

DOI 10.31558/2519-2949.2018.3.9

УДК 323.233:342.9(477:432)

*Покотило А. О., Східноєвропейський національний університет  
імені Лесі Українки*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ПОЛІТИЧНОГО ПРОТЕСТУ УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

*Стаття присвячена висвітленню та порівнянню нормативно-правової бази політичного протесту України та Республіки Польща. Розглянуто право на свободу мирних зібрань, що гарантована Конституціями демократичних держав та дає можливість суспільству демонструвати незгоду з політикою держави. Крім того, в особливих випадках, саме свобода мирних зібрань і політичний протест, стають своєрідним актом політичної комунікації між громадянським суспільством і владою. Розглянуто особливості нормативно-правової бази України щодо політичного протесту та визначено, що нормативно-правова база є обмежена невеликою кількістю нормативно-правових актів, зазначено і те, що форми, якими послуговується законодавець в питаннях регулювання відносин громадян і влади, щодо питань політичного протесту є доволі розмитими. Підмічено, що в Конституції України, формулювання щодо політичного протесту є вельми нечіткими, та зазначено, що прямої статті в Конституції щодо політичного протесту немає, але є деякий натяк на те що політичний протест розглядається як частина прав людини. Розглянуто специфіку нормативно-правової бази політичного протесту в Республіці Польща, відмічено, що в нормативно-правовій базі не передбачено прямої норми стосовно політичного протесту, та вказано, що є всього два нормативно-правових акти які регулюють відносини між державою і протестуючими, як соціальним явищем. Розглянуто поняття «політичний протест» у цілому, його види, форми та механізми за якими політичний протест має право бути здійсненим. Проаналізовано та зроблено порівняння нормативно-правової бази політичного протесту України та Республіки Польща. Зроблено висновки щодо нормативно-правової бази політичного протесту двох країн, де українська нормативно-правова база в сфері політичного протесту все ще залишається слабозрозуміною та потребує доопрацювання, проте, все ж демонструє більший демократизм порівняно з польською, і має перспективи розвитку в демократичному напрямку.*

**Ключові слова:** *політичний протест, нормативно-правова база, свобода мирних зібрань, протест, Україна, Республіка Польща.*

*Постановка проблеми.* Дослідження нормативно-правової бази політичного протесту, специфіки законодавства щодо політичних протестів є важливою віхою в питанні демократичності режиму а також в питанні дотримання ним прав людини. Розуміння нормативно-правової бази політичного протесту демонструє ступінь готовності влади до комунікації з суспільством.

*Стан дослідження.* Тематику політичного протесту вивчають вітчизняні вчені: Зеленько [2], Мироненко [4], Травлос [5] та інші, які не тільки розвинули але й оновили наукові уявлення щодо політичного протесту.

Примітно, що вітчизняні дослідники не порівнювали нормативно-правові бази двох країн, а займалися виключно дослідження феномену політичного протесту, ігноруючи його політико-юридичну сторону. Тому метою статті є поглиблення та розширення знань про нормативно-правову базу політичного протесту в Україні та Республіки Польща, а також їх порівняльна характеристика.

*Виклад основного матеріалу.* Згідно з визначенням, наведеним у Політичній енциклопедії за редакцією. Ю Левенця, Ю. Шаповала та ін., політичний протест – це форма вияву незгоди окремого індивіда або певної соціальної групи з політичним курсом або окремими діями вищих органів державної влади. Політичний протест може здійснюватися як у законодавчо визначених (легітимних), так і в екстремістських (нелегітимних) формах. У першому випадку політичний протест здійснюється у формі звернення до органів влади та її представників у законодавчій, виконавчій, судовій гілках або апелювання до громадської думки з метою подолання або виправлення негативних, як на думку тих, хто протестує, суспільних явищ і політичного стану в державі. Політичний протест у зазначеному випадку реалізується через важелі демократії: свободу думки, друку, зборів, мітингів, страйків, мирних вуличних демонстрацій і т. д. До нелегітимного

політичного протесту відносяться такі акції громадянської непокори, як несанкціоновані мітинги і демонстрації, спроби захоплення приміщень адміністративно-державних закладів, акти насильства стосовно окремих політичних діячів тощо. Американський вчений С. Терроу – визначає політичний протест як «використання руйнівних колективних дій, націлених на інститути, еліти, які панують і інші групи у досягненні деяких колективних цілей і вимог протестуючих». Цей же дослідник виділив п'ять основних компонентів протестної дії:

- 1) прямий характер, за допомогою якого відмежується інституційне посередництво;
- 2) можливість насильства, яке є ультимативною формою протесту;
- 3) експресивність протесту – протестуючі часто не здатні заявити інструментальні вимоги і висловлюють протест за допомогою алегоричних звинувачень і неадекватної лексики;
- 4) звернення з вимогами протестуючих до інших групи або елітних угруповань;
- 5) наявність, незважаючи на експресивність протесту, певної стратегії у виборі форм поведінки, об'єкта критики і власних цілей [5].

Традиційно вважається, що під політичним протестом мається на увазі протест з приводу влади, домінування, впливу. Політичний протест як форма прямої політичної участі населення є невід'ємною складовою політичного процесу в будь-якому суспільстві. В демократичній політичній системі громадяни мають можливість виступати проти дій влади та не погоджуватися з тим, що не відповідає їх інтересам і ціннісним орієнтаціям.

Протестна поведінка в структурі політичної участі є специфічним видом політичної поведінки, оскільки політичний протест – це вияв негативного ставлення до політичної системи загалом, її окремих елементів, норм, цінностей, ухвалених рішень у демонстративній формі і є не конвенційним за своїм змістом.

До протестних форм політичної поведінки належать мітинги, демонстрації, масові ходи, страйки, пікетування, масові та групові насильницькі акції. Неконвенційна політична участь є різновидом політичної участі (непрофесійної політичної діяльності, у якій відображається зазвичай реальний вплив громадян на інститути влади і процеси прийняття політичних рішень), яка не виключає поряд і конвенційну політичну участь [4].

Першочергово можливість політичного протесту проявляється в праві свободи мирних зібрань. Ідея свободи мирних зібрань є полем за допомогою якого може виникнути політичний протест як такий.

Свобода мирних зібрань – це основне тло, гарантоване конституціями демократичних держав, яке дає можливість суспільству демонструвати незгоду з політикою держави. Крім того, в особливих випадках, саме свобода мирних зібрань і політичний протест, стають своєрідним актом політичної комунікації між громадянським суспільством і владою.

Знову не вказуючи прямо на свободу мирних зібрань і політичний протест декларація прав Людини і громадянина декларує претензію до них наступними строками: «Метою кожного політичного об'єднання є збереження природних і невід'ємних прав людини; цими правами є свобода, власність, безпека і опір гніту» [4].

Формально, ці строки мають більший зв'язок з політичними об'єднаннями, але чим група протестувальників не політичне об'єднання? Протестувальників об'єднує спільна політична мета, спільний лідер протесту (якщо є), спільний об'єкт незадоволення. Тобто з теоретичної точки зору можна вважати групи протестувальників, тимчасовими «політичними об'єднаннями» які можуть або мати, або не мати інтенції до легалізації.

Але так чи інакше, друга стаття декларації прав людини і громадянина демонструє право протестувальників на політичний протест.

Особливістю нормативно-правової бази України щодо політичного протесту є те, що питання про політичний протест обмежено невеликою кількістю нормативно-правових актів. Форми, якими послуговується законодавець в питаннях регулювання відносин громадян і влади, в питаннях політичного протесту є доволі розмитими.

Це наочно помітно в головному засадничому документі нашої країни. В Конституції України, формулювання щодо політичного протесту є вельми нечіткими. Прямої статті в Конституції щодо політичного протесту немає, але є деякий натяк на те що політичний протест розглядається як частина прав людини. В статті 39 наголошується на праві громадян на свободу мирних зібрань. Текст статті декларує: «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.» [3]. Навіть з формулювання статті 39 помітно, що таким юридичним полем політичний протест не може бути окреслений, хоча і демонструє механізми, за якими політичний протест має право бути здійсненим. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року, щодо цієї статті Конституції говорить наступне: «Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України. Це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей. Проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.» [7]. Тобто вказує на те, що право на політичний протест є невід'ємним правом кожного громадянина України.

В наступній частині рішення Суду виникає тлумачення одного з головних спірних моментів цієї статті Конституції. Йдеться про те значення слів «завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування». Тлумачення цієї строки Конституційний судом наступне: «організаторам треба повідомляти про акції завчасно, щоб органи місцевої влади і виконавчої влади могли «звернутися до суду для вирішення спірних питань» а також «надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.» [7]. Тобто, з рішення Конституційного суду стає зрозумілим офіційна позиція влади, щодо політичного протесту. Вона відобразилась в рішенні.

Загалом, сьогоднішня правова невизначеність у питанні мирних зібрань грає на користь влади, від волі якої й залежить – чи карати за протест, чи ігнорувати. І хоча абсолютно правими є правозахисники, які наголошують, що єдиною нормою сьогодні є тільки 39-та стаття Конституції, – на практиці влада має цілий набір потрібних норм, які дістає за потреби. Багато акцій вдається проводити безперешкодно. Але є й інші приклади. І скільки б не було організаторів, повідомлень про захід, зміни місця проведення тощо, – якщо є конкретне завдання, то влада знайде потрібні норми, щоб заборонити протест. Зокрема, є й ухвала Вищого адмінсуду від 23 січня 2013 року, яка практично розв'язує руки місцевим органам самоврядування й узаконює шаховий порядок та дозвільний принцип на проведення мирних зібрань, який на пряму залежить від політичної волі влади. Якщо немає закону – то органи самоврядування діють на свій розсуд, буквально, йдеться в згаданому рішенні. Перша спроба законодавчо врегулювати питання мирних зібрань в Україні датована ще 2008 роком. Саме тоді був зареєстрований проект закону № 2450.[1]. Згодом, цей закон було визнано таким, що суперечить правам людини і його не прийняли.

Одним з законів, який регулював відносини «протестувальники – влада» був закон № 732-VII від 28.01.2014 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян», який був першим серед пакету «Диктаторських законів». Наслідки цього закону могли бути наступні: арешт за порушення організації мітингу, за перешкоджання роботі органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування – 5 років позбавлення волі, за груповий протест санкція була 2 роки позбавлення волі, арешт за допомогу протестам, також Документ запроваджував нові статті про екстремістську діяльність та наклеп, які поширюються зокрема і через інтернет, та запроваджував покарання за це. Виготовлення та розповсюдження екстремістських матеріалів у ЗМІ чи інтернеті каралось би штрафом у розмірі до майже 14 тисяч гривень штрафу або обмеженням волі чи ув'язненням на строк до трьох років. Окрім іншого, екстремістськими, згідно із законом, вважаються матеріали із закликами до насильницької зміни конституційного ладу і перешкоди діяльності органів влади і посадовців. Відповідно до поправок у законі про свободу совісті та віросповідання, церкві заборонили займатися екстремістською діяльністю. За поширення недостовірних відомостей, що ганьблять честь і гідність особи, передбачений штраф у розмірі до 850 гривень. За наклеп, який прозвучав у засобах масової інформації або в мережі Інтернет, передбачений штраф у розмірі до 5100 гривень, або громадські роботи до 240 годин, або виправні роботи до 1 року. За наклеп

зі звинуваченням у вчиненні тяжкого злочину були шанси отримати виправні роботи або обмеження волі на строк до 2 років [9]. Цей закон повністю порушував конституційні права громадян України. На щастя, його було скасовано.

Наразі, в Порядок денний Верховної Ради України внесено законопроект № 3587-1 від 11.12.2015 «Про гарантію свободи мирних зібрань в Україні», в якому врегульовано і врегульовано відносини «держава – протестуючі» і покладено зобов'язання на органи місцевого самоврядування та виконавчої влади «безоплатно забезпечувати охорону громадського порядку, невідкладну медичну допомогу, належні санітарні умови, прибирання території в місцях проведення зібрання до, під час та після нього.» Також примітним є пункт 4 статті 7. законопроекту: «Орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування зобов'язаний: а) безсторонньо ставитися до зібрання та уникати оцінки доцільності проведення зібрання; б) надавати рівні можливості всім сторонам у разі проведення одночасних зібрань, у тому числі контрзібрань; в) не допускати заборони або обмеження свободи вибору форми, місця, часу чи маршруту зібрання, за виключенням рішень суду» [6].

Загалом варто зазначити, що нормативно-правова база політичного протесту в Україні представлена доволі нечисельними нормативно-правовими актами. Незважаючи на Майдан, який в деякій мірі був радикалізований порушенням цього самого права на свободу мирних зібрань, права на політичний протест, чинний парламент все ж не зміг до кінця врегулювати відносини «протестувальники – влада», хоча законопроект уже є в порядку денному, тому можна очікувати, що в Парламенті скоро будуть чергові дискусії, щодо того, як врегулювати ці взаємовідносини.

На сьогоднішній момент, структура регулювання відносин між протестуючими і владою в сфері політичного протесту все ще залишається слаборозвиненою, потребує доопрацювання, створення регуляторного нормативно-правового акту який «розставить крапки над «і». Поки законопроект «Про гарантію свободи мирних зібрань в Україні» знаходиться на стадії «в регламенті», тобто в черзі на розгляд, можна констатувати, що зараз нормативно-правових актів, стосовно політичного протесту в Україні не представлено. Питання стосовно політичного протесту обмежено виключно Конституцією України, а також рішенням Конституційного суду. Наразі українське суспільство потребує розвитку нормативно-правової бази політичного протесту, бо інакше це питання залишиться неврегульованим і органи державної влади та місцевого самоврядування матимуть інструменти для саботажу політичного протесту, який є необхідною складовою розвитку громадянського суспільства.

Специфікою нормативно-правової бази політичного протесту в Республіці Польща є те, що в їх нормативно-правовій базі не передбачено прямої норми стосовно політичного протесту. В нормативно-правовій базі Республіки Польща стосовно політичного протесту згадується виключно опосередковано.

Загалом, є два нормативно-правових акти які регулюють відносини між державою і протестуючими, як соціальним явищем. Першим документом який опосередковано вводить політичний протест в правове поле, в формі мирних зібрань, це Конституція Республіки Польща. Другим документом є закон «Про зібрання».

Конституція 1997 року встановлювала свободу організації мирних зібрань і участі в них. Вона ж і вводить в правове поле поняття мирні зібрання. Згідно статті 57 право на мирні зібрання може бути обмежено законом. Текст статті Конституції Республіки Польща, адаптований українською мовою звучить так: «Стаття 57. Кожному забезпечується свобода організації мирних зібрань і участі в них. Обмеження цієї свободи може визначатися законом» [10].

Порівнявши статтю 57 Конституції Польщі з статтею 39 Конституції України можна побачити, що принципової різниці між ними майже немає. Обидві статті гарантують свободу мирних зібрань. Є технічна різниця і вона стає зрозумілою, коли є потреба в реалізації цього права гарантованого Конституціями.

Стаття 57 Конституції легалізує і спонтанні політичні протести. Ця легалізація не потребує узгодження з органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, тоді як стаття 39 Конституції України вимагає того щоб протест чи будь яка інша акція була узгоджена з органами або виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, і тільки тоді після узгодження, вона набуває легальності.

Другим нормативно-правовим актом, який уточнює і регулює відносини щодо політичного протесту є закон про народні зібрання. Він суперечливий, щодо його демократичності

і конституційності до сьогодні ідуть дискусії, особливо в чинній редакції, але він прийнятий і регулює питання щодо політичного протесту в Республіці Польща.

Згідно з законом перевагу надаватимуть демонстраціям, які організують церква чи державні структури. Закон був і до редакції 2016-ого року, але правляча партія на чолі з Анджеєм Дудою вирішили змінити його.

Зміни, запропоновані консервативною правлячою партією «Право і справедливість», що були ухвалені в парламенті в грудні 2016 року, передбачають обмеження можливості проведення мітингів і народних зібрань у день, коли відбуваються демонстрації, влаштовані державними структурами та релігійними організаціями. Згідно з поправкою, у пріоритеті будуть останні, навіть у тому разі, якщо заявка від них надійшла пізніше, ніж, наприклад, від представників опозиції. Натомість критики закону вважають, що ця поправка обмежить права громадян. Опозиція побоюється, що її роботі в такий спосіб перешкоджатимуть [8].

Таким чином можна побачити, що нормативно-правова база Республіки Польща, стосовно політичного протесту, з демократичної і справедливої до кожного суб'єкта правових відносин, поступово перетворюється в інструмент правлячої партії з обмежування діяльності опозиції. Політична опозиція – головний користувач правом на політичний протест, а такий закон, відповідно утискає природне право, політичної опозиції на політичний протест.

*Висновки.* Враховуючи вищесказане, ми оцінюємо нормативно-правову базу політичного протесту Республіки Польща такою, що не відповідає критеріям належної демократичності законодавства, через діяльність партії «Право і справедливість».

Нова редакція закону «Про народні зібрання» несе за собою політичні і правові наслідки, які демонструють утискання права політичної опозиції на політичний протест. Однак, Конституція Республіки Польща демонструє зокрема більший демократизм стосовно народних зібрань ніж однойменний закон. Зокрема стаття 57, яка легалізує і спонтанні політичні протести.

Нормативно-правова база політичного протесту в Україні демонструє більший демократизм порівняно з польською, і має перспективи розвитку в демократичному напрямку. Зокрема, йдеться про проект закону «Про гарантії свободи мирних зібрань в Україні». Однак, правове поле, яке надає Конституція не дає можливості легалізувати спонтанні протести, які можуть виникати стихійно, але цей недолік буде усунено після прийняття вищезгаданого закону.

#### **Бібліографічний список:**

1. Закон про мирні зібрання: заборона протестів чи інструмент проти свавілля влади? // Українська правда. – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/05/29/6990482/>
2. Зеленько Г. Політичний протест зими 2013 – 2014 років в Україні: зміст, форми, наслідки/ Г. Зеленько // Наукові записки ІПіЕНД імені М. Ф. Кураса НАН України. – 2015. – Вип. 2 (70). – С. 34 – 55.
3. Конституція України: чинне законодавство: Офіц. текст. – К.: Алерта, 2016. – 80с.
4. Мироненко О. Декларація прав людини і громадянина 1789 // Політична енциклопедія. Ред. кол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – с.185.
5. Політичний протест як форма громадської участі / Т. Травлос // «Перспективи». Соціально-політичний журнал. – 2015. – № 4. – С. 131-137. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Perspekt\\_2015\\_4\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Perspekt_2015_4_25)
6. Проект закону про гарантії свободи мирних зібрань в Україні: від 11.12.2015 р. №3587-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396)
7. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. судова справа № N 1-30/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01/paran54#n54>
8. У Польщі набрав чинності суперечливий закон про зібрання. Die Deutsche Welle. 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk/y-польщі-набрав-чинності-суперечливий-закон-про-зібрання/a-38011729>
9. Що заборонили та обмежили українцям новим законом? // Ерамедіа. – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.era-media.com.ua/article/194263-scho\\_zaboronili](http://www.era-media.com.ua/article/194263-scho_zaboronili)
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. Nr. 78. poz. 483.

#### ***Pokotylo A. O. Normative-legal base of political protests of Ukraine and the Republic of Poland***

*The article is devoted to the coverage and comparison of the normative-legal base of the political protest of Ukraine and the Republic of Poland. The right to freedom of peaceful assembly, guaranteed by the constitutions of democratic states, is considered, and it allows the society to demonstrate disagreement with the policy of the state. In addition, in special cases, freedom of peaceful assembly and political protest are a kind of act of political communication between civil society and government. The peculiarities of the*

*legal and regulatory framework of Ukraine regarding political protest are considered, and it is determined that the regulatory framework is limited by a small number of normative legal acts, and of the forms used by the legislator in the issues of regulating the relations of citizens and authorities regarding the issues of political protest are fairly blurry. It is noted that the wording of the political protest in the Constitution of Ukraine is rather vague, and it is noted that there is no direct article in the Constitution about political protest, but there is some hint that political protest is considered as a part of human rights. The peculiarities of the normative and legal base of political protest in the Republic of Poland are considered, it is noted that the normative-legal basis does not provide for a direct norm regarding political protest, it is stated that there are only two normative legal acts regulating relations between the state and the protesters as a social phenomenon. The concept of «political protest» in general, its kinds, forms and mechanisms under which political protest has the right to be realized is considered. The normative-legal base of political protest of Ukraine and the Republic of Poland is analyzed and compared. Conclusions are made regarding the regulatory framework of political protest of the two countries, where the Ukrainian legal framework in the field of political protest is still poorly developed and needs to be finalized, however, it still demonstrates greater democracy compared to the Polish, and has prospects for development in a democratic direction.*

**Key words:** *political protest, normative-legal base, freedom of peaceful gatherings, protest, Ukraine, Republic of Poland.*