


**Микола Анатолійович Самбор,**

*кандидат юридичних наук,*

*член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,*

*Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області,*

*сектор моніторингу;*

 <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,

*e-mail: nikolas783@ukr.net*

---

**ПРАКТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ  
МИРНИХ ЗІБРАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ ТА МІСЦЕ  
СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ У ВИЗНАЧЕННІ ДОПУСТИМОСТІ ТАКИХ  
ОБМЕЖЕНЬ**

---

*Досліджено практику виконавчої гілки влади України у встановленні колективної (загальної) заборони й обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань в умовах запровадження карантину, а також місце та роль судової гілки влади в особі Верховного Суду та Конституційного суду України у визначенні конституційності запровадження таких обмежень і заборон.*

**Ключові слова:** право на свободу мирних зібрань, карантин, обмеження, Верховний Суд України, Конституційний суд України, конституційність обмежень.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Україна і світ у 2020 р. зазнали кризових явищ у соціальній, економічній і правовій сферах життя, викликаних наявністю біологічної загрози життю та здоров'ю як окремих громадян, так і цілих націй, народів і держав, зумовлених виникненням і стрімким поширенням планетою гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Держави і недержавні організації та інститути громадянського суспільства вживають організаційних і практичних заходів, спрямованих на зниження небезпечності чинників пандемії для життя та здоров'я людей. Так, наприклад, Президент Російської Федерації В. Путін завив про реєстрацію в Росії першого препарату від COVID-19, який «працює досить ефективно, формує стійкий імунітет і пройшов усі необхідні перевірки» [1]. На думку Президента Сполучених Штатів Америки Д. Трампа, американська вакцина проти коронавірусу може бути готова вже в жовтні цього року: «У межах операції Warp Speed ми продовжуємо виробляти безпечну та ефективну вакцину в ті рекордні терміни, про які повідомляли. Ми отримаємо її,

на мою думку, до кінця року. Можливо, навіть до кінця жовтня». Агентство «Укрінформ» повідомило, що станом на ранок 5 вересня у світі зафіксовано 26 799 409 випадків хвороби COVID-19, з них 879 028 летальних випадків і 18 910 430 випадків одужання [2]. Загрози, які несе пандемія коронавірусу, не можна применшувати, а життя дієвих заходів як медичного й соціального, так і правового характеру має відповідати наявним загрозам, однак не створювати інші загрози для вільного існування особистості та її розвитку, а тим паче не бути підставою для запровадження обмежень прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

### **Стан дослідження проблеми**

Проблематика правового регулювання суспільних відносин в умовах пандемії є новою для України та не надто дослідженою для світового правового порядку. Тому особливості правового регулювання відносин зі здійснення права на свободу мирних зібрань в умовах пандемії та запровадження карантину мають низку прогалин, що, на наш погляд, негативно відбивається на здійсненні права на свободу мирних зібрань.

Безперечно, право на свободу мирних зібрань було предметом не одного наукового дослідження (для прикладу можна назвати праці А. Загороднюка, О. Клименка, В. Ліщинської, М. Філоретової, О. Шкарнеги та ін.), тоді як питання правового регулювання здійснення права на свободу мирних зібрань в умовах пандемії залишаються малодослідженими. Робляться спроби дослідити особливості правового регулювання права на свободу в умовах запровадження карантину [3] та надзвичайних ситуацій [4], однак роль судової гілки влади у врегулюванні обмежень права на свободу мирних зібрань в умовах карантину ще не досліджувалася.

### **Мета і завдання дослідження**

Ураховуючи викладене, *метою* статті є дослідження легітимності встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань в умовах карантину та місця судової гілки влади в утвердженні згаданого права.

Відповідно до мети сформульовано такі *завдання*: розглянути правові підстави обмеження права на свободу мирних зібрань в умовах карантину і вплив судової гілки влади на дотримання права на свободу мирних зібрань людини в Україні в умовах запровадженого карантину та з нових дослідницьких позицій сформулювати, що зумовлює легітимність обмеження права на свободу мирних зібрань в умовах карантину.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що вперше у правовій науці обґрунтовано, по-перше, роль і місце судів загальної та конституційної юрисдикції в забезпеченні права на свободу мирних

зібрань, по-друге, недопустимість обмеження згаданого права поза законодавчим механізмом під час запровадження умов, які можуть впливати на свободу здійснення цього права.

### **Виклад основного матеріалу**

Уряд України, установивши з 12 березня до 3 квітня 2020 р. на всій території України карантин, з першого дня заборонив проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 200 осіб<sup>1</sup>, а із 17 березня 2020 р. до 3 квітня 2020 р. – проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів, у яких бере участь понад 10 осіб<sup>2</sup>, проведення масових (культурних, спортивних, розважальних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів за участю більше однієї особи на 5 м<sup>2</sup> площі будівлі або території (якщо захід проводиться на відкритому повітрі)<sup>3</sup>, а також діяльність кінотеатрів та закладів культури з наповненістю кінозалів або залів понад 50 % місць у кожному окремому кінозалі або залі. Організатор заходу є відповідальним за дотримання між учасниками фізичної дистанції не менше ніж 1,5 м у разі проведення заходу із розміщенням учасників стоячи<sup>4</sup>.

Беззаперечним є той факт, що така адміністративна заборона (зроблена в адміністративному порядку органом виконавчої влади) стосується здійснення права на свободу мирних зібрань, сформульованого в нормі ст. 39 Конституції України, де проголошується, визнається, забезпечується і гарантується, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи

---

<sup>1</sup> Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-п> (дата звернення: 14.09.2020).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протіепідемічних заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 392 // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-200520-392> (дата звернення: 14.09.2020).

<sup>4</sup> Про встановлення карантину та запровадження посилених протіепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 641 // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641> (дата звернення: 14.09.2020).

виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. В Основному Законі України сформульовано правовий механізм обмеження цього права людини, який може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку, а саме з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Цінність цієї конституційної норми прямої дії полягає в тому, що в ній прямо визначається повнота здійснення права на свободу мирних зібрань, а також виключний спосіб обмеження цього права.

У системному зв'язку зі змістом норми ст. 64 Конституції України, де визначається, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження права на свободу мирних зібрань (права збиратися мирно, без зброї) із зазначенням строку дії цих обмежень<sup>1</sup>. На підставі викладеного слід сформулювати висновок про те, що право на свободу мирних зібрань для всіх і кожного не може свавільно обмежуватися, для цього повинні існувати відповідні умови, визначені у ст. 64 Конституції України.

Обмеження суб'єктивного права на свободу мирних зібрань для окремо взятого суб'єкта може запроваджуватися в порядку, визначеному законом, а саме Кодексом адміністративного судочинства України<sup>2</sup>, нормами якого (статті 268–271, 280) визначено особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. Указаний механізм обмеження права на свободу мирних зібрань є індивідуалізованим і пов'язаним із конкретним суб'єктом.

Виходячи з конституційних норм прямої дії щодо визначення прав і свобод людини та громадянина й гарантій цих прав і свобод виключно законами України, а також згаданих положень КАС України, не існує і не може існувати іншого правового механізму, за винятком законодавчого, який може нормативно сформулювати обмеження права на свободу мирних зібрань в Україні. Таким чином, виключно законами України можуть запроваджуватися обмеження згаданого права для невизначеного кола суб'єктів, зумовлені конституційно визначеними умовами.

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 14.09.2020).

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 14.09.2020).

Із цього приводу Конституційний суд України стверджує, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають установлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними й обґрунтованими. У разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права. Конституційний суд України виходить із того, що до фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії належить свобода, наявність якої в особі є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на свободу є невід'ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибирати свою поведінку з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися територією держави, обирати місце проживання тощо. Право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України. Судовий контроль є необхідною гарантією захисту прав і свобод людини, закріплених в Основному Законі України. Суд після незалежного і неупередженого розгляду питання має ухвалити рішення стосовно правомірності обмеження конституційного права такої особи<sup>1</sup>. Отже, право на свободу мирних зібрань може легітимно обмежуватися виключно за визначених у Конституції умов та виключно у спосіб, визначений Конституцією та законами України. Разом із цим Кабінет Міністрів України залишив поза увагою правову позицію, сформульовану Конституційним судом України ще 2016 р., ухвалюючи рішення про адміністративне обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань. Хоча, на наш погляд, таке обмеження може бути легітимним, коли йдеться про організацію та проведення масових заходів саме державою, її органами чи окремими посадовими особами, адже в

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) : від 01.06.2016 № 2-рп/2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 14.09.2020).

такий спосіб держава обмежує свої повноваження у відповідних сферах. Обмеження ці мають стосуватися саме посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, а не впливати на свободу здійснення права на мирні зібрання людьми.

Серед наведеного слід звернути увагу на те, що така заборона здійснення права на свободу мирних зібрань сформувала склад адміністративного правопорушення за ст. 44<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наслідок такого правового регулювання суспільних відносин зі здійснення права на свободу мирних зібрань в Україні породив шквал обурення учасників суспільних відносин, що, на наш погляд, мало б спонукати адміністративні суди скористатись їх правом, яке випливає зі змісту ч. 4 ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>1</sup>, де зазначено, що якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечать Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного суду України подання щодо перевірки конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного суду України.

Разом із тим досвід правового регулювання карантину в Україні шляхом запровадження спочатку заборони, а потім обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань змусив Верховний Суд звернутися з відповідним поданням до Конституційного суду України з метою вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) Постанови Кабінету Міністрів України № 392, оскільки, по-перше, запровадження Кабінетом Міністрів України обмеження права на свободу мирних зібрань викликало суспільний резонанс і питання щодо застосування юридичної відповідальності за порушення карантинних правил, по-друге, спричинило змістовне незрозуміння з боку суб'єктів правозастосування, якими нормами слід керуватися: 1) конституційними нормами прямої дії; 2) нормами підзаконних нормативно-правових актів суб'єктів, які здійснюють організаційно-розпорядчі функції стосовно безпосередніх суб'єктів правозастосування, що дозволяє першим впливати на дії останніх, перш за все в дисциплінарному порядку.

З огляду на ситуацію, яка склалася, слід ураховувати соціальний контекст, пов'язаний із функцією захисту прав людини конституційною юстицією, який здійснюється шляхом розгляду конституційних

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 14.09.2020).

скарг. Тому виникає питання, які конкретно юридичні обов'язки покладає рішення Конституційного суду України на адміністративні суди з точки зору *erga omnes* (загальної чинності) та *inter partes* (чинності між сторонами). На такій методологічній основі слід вирішувати проблеми, пов'язані з імплементацією рішень Конституційного суду України в діяльність адміністративних судів [5, с. 7].

Нормативність Конституції проявляється у двох аспектах: 1) у принципі правильності Конституції, згідно з яким законодавець і публічна адміністрація мають належним чином втілювати її положення в життя у своїх нормативно-правових актах; 2) у засадах автономного та динамічного тлумачення Конституції органом конституційної юстиції та імплементації загальними судами юридичних поглядів конституційної юстиції під час аргументування власних рішень, що є особливо важливим для Верховного Суду, покликаного забезпечувати єдність судової практики та шляхом тлумачення закону у світлі конституційних принципів усувати інституційні проблеми в поточному законодавстві [5, с. 10–11]. Необхідність тлумачення конституційних норм щодо запровадження обмежень права на свободу мирних зібрань, а також конституційності нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України змусила Верховний Суд звернутися до Конституційного суду України з відповідним поданням.

Скориставшись своїм правом, Верховний Суд відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»<sup>1</sup> звернувся до Конституційного суду України щодо конституційності окремих норм законів України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 р. № 294-IX, «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»» від 13 квітня 2020 р. № 553-IX та інших правових актів, а саме окремих пунктів Постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 р. № 392.

Верховний Суд зазначив, що, по-суті, Конституція України дозволяє обмежувати право громадян на мирні зібрання, але водночас передбачає порядок та умови, за дотримання яких може запроваджуватися таке обмеження. Однак установлення громадянам України обмеження на мирні зібрання та масові заходи шляхом ухвалення Постанови № 392 містить ознаки невідповідності Конституції України. Отже, обмеження цього права не могло бути здійснене шляхом

---

<sup>1</sup> Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 14.09.2020).

ухвалення рішення органом виконавчої влади<sup>1</sup>. Така правова позиція Верховного Суду свідчить про високу правову культуру суб'єкта конституційного подання, а також про високий рівень правових знань і не менш якісний рівень правових умінь і навичок, зумовлених досвідом у сфері правозастосування.

У Рішенні від 28 серпня 2020 р. № 10-р/2020 Конституційний суд України зазначив, що згідно зі ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть установлюватись окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Конституційний суд України наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України<sup>2</sup>. Продемонстрована у вказаному рішенні правова позиція Конституційного суду України однозначно підтвердила

---

<sup>1</sup> Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 392 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 392; частин першої і третьої статті 29 Закону України від 14 листопада 2019 року № 294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік»; абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 13 квітня 2020 року № 553-IX «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”»: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 29.05.2020 № 7 // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/4\\_230\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/4_230_2020.pdf) (дата звернення: 14.09.2020).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”»: від 28.08.2020 № 10-р/2020 // Конституційний Суд



сформульовану в конституційній нормі прямої дії тезу про недопустимість свавільного обмеження прав і свобод людини, зокрема права на свободу мирних зібрань. Такі обмеження в демократичній і правовій, соціальной державі України можуть здійснюватися виключно в порядку, визначеному Конституцією та законами України.

Виходячи з викладеного, варто підтвердити виправданість мети обмежувальних заходів, запроваджених Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України в березні-травні 2020 р. у зв'язку з поширенням на території України COVID-19. У результаті зіставлення цінностей і прав людини слід визнати, що загрози для життя та здоров'я є важливішими за проблеми обмеження особистої свободи стосовно пересування і заборони на деякі види соціальних контактів. Зважаючи на сучасні наукові знання, відмова від накладення таких обмежень істотно збільшує ризики зараження вірусом, захворювання значної кількості людей, перевантаження медичних закладів під час лікування серйозних випадків і в гіршому випадку зростання смертності. Однак слід наголосити, що навіть виправданість і серйозність мети, яка полягає в захисті життя і здоров'я людей, для досягнення якої запроваджуються обмеження в реалізації конституційних прав людини, не означає, що такі обмеження можуть установлюватися свавільно та бути несумісними з фундаментальними конституційними цінностями верховенства права, демократії та захисту прав людини. Суд мав навести більше аргументів щодо зайнятої ним справедливої юридичної позиції, за якою обмеження прав і свобод людини можуть установлюватися виключно Конституцією і законами України, а не підзаконними актами. Верховенство Конституції України не має сенсу, якщо грубо порушуються її принципи та норми, які гарантують права і свободи людини. Так, зокрема, з положення п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України, яке передбачає, що виключно законами України визначаються «права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод», впливає, що й обсяг цих обмежень 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 ухвалює закони. З указаного випливає, що Верховна Рада України не могла передати повноваження щодо ухвалення акта з питання обмеження здійснення конституційних прав і свобод людини будь-якому іншому органу державної влади. Заходи щодо обмеження прав людини не можуть бути безстроковими та підлягають періодичному перегляду парламентом<sup>1</sup>.

---

України : офіц. сайт. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10\\_p\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020.pdf) (дата звернення: 14.09.2020).

<sup>1</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним

Суддя В. В. Лемак переконаний, що обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань мало б бути запроваджено саме нормою закону суб'єктом законотворчості – Верховною Радою України як представницьким органом влади, уповноваженим народом реалізовувати нормативну функцію регулювання суспільних відносин, у тому числі визначення умов здійснення права на свободу мирних зібрань, установлення обмежень чи заборон здійснення цього права.

Більшість із приписів Основного Закону України, по-перше, вказує на найбільш значущі для конкретної особи конституційні цінності, а по-друге, визначає зміст конституційного ладу в Україні. З огляду на те, що встановлення зазначених у Постанові № 392<sup>1</sup> обмежень конституційних прав і свобод людини та громадянина було здійснено рішенням неналежного суб'єкта, не має сенсу досліджувати дотримання/недотримання інших умов для обмеження конституційних прав і свобод, які встановлює Основний Закон України, оскільки зрозуміло, що порушення належної правової процедури, без сумнівів, делегітимізує зазначені положення цієї Постанови. Суддя О. О. Первомайський ідентифікує Кабінет Міністрів України як абсолютно неналежного суб'єкта запровадження заборони здійснення права на свободу мирних зібрань, і це правильно. Разом із цим доречно було б зважати на природу повноважень запровадження обмежень здійснення права на свободу мирних зібрань виключно з огляду на зрозумілість рішення.

У такій ситуації Українська держава не вигадала нічого кращого, ніж діяти методами терору (залякування). З огляду на це слід зауважити, що є речі, важливіші за ефемерну державу і страшніші за смертельну епідемію. Такі речі належать до архетипів цивілізації. В європейській цивілізації до таких речей, безумовно, слід віднести природні права людини. Диктатура страху є антитезою до диктатури (панування) права. І низка заходів, що застосовувались урядом, є яскравим свідченням цієї максими. Слід також розуміти, що якщо уряд

---

поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-Co V-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу 11 «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10\\_p\\_2020\\_1\\_0.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020_1_0.pdf) (дата звернення: 14.09.2020).

<sup>1</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. у справі № 1-14/2020 за конституційним поданням Верховного Суду // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10\\_p\\_2020\\_2\\_0.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020_2_0.pdf) (дата звернення: 14.09.2020).

залежно від своїх примх, забаганок, уподобань чи специфічного розуміння ситуації в державі будь-коли може зупинити дію конституційних прав і свобод, то в такому випадку йдеться не про функціонування інституту прав і свобод у сутнісному їх розумінні, а про банальні адміністративні дозволи. І справа не лише в тому, що режими, подібні до карантину, необхідно запроваджувати законом, оскільки останній є виявом делегованого консенсусу в парламенті. Лише Конституція як вияв вищої справедливості є єдиним верифікатором побажань влади, втілених у норми закону. І як загальний результат розмитість і відсутність чітких критеріїв карантину можуть призвести до ситуації, коли карантин або окремі його елементи з усіма обмеженнями можуть стати органічною частиною буття Української держави. Тим більш, що він наразі є саме тією причиною, на яку зручно списувати будь-які проблеми – від падіння економіки до надзвичайних повноважень Президента України, в тому числі проблеми, створені специфічним українським урядуванням. У такому врядуванні є все, крім права, справедливості та моральності<sup>1</sup>.

Вважаємо, що такі рішення Кабінету Міністрів України щодо обмеження права на свободу мирних зібрань в адміністративному порядку є очевидно неконституційними й не додають авторитету цій гілці влади, а скоріш, навпаки, вселяють зневіру в державних органах. Усвідомлення коронавірусної загрози для суспільства і держави виправдало б контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів людини і громадянина з боку Верховної Ради України, і законодавче строкове обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань могло б бути виправданим. Однак дотримання процедур обмеження прав і свобод людини, зокрема права на свободу мирних зібрань у демократичній та правовій державі, яка не лише декларує принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, а й вчиняє активні дії, спрямовані на їх утвердження, мають виключне значення для суспільства й окремої особистості, коли люди усвідомлюють свою захищеність від сваволі держави.

---

<sup>1</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-Co V-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу 11 «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10\\_p\\_2020\\_3.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020_3.pdf) (дата звернення: 14.09.2020).

## **Висновки**

Підсумовуючи, зазначимо, що право на свободу мирних зібрань у демократичній і правовій державі належить до предмета виключно законодавчого регулювання. Індивідуальні обмеження чи заборони здійснення цього права можуть запроваджуватися виключно відповідно до законодавчих положень у судовому порядку. Саме на цьому наголошується в Основному Законі України. Колективне (загальне) обмеження права на свободу мирних зібрань для невизначеного кола суб'єктів може встановлюватися виключно відповідно до Конституції України та передбачених нею умов запровадження обмеження права на свободу мирних зібрань. Нині умовами таких обмежень визначено запровадження воєнного та надзвичайного станів. Хоча цілісне розуміння права на свободу мирних зібрань і законодавче регулювання суспільних відносин щодо його здійснення дають можливість зробити висновок, що навіть в умовах надзвичайного стану обмеження права на свободу мирних зібрань може запроваджуватися виключно в судовому порядку.

Разом із цим обмеження права на свободу мирних зібрань суб'єктів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій, на наш погляд, може встановлюватися в адміністративному порядку шляхом видання відповідних нормативних актів вищих суб'єктів управління. Водночас такі обмеження не повинні стосуватися цивільно-правових відносин та їх учасників.

Застосування в такому випадку Кабінетом Міністрів України адміністративного розсуду – інтелектуально-вольової діяльності посадових осіб найвищого органу в системі виконавчої влади й уповноважених ним осіб, що ґрунтується на нормах позитивного права, здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, що пов'язано з оцінюванням доказів, усебічним, повним та об'єктивним дослідженням усіх обставин справи в їх сукупності за своїм внутрішнім переконанням, керуючись власною правосвідомістю, спрямованою на утвердження верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також з ухваленням індивідуального акта застосування права. У разі ухвалення рішення про обмеження та заборону здійснення права на свободу мирних зібрань воно, перш за все, не ґрунтується на конституційних нормах прямої дії, а також підриває принцип правового порядку діяльності органів державної влади. Ключовими ознаками адміністративного розсуду в адміністративно-деліктному праві вважаємо такі:

- 1) суб'єкт реалізації – уповноважена посадова особа органу виконавчої влади або місцевого самоврядування;
- 2) це інтелектуально-вольова діяльність;

3) це діяльність, що ґрунтується на нормах Конституції та законів України;

4) це діяльність, яка є продуктом правосвідомості суб'єкта адміністративного розсуду, що реалізується виключно в межах та у спосіб, визначені Конституцією та законами України;

5) існує своя сфера застосування адміністративного розсуду;

6) мета – утвердження верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, стабільності суспільних відносин;

7) ухвалення індивідуального або нормативного акта;

8) застосування чи незастосування або установаження можливості застосування юридичної відповідальності залежно від обставин справи;

9) забезпечення виконання стягнення в разі застосування юридичної відповідальності [6, с. 120].

Вважаємо, що яку б блага та соціально значущу мету не переслідував Кабінет Міністрів України на чолі з Прем'єр-міністром, керуючись адміністративним розсудом органа виконавчої влади, недопустимо застосовувати обмеження прав і свобод людини, зокрема права на свободу мирних зібрань, адже такі обмеження можуть перетворитися з винятку на закономірність, і фундаментальні принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини та громадянина врешті-решт зведуться нанівець, а замість демократичного устрою країни досить швидко сформується антидемократичний режим з притаманними йому тоталітарними, деспотичними ознаками, коли права і свободи людини стануть лише декларацією та іграшкою суб'єктів владних повноважень. Поміж усього така правова позиція органів виконавчої влади в застосуванні всеохоплюючого обмеження або навіть повної заборони здійснення права на свободу мирних зібрань зміцнює в учасників суспільних відносин думку про можливість упровадження власної волі з використанням апарату держави незалежно від того, чи перебуває сфера реалізації волі владарюючого класу у правовому колі або ж явно виходить за його межі.

Сьогодні судова гілка влади перебуває на сторожі таких складових правової основи держави, як свобода, рівність і справедливість, а також дотримання демократичної організації правового порядку в українському суспільстві, основи якого закріплено у ст. 19 Конституції України.

Ураховуючи викладене, суб'єкти судової гілки влади в особі Верховного Суду та Конституційного суду, керуючись нормами Конституції України та законів України, спираючись на фундаментальні демократичні засади справедливості, свободи та рівності, обстоюють та утверджують принцип верховенства права та дотримання прав і свобод в Україні шляхом обмеження влади суб'єктів державної

влади, які спрямували свої повноваження на обмеження права на свободу мирних зібрань. Така позиція представників судової гілки влади в утвердженні дотримання права на свободу мирних зібрань зумовлюється її незалежністю, перш за все від виконавчої гілки влади, та можливістю ухвалення своїх рішень в умовах, коли виключається сторонній вплив на суб'єктів здійснення правосуддя.

Глибоко переконані, що, крім ухвалених судових рішень, спрямованих на утвердження свободи здійснення права на мирні зібрання, такі судові рішення повинні виконуватися представниками державних органів, які зобов'язані впроваджувати загальноприйняті демократичні стандарти правового регулювання суспільних відносин зі здійснення права на свободу мирних зібрань, уникаючи їх суб'єктивного тлумачення в інтересах суб'єктів владних повноважень, у відповідних правових актах, норми яких покликані врегульовувати суспільні відносини, в тому числі в умовах кризових явищ, зокрема запровадження карантинних заходів. Важливо використовувати у практиці регулювання суспільних відносин зі здійснення права на свободу мирних зібрань за допомогою ухвалення нормативно-правових актів правове обґрунтування і правові позиції утвердження верховенства права і дотримання права на свободу мирних зібрань, що ґрунтуються на демократичних принципах побудови держави й інститутів громадянського суспільства.

Насамкінець зазначимо, що діяльність державних органів у неухильній відповідності до вимог Конституції та законів України є гарантією того, що всі суб'єкти суспільних відносин максимально дотримуватимуться вимог регулятора суспільних відносин – права. Навіть одноразове ігнорування таких правових приписів з боку суб'єктів владних повноважень вкрай негативно позначається на формуванні правової свідомості та культури учасників суспільних відносин, ставленні до права, утвердженні стійких моральних переконань у відсутності необхідності дотримуватися заборон, виконання обов'язків, що не лише не дозволяє суспільству розвиватися, а й наділятиме суспільні процеси стагнаційними та регресивними ознаками в напрямку, протилежному демократичним засадам і верховенству права.

**Список бібліографічних посилань:** **1.** Бера В. ВООЗ хоче проаналізувати дані про препарат, який Путін називає вакциною проти COVID-19. З ним не все гладко // *Hromadske* : сайт. 12.08.2020. URL: <https://hromadske.ua/posts/vooz-hoche-proanalizuvati-dani-pro-preparat-yakij-putin-nazivaye-vakcinoyu-proti-covid-19-z-nim-ne-vse-glادko> (дата звернення: 19.09.2020). **2.** Трамп заявив, що вакцина проти COVID-19 може з'явитися у США вже наступного місяця // *Укрінформ* : сайт. 05.09.2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3093972-tramp-zaaviv-so-vakcina-proti-covid19-moze-zavitsa-u-ssa-vze-nastupnogo-misaca.html> (дата звернення: 19.09.2020). **3.** Самбор М. А.

Право на свободу мирних зібрань в умовах реалізації карантинних заходів під час надзвичайної ситуації // Правові засади епідемічної безпеки: виклики та перспективи : матеріали інтернет-конференції (м. Полтава, 29 квіт. 2020 р.) / Нац. акад. правових наук України, Наук.-дослід. ін-т вивчення проблем злочинності ім. академіка В. В. Сташиса. Харків : Право, 2020. С. 255–263. **4.** Самбор М. Надзвичайний стан як умова обмеження права на свободу мирних зібрань. *Право України*. 2019. № 4. С. 183–195. **5.** Оніщук М., Савчин М. Пряма дія Конституції та імплементація її положень в адміністративному судочинстві. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 2 (31). С. 6–26. **6.** Sambor M. Administrative discretion in administrative-delict law. *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2018. Spec. iss. 2 (92). Pp. 115–121.

Надійшла до редколегії 19.09.2020



### **Sambor M. A. The Practice of Introducing Restrictions on the Right to Freedom of Peaceful Assembly within Administrative Proceedings and the Place of the Judicial Branch of Power in Determining the Admissibility of Such Restrictions**

*The author has researched the practice of the executive branch of power of Ukraine in establishing a collective (general) ban and restriction of the right to freedom of peaceful assembly under quarantine, as well as the place and role of the judicial branch of power represented by the Supreme Court and the Constitutional Court of Ukraine in determining the constitutionality of such restrictions and prohibitions.*

*The powers of the Supreme Court on the constitutional submission to the Constitutional Court of Ukraine on the constitutionality of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On quarantine to prevent the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 and stages of weakening of anti-epidemic measures” dated from May 20, 2020 No. 392 on the establishment of a ban on the exercise of the right to freedom of peaceful assembly within administrative proceedings during the introduction of quarantine in Ukraine, as well as the justification of such a constitutional submission.*

*It is important to analyze and form a legal understanding of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine on the unconstitutionality of restricting and prohibiting the exercise of the right to freedom of peaceful assembly during quarantine within administrative proceedings – by adopting the relevant resolution by the Cabinet of Ministers of Ukraine, which was the result of administrative discretion of the highest agency in the system of executive agencies of Ukraine. In this regard, the study focuses on the motivation and validity of the decision of the agency of constitutional jurisdiction and understanding of those legal and social values that were the basis for the judges of the Constitutional Court of Ukraine while adopting the decision dated from August 28, 2020 No 10-р/2020.*

**Key words:** the right to freedom of peaceful assembly, quarantine, restrictions, the Supreme Court of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine, the constitutionality of restrictions.

