

МИКОЛА АНАТОЛІЙОВИЧ САМБОР,*кандидат юридичних наук,**член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,**Головне управління Національної поліції в Чернігівській області,**Прилуцький районний відділ поліції,**сектор моніторингу;**Прилуцька районна рада Чернігівської області;**Північноукраїнський інститут імені Героїв Крут**Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад**“Міжрегіональна Академія управління персоналом”»,**кафедра правознавства;* <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,*e-mail: nikolas783@ukr.net***ПРАВОТВОРЧИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**

У статті досліджено питання законопроектної діяльності у сфері законодавчого регулювання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань в Україні. У суспільно-політичній думці неодноразово наголошувалося на необхідності законодавчого врегулювання обов'язків як суб'єктів, які здійснюють це право, так і органів публічної адміністрації під час організації та проведення мирних зібрань. Проаналізовано кількісно-якісні показники законотворчості, якість законопроектів, їхню визначеність, зрозумілість та узгодженість із чинним законодавством України, відповідність конституційним нормам. Дослідження охоплює Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань, Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів, Проект Закону про свободу мирних зібрань, а також доктринальні погляди на законотворчість у сфері регулювання права на свободу мирних зібрань в Україні. Зроблено висновок, що ці законопроекти не забезпечують свободу використання та здійснення права на мирні зібрання, а натомість є спробою держави обмежити це право шляхом покладення на осіб, які бажають реалізувати своє право, додаткових обов'язків. Норми цих законопроектів свідчать про те, що вони являють собою нормативно-правовий матеріал, який має застосовуватися не для регулювання загальної сфери використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, а для встановлення окремих винятків із цих правил. Водночас запропоновані законопроекти не вирішують низки важливих питань, таких як строки сповіщення, визначення об'єкта сповіщення, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безперешкодного здійснення цього права тощо. Законодавець цими законопроектами намагається легітимізувати додаткові обов'язки для носіїв права на свободу мирних зібрань, перетворюючи негативне право, яке є гарантією здійснення інших конституційних прав, на позитивне право, використання чи здійснення якого залежить від розсуду органів публічної адміністрації.

На підставі глибинного аналізу зроблено обґрунтовані висновки щодо якості зазначених законопроектів та доцільності їх удосконалення, а також важливості для громадянського суспільства ухвалення відповідних законодавчих актів у сфері свободи мирних зібрань.

Визначено, що розвиток правової системи має відбуватися в напрямі ухвалення законодавчих актів, у яких чітко окреслюватимуться повноваження органів публічної адміністрації під час організації і проведення мирних зібрань, а також уникнення покладення додаткових обов'язків на суб'єктів, які здійснюють це право.

Ключові слова: право на свободу мирних зібрань, законотворчість, проект закону, законодавче регулювання прав людини та громадянина, дотримання прав і свобод людини, правова визначеність, якість законодавства.

Оригінальна стаття

ВСТУП. Соціальні явища, як і правові явища, поняття та категорії, проходять випробування часом, що зазвичай окреслюється поняттям історичного та історико-пра-

вового становлення і розвитку. Одним із таких правових понять є право на свободу мирних зібрань, яке належить до прав і свобод людини.

Гене́за права на свободу мирних зібрань від часу проголошення незалежності України відбувається за принципом синусоїдальної хвилі, коли спостерігаються окремі сплески уваги до змісту й особливостей використання, здійснення та реалізації цього права, а також фази спокою, що можуть характеризуватися байдужістю до його місця та ролі в житті людини, суспільства і держави. Водночас ці фази можуть бути різними не лише за інтенсивністю, а й тривалістю.

Попри важливість права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві, воно не отримало належного як природно-правового наповнення, так і позитивістської форми його регулювання та реалізації.

Науково-теоретичному дослідженню права на свободу мирних зібрань у різних його юридичних аспектах присвятили свої роботи Р. Мельник, М. Савчин, М. Смокович та інші вітчизняні науковці. Не залишилися осторонь і суб'єкти законодавчої ініціативи, які намагалися запропонувати власне бачення правового врегулювання використання, здійснення й обмеження права на свободу мирних зібрань. Водночас важливим аспектом, що містить беззаперечні аргументи до якісного формування норм позитивного права у сфері регулювання здійснення, реалізації, обмеження та відновлення права на свободу мирних зібрань, є рішення національних судів, зокрема Конституційного Суду України. Проте наявна правова доктрина, судові прецеденти та практика законотворчості не вплинули на стан та якість правового регулювання права на свободу мирних зібрань, що зумовлює надмірно великий адміністративний розсуд суб'єктів державної влади. Це може призводити, а іноді і призводить, до необґрунтованого в демократичному суспільстві обмеження цього права, а інколи й до заборони його використання та здійснення. Такий стан справ негативно позначається насамперед на правах і свободах людини, стані демократії в суспільстві, реалізації принципу верховенства права, правовій визначеності та передбачуваності в діяльності органів державної влади.

Отже, на нашу думку, важливим кроком у формуванні якісних та ефективних норм, що забезпечать реалізацію права на свободу мирних зібрань в Україні, є історико-правове дослідження правотворчого процесу, спрямованого на формування нових норм щодо регулювання реалізації цього права, зокрема в період незалежності України.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Метою статті є дослідження правотворчої прак-

тики та якості проєктів законодавчих актів, спрямованих на створення ефективного регулювання використання, здійснення, реалізації, обмеження, заборони чи поновлення права на свободу мирних зібрань в Україні.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі *завдання*: висвітлити наявний законотворчий досвід урегулювання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань в Україні; продемонструвати етапи змін у підходах до нормативного регулювання суспільних відносин, що стосуються використання та здійснення цього права; виявити проблемні та дискусійні питання розподілу владних повноважень у сфері забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань; запропонувати правові конструкції та механізми врегулювання використання і здійснення права на свободу мирних зібрань з огляду на утвердження прав і свобод людини, сучасне розуміння змісту цього права та повноваження органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо створення умов для його реалізації.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Законодавство є ефективним засобом досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин. Оцінювання законодавчого впливу є важливим інструментом у формуванні якісного нормативного матеріалу, здатного врегулювати суспільні відносини в демократичному суспільстві. Під час дослідження змісту проєктів нормативно-правових актів насамперед застосовуються загальнонаукові методи (системний аналіз, формальна логіка, діалектика) та спеціальні юридичні методи (формально-юридичний, аналіз, порівняльно-історичний, статистичний), які дозволяють системно досліджувати й оцінювати державно-правові явища, виявляти їхню сутність, взаємозв'язки і оцінювати вплив змін на суспільство та право як цілісну систему регулювання відносин у суспільстві.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Конституційний процес, увінчаний ухваленням Верховною Радою України Конституції України, дав поштовх до усвідомлення змісту права на свободу мирних зібрань, окресливши конституційні форми його здійснення: збори, мітинги, походи, демонстрації (Самбор, 2019a). Важливим кроком стало визнання в конституційній нормі права на свободу мирних зібрань, хоча й у дещо урізаній мовно-лінгвістичній правовій формулі – право збиратися мирно.

Детально рефлексуючи навколо питання еволюції правового закріплення права на

свободу мирних зібрань в Україні, можна виокремити такі ключові віхи історії становлення та розвитку цього права: перший етап – з 24 серпня 1991 р. до 28 червня 1996 р., коли було збережено континуїтет правових норм, успадкованих Україною від тоталітарного комуністичного режиму; другий етап – з 28 червня 1996 р. до 19 квітня 2001 р., коли відправною точкою стало ухвалення Конституції України та включення до її змісту ст. 39, що забезпечило пряме застосування конституційної норми для регулювання відповідних суспільних відносин; третій етап – з 19 квітня 2001 р. до 16 січня 2003 р., ключовим елементом якого є Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України, а також розвиток наукової доктрини права на свободу мирних зібрань; четвертий етап – з 16 січня 2003 р. по 8 вересня 2016 р., який пов'язаний із черговим етапом правового розвитку розуміння та здійснення права на свободу мирних зібрань, що знайшло своє висвітлення в ухваленні Цивільного кодексу України, який містить ст. 315 щодо здійснення права на свободу мирних зібрань та його цивілістичної складової; п'ятий етап – з 8 вересня 2016 р. до сьогодні, примітним для якого є Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016 у справі № 1-13/2016 (Самбор, 2017), котрим було визнано неконституційними низку нормативно-правових актів, насамперед тих, що Україна успадкувала від радянського періоду, і норми яких пов'язані з обмеженнями та перепонами на шляху використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, зумовлених диктаторсько-тоталітарним режимом, що був основою правової системи суспільства на той час.

Натхненний шлях розвитку національної правової системи має бути квінтесенцією правового досвіду, правової дійсності та уявлень про правове майбутнє, що зумовить створення норм права, які забезпечать регулювання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань не лише сьогодні, а й у майбутньому – через 10, 50, 100 і більше років.

Л. Ярмол (2016) наголошує на необхідності ухвалення спеціального закону України, присвяченого праву на мирні зібрання.

Право на свободу мирних зібрань – чи не єдине право людини та громадянина, закріплене в Конституції України, яке не має свого логічного продовження у відповідному законі (Альонкін, 2021). Більш ліберально цю позицію коментує О. Білаш (2022), стверджуючи,

що ухвалення спеціального закону призведе до надмірного втручання і ризику обмеження свободи.

Вважаємо, що надмірно зарегульована правова площина використання права на свободу мирних зібрань та його здійснення нівелюватиме свободу вибору. Однак чітке регулювання повноважень органів публічної адміністрації щодо забезпечення умов для використання та здійснення права на свободу мирних зібрань усуне можливість використання дискреційних повноважень і адміністративного розсуду, спрямованих на обмеження чи заборону здійснення цього права. Отже, важливо зберегти баланс між свободою здійснення цього права і правовою визначеністю, обмежуючи втручання з боку держави.

Відповідь на питання, чи потрібен окремий закон, норми якого урегулюватимуть відносини щодо здійснення права на свободу мирних зібрань, визначатимуть права, встановлюватимуть обов'язки та юридичну відповідальність суб'єктів цього права, на наше переконання, слід шукати, спираючись на необхідність забезпечення принципу свободи, який домінує у приватноправовій сфері, де проводяться мирні зібрання. Ухвалення такого законодавчого акта можна розцінювати як обмеження свободи на мирні зібрання, що суперечитиме конституційним нормам прямої дії, міжнародному праву та судовій практиці. Однак обмеження свавілля держави, її інститутів і посадових осіб є необхідним. Це зумовлює необхідність у правовій визначеності повноважень органів влади щодо створення умов безперешкодного здійснення права на свободу мирних зібрань. Такий підхід сприятиме утвердженню права на свободу мирних зібрань і формуванню правової доктрини його використання та здійснення (Самбор, 2018а).

Отже, наукова доктрина спонукає суб'єктів законодавчої ініціативи реалізувати свої повноваження щодо ефективного врегулювання суспільних відносин у громадянському суспільстві з урахуванням балансу інтересів особи, суспільства та держави.

Усвідомлюючи досвід власних помилок, пов'язаних із правотворчістю, законотворчістю, праворозумінням і правозастосуванням, як позитивних, так і природно-правових елементів у змісті права на свободу мирних зібрань, а також урахуваючи наявний зарубіжний досвід і, зрештою, власний інтерес українського народу та правової держави до врегулювання цієї проблеми, представники політичних еліт упродовж ХХІ ст. підготували кілька законопроектів.

Відштовхуючись від рекомендацій Конституційного Суду України щодо необхідності законодавчого врегулювання окремих питань використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, зокрема питань завчасного сповіщення, які тривалий час взагалі не були актуальними для вітчизняного законодавця, можна сказати, що нині ми перебуваємо в періоді «антракту» у спробах упорядкувати на законодавчому рівні суспільні відносини з використання та здійснення права на свободу мирних зібрань.

По суті, перша істотна хвиля відродження інтересу до питання права на свободу мирних зібрань бере свій початок із дослідження причинно-наслідкових зв'язків періоду Помаранчевої революції, а також перших утисків цього права стосовно учасників загальнонаціональної акції, спрямованої на утвердження демократичних засад українського суспільства та збереження проєвропейського вектору розвитку української державності.

М. Філоретова (2021) зазначає, що позитивним аспектом діяльності Верховної Ради України є розгляд низки законопроектів у сфері регулювання мирних зібрань, хоча жоден із них не був ухвалений.

Розроблений Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів спрямований на реалізацію встановленого Конституцією України права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, походи¹. Цей законопроект має багато питань щодо сфери його дії. Зокрема, виключення з його норм значної частини сфери використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, наприклад виборчого процесу, на наш погляд, є некоректним з точки зору правотворчості. Адже таким чином порушуватимуться основоположні принципи правотворчості, а норми розпорошуватимуться, хоча за своїм функціональним змістом їх доречно виключити саме з Виборчого кодексу України (у частині, що стосується порядку використання та здійснення цього права). Кодекс може містити спеціальні норми, що визначатимуть особливості використання та здійснення права на свободу мирних зібрань саме під час виборчого процесу.

¹ Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів : від 06.05.2008 № 2450 / ініціатор Ю. В. Тимошенко // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=pf3516=2450&skl=7 (дата звернення: 27.09.2025).

Нагадаємо, що право на мирні зібрання є не лише політичним правом, а й засобом для здійснення багатьох інших громадянських, культурних, економічних, політичних та соціальних прав (Бондар, Нікітіна, 2019).

У відповідь на застереження щодо сфери застосування майбутнього закону зауважимо, що Конституційний Суд України вмотивував свою позицію тим, що право на свободу мирних зібрань є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу світогляду і віросповідання, думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання та поширення інформації, а також на вільний розвиток своєї особистості тощо². Отже, орган конституційної юрисдикції підтвердив, що право на мирні зібрання є джерелом права на релігійні зібрання, використання якого є результатом реалізації права на свободу мирних зібрань. Усування зі сфери правового регулювання права на свободу мирних зібрань, що охоплюється нормами Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», суперечить природі прав людини.

Ми впевнені, що розважальні, спортивні й інші заходи, які відбуваються у публічних місцях, є наслідком використання та здійснення саме права на свободу мирних зібрань, і тому виокремлювати їх у самостійну категорію, передаючи ці питання до повноважень органів виконавчої влади, тим самим усуваючи їх зі сфери регулювання відповідного законодавчого акта, є нелогічним.

Ми глибоко переконані, що такий перелік відносин щодо використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, які не врегульовуються нормами Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів, є невинуватим. Спрямовуючи погляди в майбутнє, подібні законопроекти не гарантують правової визначеності, прогнозованості та передбачуваності для учасників правовідносин, що негативно позначатиметься на

² Рішення Конституційного Суду України 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) : від 08.09.2016 № 6-рп/2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 27.09.2025).

ефективності врегулювання таких суспільних відносин.

Намагання сформувавши терміно-словник засвідчило, що він обмежувався поняттями «демонстрація», «збори», «мирний захід», «мітинг», «пікетування», «повідомлення про проведення мирного заходу» та «похід». Примітним є те, що на організатора мирного зібрання хотіли покласти обов'язок вимагати від учасників заходу додержання громадського порядку та безпеки. Вищезазначене яскраво демонструє не створення умов для свободи використання та здійснення досліджуваного права, а саме формування законодавчої системи обов'язків суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань, перетворюючи його зі свободи на обов'язок, «закріпачуючи» право перед державними органами й органами місцевого самоврядування. Цілком підтримуємо позицію, сформульовану в ч. 4 ст. 6 Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів, яка визначає, що учасникам мирного заходу забороняється мати вичерпний перелік предметів – зброю або предмети, що можуть бути використані для заподіяння шкоди. Водночас вважаємо, що відсутність зброї – це не мирність, а лише один з її проявів, оскільки мирність за своєю суттю є значно ширшим і глибшим поняттям, яке проникає в соціальні підвалини суспільства, його інститутів, відносин та взаємодій.

Спроби законодавчо окреслити сутність поняття «мирний» у нормах Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів не отримали досконалих обрисів. Мирність слід розглядати як активну поведінку суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань, засновану на взаємних поступках і спрямовану на забезпечення здійснення прав, свобод та інтересів не лише учасників зібрання, досягнення мети реалізації права на мирні зібрання, а й прав, свобод та інтересів інших учасників суспільних відносин, зокрема тих, хто не поділяє інтересів суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань, а також представників влади (Самбор, 2019а). Мирність як ознака гарантує можливість досягнення компромісу шляхом взаємних поступок суб'єктів здійснення права на мирні зібрання та прихильників інших поглядів (Самбор, 2019б). У зв'язку із цим не слід і неможливо ідентифікувати мирність як ознаку зібрання лише за наявністю зброї в його учасників.

Норми Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів залишили поза увагою актуальні питання об'єкта сповіщення щодо здійснення права на свободу ми-

рних зібрань на території кількох областей. Гадаємо, що законодавець, з одного боку, намагався задовольнити потребу в урегулюванні відповідних суспільних відносин найбільш оптимальним способом для суб'єктів владних повноважень, а з іншого – задовольнити український народ, сформувавши офіційну позитивістську доктрину права на свободу мирних зібрань та його використання, обминаючи гострі кути справді дискусійних та проблемних питань. Однак сучасна правова доктрина прав і свобод людини давно відійшла від суто позитивістських засад і переконала прогресивне людство в тому, що зміст прав і свобод людини належить до природно-правової площини, якою, на жаль, не бажають користуватися ані суб'єкти законодавчої ініціативи, ані суб'єкти правозастосування.

Мало б передбачатися, що мирний захід може бути проведено в будь-якому придатному для цього місці. Водночас пропонувалося встановити заборони проводити мирні заходи поблизу об'єктів підвищеної небезпеки, ідентифікованих такими відповідно до законодавства, поблизу навчальних закладів, лікарень, установ виконання покарань, судів, учиняти дії, що порушують нормальне функціонування цих закладів (блокування проїзду, використання приладів, які є джерелами шуму, тощо) (частини 1 та 2 ст. 9 Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів).

Звертаючись до практики правозастосування, маємо нагадати, що заборона на використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, наприклад поряд із закладами освіти (а це і заклади фахової передвищої освіти, вищої освіти, середньої, дошкільної тощо), негативно впливає на право учасників освітнього процесу, зокрема права та свободи неповнолітніх, які перебувають під особливою правовою охороною національних і міжнародних інститутів, на протест, який закріплений у відповідному галузевому законодавстві та міжнародних нормах права. Отже, ухвалення таких норм неодмінно призвело б до колізії та конкуренції норм, що насамперед негативно позначилося б на реалізації права на свободу мирних зібрань, а у глобальному масштабі – продовжило б негативні тенденції ускладнення відносин із використання та здійснення цього права за участі держави та державних органів, що позначилося б як на внутрішній, так і на зовнішній політиці та сприйнятті України як правової держави.

Натомість у статтях 12 і 13 Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів жодним чином не визначено

питання створення умов для здійснення права на свободу мирних зібрань. Наприклад, взаємодія з комунальними службами, сприяння у підключенні до міських електромереж тощо. У нормах ст. 22 Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів надано вичерпний перелік обставин, за яких може бути обмежено право на проведення мирного заходу.

На наш погляд, під час визначення сфери дії закону, норми якого регулюватимуть відносини з використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, необхідно говорити про приватну і публічну сфери здійснення зазначеного права, а також місце реалізації та здійснення права на свободу мирних зібрань. Вважаємо, що саме такий критерій доречно покласти в основу сфери застосування норм подібного закону. Очевидно, що, збираючи людей у межах домогосподарства, яке перебуває у приватній власності суб'єкта здійснення права на свободу мирних зібрань, йому не потрібні ані сповіщення, ані інші особливі умови та заходи, за винятком вжиття заходів із недопущення порушень законності та правопорядку, встановлених іншими законами, наприклад порушень норм Закону України «Про систему громадського здоров'я». Водночас використання та здійснення права на свободу мирних зібрань у публічних місцях, що переслідує публічно-правову мету, доречно врегульовувати саме нормами Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів.

На наше переконання, закон, що регулюватиме суспільні відносини з використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, має містити норми, які врегульовуватимуть комерційні заходи (спортивні змагання, концерти, ярмарки тощо), котрі переслідують не лише задоволення культурних чи інших інтересів учасників таких відносин, а й передбачають отримання прибутку в будь-якій формі (сплата вартості квитків, розміщення додаткових об'єктів громадського харчування тощо), виконання таких публічних обов'язків, як сплата податків та інших обов'язкових платежів.

Не менш важливими є не лише питання завчасного сповіщення, а й чітке визначення часових меж. У 2001 р. Конституційний Суд України чітко висловився про те, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення є предметом законодавчого регулювання¹. Однак у Проекті Закону про порядок

організації і проведення мирних заходів це питання не є чітким, оскільки не встановлені відповідні часові межі. Посилання на те, що має бути взятий до уваги час, необхідний для підготовки цих органів та органів внутрішніх справ до забезпечення громадського порядку і безпеки людей під час проведення такого заходу, не відповідає принципу правової визначеності та не вирішує проблему строку завчасного сповіщення. Очевидно, що поняття «правова визначеність» і «правова передбачуваність» мають сформулювати доступне розуміння завчасності сповіщення про використання та намір здійснення права на свободу мирних зібрань. З огляду на вказані елементи принципу верховенства права доречно визначити часовий проміжок завчасного сповіщення. Такий час, на нашу думку, з урахуванням свободи використання та здійснення цього права його носіями, створення умов безперешкодного здійснення цього права та захисту прав, свобод і інтересів як суб'єктів використання та здійснення, так і інших осіб, може бути таким: 1) не менше ніж за дві доби до часу здійснення права на свободу мирних зібрань як загальне правило; 2) не менш ніж за вісім годин для здійснення права на свободу мирних зібрань, що характеризуються спонтанністю або обмеженістю в часі планування.

Конституційне право на свободу мирних зібрань є однією з важливих форм безпосередньої демократії. Конституція України має закріплювати загальне право кожного на мирні зібрання (сьогодні, відповідно до ст. 39 Конституції України, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації належить тільки громадянам) та визначати його сповіщувальний (повідомлювальний), а не дозвільний характер. Конституційні положення щодо права на свободу мирних зібрань мають знаходити свій розвиток та конкретизацію в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах на основі таких вихідних категорій діалектики, як загальне та одиничне (Риндюк, Гришко, 2023).

У Проекті Закону про порядок організації і проведення мирних заходів міститься ст. 12

ті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : від 19.04.2001 № 4-рп/2001 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01> (дата звернення: 27.09.2025).

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої стат-

«Обов'язки органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування», де зазначено, що такі органи в разі неможливості проведення мирного заходу в місці або в час, зазначені в повідомленні, негайно надсилають організаторам (організатору) повідомлення з обґрунтованою пропозицією про зміну місця або часу його проведення. Переконані, що в такий спосіб органи виконавчої влади та місцевого самоврядування перебирали на себе повноваження судової гілки влади, оскільки до виключних повноважень суду належить вирішення питання про заборону чи обмеження права на свободу мирних зібрань.

Цікаво, що Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів за час його доопрацювання, зокрема підготовки до повторного другого читання 3 червня 2012 р. (фактично минуло майже чотири роки), зовні кардинально змінився – від назви «Про свободу мирних зібрань» до змісту. Водночас вважаємо, що ідейне та змістовне наповнення цього законопроекту залишалося неналежним, оскільки багато питань він не вирішував.

Щодо Проекту Закону про збори, мітинги, походи і демонстрації¹, то Т. Крупський (2004) зазначив, що ухвалення цього законопроекту в першому читанні – це концептуальна згода з його положеннями. А саме на концептуальному рівні він є неприйнятним для громадськості, суспільства, насамперед саме через значне обмеження прав громадян на вільну демонстрацію своїх поглядів у вигляді масових заходів.

За результатами аналізу Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів формується стале переконання, що він спрямований не стільки на впорядкування свободи здійснення права на мирні зібрання, скільки на створення спеціально дозволеного механізму використання та здійснення права на свободу мирних зібрань.

Чи можливо говорити про те, що після його доопрацювання сформовано ідейно новий Проект Закону про свободу мирних зібрань? Очевидно, що ні. Уведення понять «одночасні мирні зібрання», «контрзібрання» не можна розглядати як кардинальну зміну філософії законодавчого регулювання права на свободу мирних зібрань. Залишається дискусійним положення про організатора мирних зібрань, зо-

крема іноземців та осіб без громадянства. Оскільки вказаний законопроект за своєю сферою дії (ст. 2) поширюється на організацію мирних зібрань, що переслідують політичну мету, зокрема агітаційних заходів, передбачених Виборчим кодексом України, постає необхідність застереження щодо його організаторів.

Не значним, але з огляду на юридичну техніку важливим є формулювання ст. 3 Проекту Закону про свободу мирних зібрань, у змісті якої доречно викладати нормативно-правові акти за їх ієрархією.

Суттєвим і, на нашу думку, вичерпним є перелік місць, де не допускається проведення мирних зібрань (ст. 9 Проекту Закону про свободу мирних зібрань). Однак використання відсылної норми у спеціальному законі є недоцільним і неприпустимим.

Оцінюючи загалом Проект Закону про свободу мирних зібрань, слід наголосити, що він відрізняється вдосконаленням порівняно з першим його варіантом, оскільки є доопрацьованим, однак це не означає, що він є завершеним і, ба більше, досконалим.

Як Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів, так і доопрацьований його варіант – Проект Закону про свободу мирних зібрань, на наш погляд, не відповідає запитам і вимогам демократичного громадянського суспільства, принципу верховенства права та його складовим, правовій визначеності і передбачуваності, а також спотворює свободу використання та здійснення права на свободу мирних зібрань. Водночас убачається, що норми цих законопроектів можна розглядати як можливість легітимувати державно-владний розсуд щодо створення умов застосування обмежень для використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, щоб такі обмеження чи заборони відповідали принципу «відповідності закону», зміст якого сформований у правозастосовній практиці Європейського суду з прав людини.

Суспільно-політичні події спонукали законодавця знову звернутися до проблематики права на свободу мирних зібрань. Після подій Євромайдану та Революції Гідності суб'єкти законодавчої ініціативи звертаються до питання формування якісного законодавчого поля регулювання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань. Саме за вказаних умов було підготовлено Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань².

¹ Проект Закону про збори, мітинги, походи і демонстрації: від 23.03.2004 № 5342-2 / ініціатор Л. Д. Кучма // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5242-2&skl=5 (дата звернення: 27.09.2025).

² Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань : від 07.12.2015 № 3587 / ініціатори Г. М. Немиря, І. С. Луценко, М. Джемільєв та ін. //

Відповідно до преамбули майбутнього Закону він покликаний урегулювати правові заходи реалізації гарантованого Конституцією України права на свободу мирних зібрань. Зауважимо, що сама преамбула Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань з точки зору юридичної техніки не відповідає змісту Основного Закону, оскільки конституційні норми оперують поняттям «право на мирні зібрання». У зв'язку із цим органічно було б унести відповідні зміни до Конституції України щодо використання терміно-понять. Крім того, ухвалення таких змін отримало б додаткове обґрунтування та схвалення Конституційним Судом України, що підтвердило б якість законодавчих норм у сфері прав і свобод людини.

Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань не розкриває сутності права на свободу мирних зібрань, однак містить легальне визначення поняття «мирне зібрання». Ми переконані, що такий підхід суттєво обмежує розуміння цього поняття, звужуючи його до суто публічно-правової площини, тоді як інші форми зібрань не можуть розглядатися, а отже, і сприйматися як результат використання та здійснення права на свободу мирних зібрань. Це означає, що низка питань, пов'язаних із реалізацією цього права, залишаються поза сферою регулювання норм цього правового акта. Водночас маємо наголосити, що суспільство і законодавець уже давно визначилися, що право на свободу мирних зібрань використовується як у публічно-правовій площині, про що йдеться у Проекті Закону про гарантії свободи мирних зібрань, так і у приватноправовій сфері. Це підтверджується не лише соціальною практикою, а й законотворчістю. Зокрема, при ухваленні Цивільного кодексу України було враховано вказане питання і передбачено ст. 315 «Право на мирні зібрання»¹. У цій нормі також розкриваються такі форми здійснення цього права, як мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо, що відрізняються від конституційних форм здійснення права на свободу мирних зібрань – зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

Не менш цікавим є окреслення сфери дії майбутнього Закону України «Про гарантії

свободи мирних зібрань», а саме те, що в п. 1 ст. 2 його проекту вказується, що він регулює суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням і захистом права на свободу мирних зібрань. Дійсно, подібний підхід до формулювання сфери реалізації цього законодавчого акта є виправданим і логічним, оскільки він відповідає Конституції України та міжнародним нормам у сфері прав і свобод людини. На наше переконання, важливим є усвідомлення того, що цей Закон буде спрямований саме на врегулювання створення умов для використання гарантованої державою можливості людини.

Поряд із цим ч. 2 ст. 2 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань фактично переносить умови з Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів, за яких його дія не поширюється на певні сфери суспільних відносин.

Аргументуючи «за» і «проти» вказаних винятків, додамо до вже озвученого під час аналізу Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів, що пункти 5 і 6 ст. 2 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань передбачають заходи, які є наслідком здійснення права на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35 Конституції України), при цьому здійснення цього права органічно пов'язано із правом на свободу мирних зібрань. Здійснення права на свободу віросповідання у вигляді проведення літургій, інших обрядів тощо можливе лише в межах взаємодії носіїв відповідної релігії, тобто виключно під час здійснення права на свободу мирних зібрань, яке є допоміжним засобом реалізації права на свободу віросповідання.

З огляду на проаналізоване необґрунтовано залишається поза дією норм цього майбутнього закону питання спортивних, видовищних, культурних та інших заходів, зокрема комерційного і некомерційного характеру. Під час урегулювання здійснення права на свободу мирних зібрань у відповідних формах доцільно передбачити надання державних та комунальних послуг за плату (комунальних – прибирання сміття, правоохоронних – фізична охорона учасників тощо).

Зауважимо, що фундаментальним аспектом права на свободу мирних зібрань є мінімальне втручання держави у використання та здійснення цього права. Водночас не можемо ігнорувати той факт, що Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань у розділі II намагається законодавчо відтворити обов'язки суб'єкта здійснення права на свободу мирних зібрань, тим самим перетворюючи право на свободу мирних зібрань із негативного

БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310 (дата звернення: 28.09.2025).

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 27.09.2025).

права на позитивне, здійснення якого повністю залежить від волі держави. Таким чином, відбувається латентний наступ на правовий порядок, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а також створюються завуальовані перепони для використання та здійснення цього права.

Крім того, законодавець продовжує використовувати для позначення часового проміжку термін «невідкладно», зокрема під час визначення обов'язків організатора мирного зібрання (п. 1 ч. 3 ст. 5 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань). Такий термін неможливо охарактеризувати з огляду на такі складові верховенства права, як правова визначеність і правова передбачуваність.

Недосконалим з точки зору логіки та юридичної техніки є зміст п. 4 ч. 2 ст. 7 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань, де йдеться про те, що повідомлення про проведення мирного зібрання подається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій – якщо мирне зібрання заплановано провести на території кількох районів Автономної Республіки Крим. Мабуть, законотворець мав на увазі подачу повідомлення до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій, якщо мирне зібрання заплановано провести на території кількох районів Автономної Республіки Крим або на території кількох районів відповідної області. Адже відповідно до Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань виявляється, що про проведення всіх заходів у межах кількох районів саме Автономної Республіки Крим можна подавати до будь-якої обласної державної адміністрації. А що стосується мирного зібрання на території кількох областей (на кшталт ланцюга злуки між областями), то кого слід повідомляти в такому разі? Питання залишається риторичним. Водночас цей підхід, очевидно, не виправдано усуває з переліку об'єктів сповіщення органи місцевого самоврядування обласного рівня – обласні ради.

Доречно, на нашу думку, надати вичерпний перелік місць, де право на свободу мирних зібрань може бути обмеженим (а не забороненим). Наприклад, території військових частин, прикордонні смуги. Водночас ми переконані, що заборони здійснення права на свободу мирних зібрань поряд із навчальними закладами, установами охорони здоров'я, органами державної влади та місцевого самоврядування не повинні бути, оскільки, наприклад, це прямо суперечитиме правам учасників освітнього

процесу, зокрема здобувачам освіти¹. Безперечно, може бути обмеження в часі здійснення цього права в таких місцях, особливостях форм його використання, використання спеціальних засобів, наприклад гучномовців, для досягнення відповідної мети здійснення права на свободу мирних зібрань.

Не менш цікавим є узгодження термінів і понять, які використовує Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань, із нормами чинного законодавства України. Зазначимо лише окремі приклади: відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 15 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань передбачається, що Національна поліція і Національна гвардія України та інші правоохоронні органи відповідно до компетенції забезпечують громадський порядок і безпеку людей під час проведення мирного зібрання. Однак, звернувшись до норм Закону України «Про Національну поліцію» (ст. 2), бачимо, що до її завдань належить надання поліцейських послуг у сфері «забезпечення публічної безпеки і порядку»². Норми ст. 15 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань, на наш погляд, необґрунтовано надають Національній поліції широкий адміністративний розсуд під час ухвалення рішень щодо розведення контрзібрань. Постає логічне питання, чи повинна саме Національна поліція ухвалювати такі рішення, чи все ж таки їх виконувати? Глибоко переконані, що ухвалення таких рішень – це пряма прерогатива об'єкта сповіщення, тобто органів місцевого самоврядування чи органів виконавчої влади, а от їх виконання можна віднести до повноважень Національної поліції. Вважаємо, що за таких обставин громадянське суспільство позбувається репресивного нагляду з боку правоохоронного органу.

Безперечно, значна увага до питання правового врегулювання права на свободу мирних зібрань надважлива для суспільства і держави, однак повинна мати постійний характер і

¹ Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 № 2745-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19> (дата звернення: 27.09.2025); Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 27.09.2025).

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 27.09.2025).

увінчуватися відповідним результатом законопроектної роботи – ухваленням якісного закону, норми якого вирізнятимуться завершеністю, логічністю, визначеністю та передбачуваністю, а головне, відповідатимуть вимогам і запитам громадянського суспільства, принципам утвердження прав і свобод людини, верховенства права.

Недарма, на переконання А. Сахно (2023), перспективи подальших розвідок полягають у виробленні законодавчих передумов для ухвалення спеціального закону, спрямованого на врегулювання суспільних відносин у сфері організації та проведення мирних зібрань. Водночас вважаємо за необхідне зауважити, що якість нормативно-правового акта повинна відповідати запитам суспільства, передбачати свободу використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, а також передбачуваність поведінки та використання повноважень органами публічної адміністрації.

Оскільки метою законотворчості є створення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, яка регулює суспільні відносини, а у цьому разі – відносини з використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, удосконалення національного законодавства в цій галузі (Самбор, 2018б) передусім слід розпочинати з того, що норми законопроектів доцільно узгодити з конституційними та міжнародними нормами у сфері прав людини, що врегульовують правові питання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань. Лише після цього ухвалювати вказані законопроекти як закони України.

При цьому слід не забувати про те, що у спосіб реалізації права на мирні зібрання особами та громадянами можуть бути реалізовані інші права і свободи людини та громадянина, а крім цього, наявні форми реалізації зазначеного права характеризуються різноманітністю підходів та можливостей утілення (Морозов, 2024). Отже, законодавче регулювання права на свободу мирних зібрань на засадах верховенства права, дотримання прав і свобод людини та громадянина є вкрай важливим і чутливим питанням сучасних процесів законотворення та важливим елементом правової системи українського громадянського суспільства.

Підтримуємо позицію І. Конєва (2019), який зазначає, що Верховній Раді України необхідно врахувати всебічність розкриття сфери відносин та забезпечення гарантій вільної реалізації права як учасниками зборів, так і особами, які не беруть участі в заході. З огляду на це зазначимо, що якість правової норми

має відповідати правовим очікуванням суспільства, соціальним запитам, а не бути втіленням бажання держави реалізувати власні інтереси, відгороджуючись від суспільства.

ВИСНОВКИ. Детальний аналіз Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань, Проекту Закону про порядок організації і проведення мирних заходів та Проекту Закону про свободу мирних зібрань дозволяє дійти таких висновків.

1. Без винятку кожен із досліджуваних законопроектів демонструє не свободу використання та здійснення права на мирні зібрання, а більше прагнення держави обмежити її шляхом покладення на тих, хто прагне використати та здійснити право на свободу мирних зібрань, додаткових обов'язків.

2. Ураховуючи те, що зазначені законопроекти в майбутньому мали б регулювати питання використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, вони, на жаль, являють собою нормативно-правовий матеріал, який має застосовуватися не до масштабної сфери суспільного буття, а до окремих винятків, оскільки сфера їх дії, виходячи з переліку тих відносин, на які вони не поширюються, вказує на озвучену тезу. Переконані, що із вказаного комплексу суспільних відносин доречно виключити питання, пов'язані зі здійсненням права на свободу мирних зібрань у приватноправовій сфері суспільних відносин, поза публічними місцями тощо.

3. Спираючись на те, що закони не повинні встановлювати додаткові обмеження використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, за винятком тих, що передбачені конституційними нормами, на наше переконання, доречно: а) чітко визначити на законодавчому рівні об'єкти сповіщення – органи місцевого самоврядування в особі відповідних виконавчих органів представницьких органів територіальних громад залежно від сфери поширення повноважень цих органів на відповідні території. Органи виконавчої влади визначити як об'єкти сповіщення за умови здійснення права на свободу мирних зібрань на території кількох територіальних громад або територіях (об'єктах, землях) державної власності, що не входять до сфери управління відповідних територіальних громад. Зазначене усуне альтернативу об'єктів сповіщення та потенційно можливу конкуренцію між ними, що може негативно позначатися на здійсненні права на свободу мирних зібрань; б) держава, взявши на себе зобов'язання із забезпечення публічного порядку та безпеки, не повинна перекладати їх на плечі суб'єктів використання

і здійснення права на свободу мирних зібрань, зокрема забезпечення публічного порядку учасниками заходів, оскільки із цією метою створюються відповідні спеціальні державні органи виконавчої влади.

Усе викладене наштовхує на думку про те, що держава, розробляючи відповідні законопроекти, активно впроваджувала державоцентричну ідею, спрямовану на створення сприятливих умов власної діяльності, а не для безперешкодного здійснення права на свободу мирних зібрань у демократичному середовищі громадянського суспільства. З упевненістю можна говорити про те, що досліджувані законопроекти не відповідають ідеї правової держави й утвердження прав і свобод людини, верховенства права. Ми впевнені в тому, що ідею законодавчого врегулювання здійснення права на свободу мирних зібрань слід підтримувати і розвивати, однак такий законодавчий розвиток має відбуватися в напрямі максимального окреслення повноважень органів публічної адміністрації під час використання та здійснення права на свободу мирних зібрань (імперативне визначення повноважень, які такі органи мають реалізовувати з метою

сприяння у здійсненні цього права, створення умов свободи для його реалізації). Установлення додаткових обов'язків для суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань, зумовлених його використанням і реалізацією, є неприпустимим. Водночас останнє не стосується конкретизації загальних обов'язків учасників суспільних відносин, зокрема тих, у межах яких використовується та здійснюється право на свободу мирних зібрань.

З огляду на озвучене зазначимо, що потреба в якісному нормативному матеріалі, який урегульовуватиме використання та здійснення права на свободу мирних зібрань, залишається. Під час розроблення відповідних законодавчих норм завжди слід пам'ятати, що вони ухвалюються в інтересах суспільства, а не держави як окремого його інституту, а тому пріоритет права на свободу мирних зібрань має зберігатися, а його обмеження чи звуження є неприйнятним, насамперед з точки зору Конституції України та її фундаментальних положень для національної системи права, українського народу як джерела влади, кожної окремої людини.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Альонкін О. Мирні зібрання в Україні: забезпечення права. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2021. № 1. С. 71–80. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2021\(114\)08](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2021(114)08).
2. Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 71. С. 216–221. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.36>.
3. Бондар М. С., Нікітіна В. М. Реалізація права на мирні зібрання: фактори обмеження і механізми забезпечення законності. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2019. Т. 4. С. 3–13. DOI: <https://doi.org/10.18523/2617-2607.2019.4.3-13>.
4. Конєв І. Є. Конституційні засади реалізації права на мирні зібрання в сучасній Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4, ч. 1. С. 45–49. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.10>.
5. Крупський Т. Коментар до проекту Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» (Проект № 5242-2) // Українська Гельсінська спілка з прав людини : сайт. 22.05.2004. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/komentar-do-proektu-zakonu-ukrajiny-pro-zbory-mitynhy-pohody-i-demonstratsiji-proekt-5242-2/> (дата звернення: 27.09.2025).
6. Морозов Є. Є. Організаційно-правові засади дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2024. 16 с.
7. Риндюк В. І., Гришко О. М. Конституційно-правові засади реалізації права на мирні зібрання в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 47–50. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.63.10>.
8. Самбор М. А. Зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення: затребуваність, об'єктивність, якість (на прикладі Проекту Закону України № 5683). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 20186. № 3 (83). С. 152–163.
9. Самбор М. А. Історіографія права на мирні зібрання у незалежній Україні // Історія державотворчих процесів в Україні та зарубіжних країнах (до 100-річчя утворення Української Народної Республіки) : зб. наук. ст. та тез повідом. Міжнар. наук. конф. (м. Харків, 23 листоп. 2017 р.) / редкол.: А. П. Гетьман (голова), В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв. Харків : Право, 2017. С. 213–218.
10. Самбор М. А. Мирність як обов'язкова ознака права на свободу зібрань. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 20196. № 2. С. 42–47. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.04>.

11. Самбор М. А. Право на мирні зібрання. Прилуки : КП «Прилуцька міська друкарня», 2018а. 420 с.
12. Самбор М. Конституційні форми здійснення права на мирні зібрання: збори, мітинги, походи, демонстрації. *Право України*. 2019а. № 8. С. 255–267. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2019-08-255>.
13. Сахно А. П. Адміністративно-правове регулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 79, т. 2. С. 104–108. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.15>.
14. Філоретова М. В. Свобода мирних зібрань як об'єкт захисту адміністративними судами : дис. ... д-ра філософії : 081. Київ, 2021. 251 с.
15. Ярмол Л. В. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2016. № 850. С. 331–337.

Надійшла до редакції: 03.10.2025

Прийнята до опублікування: 13.12.2025

REFERENCES

1. Alionkin, O. (2021). Peaceful assemblies in Ukraine: ensuring the right. *Foreign Trade: Economics, Finance, Law*, 1, 71–80. [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2021\(114\)08](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2021(114)08).
2. Bilash, O. V. (2022). Legislative regulation issues of peaceful assemblies in Ukraine. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 71, 216–221. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.36>.
3. Bondar, M. S., & Nikitina, V. M. (2019). Implementation of the Right to Peaceful Gatherings: Factors of Restrictive Measures and Ensuring their Legitimacy. *NaUKMA Research Papers. Law*, 4, 3–13. <https://doi.org/10.18523/2617-2607.2019.4.3-13>.
4. Filoretova, M. V. (2021). *Peaceful assembly as an object of administrative courts protection* [Doctor of philosophy dissertation, Taras Shevchenko Kyiv National University].
5. Koniev, I. Ye. (2019). Constitutional principles of the implementation of the right to peaceful assembly in modern Ukraine. *South Ukrainian Law Journal*, 4(1), 45–49. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.10>.
6. Krupskiy, T. (2004, May 22). *Commentary on the draft Law of Ukraine “On Assemblies, Rallies, Marches and Demonstrations” (Draft No. 5242-2)*. Ukrainian Helsinki Human Rights Union. <https://www.helsinki.org.ua/articles/komentar-do-proektu-zakonu-ukrajiny-pro-zbory-mitynhy-pohody-i-demonstratsiji-proekt-5242-2/>.
7. Morozov, Ye. Ye. (2024). *Organizational and legal principles of observance of human and citizen rights and freedoms in the activities of the National Police of Ukraine* [Abstract of candidate dissertation, Zaporizhzhia National University].
8. Ryndiuk, V. I., & Gryshko, O. M. (2023). Constitutional-legal foundations of the implementation of the right to peaceful assemblies in Ukraine. *Scientific Herald of International Humanitarian University*, 63, 47–50. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.63.10>.
9. Sahno, A. P. (2023). Administrative and legal regulation of the implementation of the right to peaceful assembly under the conditions of martial state. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 79(2), 104–108. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.15>.
10. Sambor, M. (2019a). Constitutional forms of exercising the right to peaceful assembly: rallies, meetings, campaigns, demonstrations. *Law of Ukraine*, 8, 255–267. <https://doi.org/10.33498/louu-2019-08-255>.
11. Sambor, M. A. (2018a). *The Right to Peaceful Assembly*. Prilutsk City Printing House.
12. Sambor, M. A. (2018b). Changes in the Code of Ukraine on Administrative Offenses: Demand, Objectivity, Quality (on the Example of the Draft of the Law of Ukraine No. 5683). *Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E. O. Didorenko*, 3(83), 152–163.
13. Sambor, M. A. (2019b). Peacefulness as a mandatory identification of the right to freedom of assemblies. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2, 42–47. <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.04>.
14. Sambor, M.A. (2017, November 23). *Historiography of the right to peaceful assembly in independent Ukraine* [Conference presentation abstract]. International scientific conference “History of state-building processes in Ukraine and foreign countries (to the 100th anniversary of the formation of the Ukrainian People’s Republic)”, Kharkiv, Ukraine.
15. Yarmol, L. V. (2016). The right to freedom of peaceful assembly: to clarify the general theoretical characteristics. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 850, 331–337.

Received the editorial office: 3 October 2025

Accepted for publication: 13 December 2025

MYKOLA ANATOLIIOVYCH SAMBOR,

Candidate of Law,

Member is Correspondent of National Ukrainian

Higher Education Academy of Sciences,

The Main Department of the National Police in the Chernihiv Region,

Pryluky District Police Department,

Monitoring Sector;

Pryluky District Council in the Chernihiv Region;

The North-Ukrainian Institute of the Private Joint Stock Company “Higher

Education Institution “The Interregional Academy of Personnel Management”,

Department of Law;

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

e-mail: nikolas783@ukr.net

LAWMAKING EXPERIENCE IN SHAPING NATIONAL LEGISLATION REGARDING THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY

The article examines the issue of legislative activity in the field of legislative regulation of the use and exercise of the right to freedom of peaceful assembly in Ukraine. Public and political opinion has repeatedly emphasised the need for legislative regulation of the obligations of both the subjects exercising this right and public administration bodies when organising and conducting peaceful assemblies. The article analyses quantitative and qualitative indicators of lawmaking, the quality of draft laws, their clarity, comprehensibility and consistency with the current legislation of Ukraine, and their compliance with constitutional norms. The study covers the Draft Law on Guarantees of Freedom of Peaceful Assembly, the Draft Law on the Procedure for Organising and Conducting Peaceful Events, the Draft Law on Freedom of Peaceful Assembly, as well as doctrinal views on lawmaking in the field of regulating the right to freedom of peaceful assembly in Ukraine. It concludes that these draft laws do not ensure the freedom to exercise the right to peaceful assembly, but rather are an attempt by the state to restrict this right by imposing additional obligations on persons wishing to exercise their right. The provisions of these draft laws indicate that they constitute regulatory material that should be applied not to regulate the general sphere of use and exercise of the right to freedom of peaceful assembly, but to establish specific exceptions to these rules. At the same time, the proposed draft laws do not address a number of important issues, such as notification deadlines, the definition of the subject of notification, the powers of state authorities and local self-government bodies to ensure the unhindered exercise of this right, etc. With these draft laws, the legislator is attempting to legitimise additional obligations for those who enjoy the right to freedom of peaceful assembly, transforming a negative right, which is a guarantee of the exercise of other constitutional rights, into a positive right, the use or exercise of which depends on the discretion of public administration bodies. Based on an in-depth analysis, well-founded conclusions have been made regarding the quality of these draft laws and the advisability of improving them, as well as the importance for civil society of adopting relevant legislation in the field of freedom of peaceful assembly. It has been determined that the development of the legal system should be directed towards the adoption of legislative acts that clearly define the powers of public administration bodies in organising and conducting peaceful assemblies, as well as avoiding the imposition of additional obligations on those exercising this right.

Keywords: *right to freedom of peaceful assembly, lawmaking, draft law, legislative regulation of human and civil rights, respect for human rights and freedoms, legal certainty, quality of legislation.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Самбор М. А. Правотворчий досвід формування національного законодавства щодо права на свободу мирних зібрань. *Право і безпека*. 2025. № 4 (99). С. 29–41. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2025.4.03>.

Citation (APA): Sambor, M. A. (2025). Lawmaking Experience in Shaping National Legislation Regarding the Right to Freedom of Peaceful Assembly. *Law and Safety*, 4(99), 29–41. <https://doi.org/10.32631/pb.2025.4.03>.