв, в т. ч. з питань протесту або незгоди будь з чим;
- вуличний похід – проводиться з тією ж метою, що і демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики [12].

Звернемо увагу на інші сучасні способи забезпечення активної позиції громадянського суспільства як свідомої, добровільної участі громадян у житті суспільства, яка спрямована на вирішення суспільних проблем, захист своїх прав і свобод та побудови демократичної держави. Прикладом законодавчого закріплення інструменту народовладдя є громадські слухання. Вони характеризуються як співпраця громадян з органами публічної влади для самоорганізації та спільних дій з метою досягнення спільних цілей. Порядок організації та проведення громадських слухань встановлено статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. За цією нормою відповідна територіальна громада має право проводити громадські слухання як зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевої громади [13].

Проведення громадських слухань як закріплене статтею 140 Конституції України право територіальної громади на місцеве самоврядування є законним правом жителів села (добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл), селища та міста на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [8]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. В межах адміністративно-правової доктрини публічного адміністрування, громадські слухання є інститутом здійснення місцевого самоврядування безпосередньо територіальною громадою. Порядок організації проведення громадських слухань регламентується статутом громади [13]. Отже, громадські слухання не підпадають під жоден з видів мирних зібрань (заходів) та можуть проводитися в умовах воєнного стану.

Інший приклад регулювання реалізації відносин народовладдя визначено у статті 10 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11. 2001 р. № 2866-III, де загальні збори співвласників багатоквартирного будинку (надалі – ОСББ) є вищим органом управління ОСББ. Загальні збори скликаються і проводяться в порядку, передбаченому у зазначе-

ному Законі для установчих зборів, правлінням об'єднання або ініціативною групою з не менш як трьох співвласників, і скликаються не рідше одного разу на рік [14]. На нашу думку, однозначною є позиція про те, що загальні збори співвласників (ОСББ) не підпадають під жоден з видів мирних зборів, оскільки за своєю природою належать до органів управління ОСББ і відповідно до наявного правового статусу наділяються певними повноваженнями – приймати рішення в межах їх виключної компетенції, тому можуть проводитися в умовах воєнного стану.

Висновки. Отже, як узагальнення даного авторського дослідження, слід зазначити, що особливий правовий режим воєнного стану, як механізм протидії сформованій ворожій загрозі державній незалежності України та її територіальній цілісності, було введено на усій території України після початку збройної ворожої агресії. Право на вільне проведення виборів, референдумів та інших форм прямої участі громадян у владних правовідносинах тимчасово обмежується у зазначених надзвичайних умовах для забезпечення законності, безпеки та стабільності держави. Сучасні правовідносини воєнного стану характеризуються наданням відповідним законно обраним та призначеним органам державної влади та місцевого самоврядування повноважень народовладдя, необхідних для відвернення загрози небезпеки державній незалежності України.

Наразі можна констатувати відсутність у чинному законодавстві України визначення понять мирні зібрання, масові заходи, масові акції, а лише є посилання на них, як то, наприклад, в статті 39 Конституції України [8] чи у статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], відповідно до якої до делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування віднесено вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій та інших масових заходів. Якщо військове командування разом з військовою адміністрацією, відповідно до законодавчо закріплених за ними повноважень, не заборонило, та можливим є проведення таких масових заходів під час воєнного стану як громадські слухання, загальні збори ОСББ. Крім того, ураховуючи умови сьогодення та відповідні технічні можливості, як загальні збори співвласників ОСББ, так і громадські слухання, можуть проводитися дистанційно із застосуванням засобів телекомунікації за умови визначення цього у відповідних організаційно-управлінських документах, а також із дотриманням заходів безпеки щодо захисту життя та здоров'я громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шаповал В.Д., Пустовіт І.В. Доцільність обмеження виборчого права в Україні під час дії воєнного стану. *Публічне право*. 2023. № 4 (52). С. 14–22. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/52/4.pdf>. DOI 10.32782/2306-9082/2023-52-2.
2. Корольова В.В., Гапешко Т.С. Підстави та порядок, пропорційність, законність та межі обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Legal Bulletin*. 2025. № 1 (15). С. 82–89. URL: <https://lbku.krok.edu.ua/index.php/legal-bulletin/article/view/525/466>. DOI 10.31732/2708-339X-2025-15-A12.
3. Михайлов М.М. Безпосередня демократія в умовах воєнного стану: шляхи реалізації права народу на владу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. №2 (30). С. 13–17. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/issue/view/59>. DOI: 10.35774/app2022.02.013.
4. Остапенко О.Л. Щодо недоцільності проведення виборів в Україні в умовах воєнного стану. Електронний портал UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/shchodo-nedotsilnosti-provedennia-vyboriv-v-ukraini-v-umovakh-voiennoho-stanu/> (дата звернення: 15.10.2025).
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389– VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.10.2025).
6. Пищида Володимир. Чи заборонятимуть військові масові заходи під час війни. *Інформаційне агентство УНІАН*. 31.08.2025 р. URL: <https://www.unian.ua/society/volodimir-pishchida-chi-zaboronyatimut-viyskovi-masovi-zahodi-pid-chas-viyni-13115268.html>. (дата звернення: 16.10.2025).
7. Яременко А.О. Щодо визначення поняття масових заходів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 34. С. 32–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2006_34_8.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.10.2025).
9. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua> (дата звернення: 15.16.2025).
10. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ ВМС України від 28.07.94 №404. (втратив чинність згідно з наказом МВС від 18.02.2019 р. № 110). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v01229020-12#Text> (дата звернення: 15.10.2025).

11. Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку: Наказ МВС України від 11.05.2010 р. № 170. (скасовано на підставі Розпорядження КМ України № 103-р від 15.02.2012) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0170320-10#Text> (дата звернення: 15.10.2025).
12. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28.07.1994 р. №404 (втратив чинність згідно з наказом МВС від 18.02.2019 р. № 110). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94#Text> (дата звернення: 15.10.2025).
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.10.2025).
14. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закону України від 29.11.2001 р. № 2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14#Text> (дата звернення: 17.10.2025).