

УДК 342.71

Купцова І. І., НУ «ОЮА»

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВА НА ПРОТЕСТ

В статті розглядається природа політичного протесту та правові засади реалізації права на протест. Досліджується феномен політичного протесту як інститут взаємодії влади та громадськості. Проаналізовано нормативні джерела, що визначають порядок реалізації права на протест на міжнародному та національному рівнях.

Протест розглядається як форма нетрадиційної політичної поведінки, тобто такої, яка не є невід'ємним елементом функціонування механізму регулярного представлення інтересів різноманітних соціальних груп у політичному процесі. З правової точки зору нормами, якими врегульовано порядок проведення протестних акцій, не передбачено проведення подібних заходів на регулярній основі. В свою чергу формалізація процесу проведення політичних акцій обумовлена необхідністю обмеження або заборони протестної політичної поведінки.

В основі будь-яких протестних акцій – суспільно-політичний конфлікт, що виникає внаслідок невдоволення існуючою системою. Пошук причин соціального протесту в невдоволеності соціальних груп складає есенцію теорії депривації. Згідно з зазначеною теорією соціальна напруга виникає саме тоді, коли суспільні очікування не співпадають із можливостями з їх задоволення.

Політичний протест проявляється через стан неприйняття пануючих у суспільстві відносин або політичної системи в цілому, останній також може виражатися через незгоду із пануючим політичним курсом. Природа політичного протесту є вираженням складного процесу політичного розвитку. Релевантним сутності протесту є концепт «політичного» К. Шмітта, зокрема феномен «політичного» можна зрозуміти лише через віднесення до реальної можливості розділення людей на друзів та ворогів в залежності від їх оцінки сутності власне «політичного». Отже, функціональна цінність протесту в рамках «політичного» полягає в вираженні всіма доступними засобами наявності конфлікту, який набуває завдяки цьому «політичного» значення. Протест, виражений чи латентний, присутній в будь-якій системі політичних відносин, супроводжує розвиток будь-якого політичного режиму та, користуючись термінологією системної теорії, акумулює запити на вході політичної системи. В свою чергу зміна

форм та методів врядування неминуче впливає на особливості існування і прояви станів політичного протесту.

Згідно з даними останніх досліджень в сфері світових протестів до найбільш розповсюджених факторів та причин протестних заворушень в умовах сучасності належать: «вимоги економічної справедливості та протест проти заходів жорсткої економії; неефективність політичного представництва та політичної системи в цілому; глобальна справедливість; права людей та інше» [7]. Так в період з 2006 по 2013 роки в світі було проведено 376 акцій протесту з приводу неефективності політичного представництва, зокрема з приводу відсутності реальної демократії, корупції, відсутності прозорості та підзвітності, неефективності існуючих правових інститутів. Протести, викликані здебільшого політичними факторами на сьогоднішній день за кількістю проведених акцій поступаються тільки протестам, що мають виключно економічну природу (448 акцій) [7]. Тобто питання політичної участі та впливу на прийняття політичних рішень у сучасному суспільстві стоїть дуже гостро. Розвиненість форм легальної політичної участі та представництва свідчить про лібералізацію громадянського суспільства та високий рівень політичної культури.

Проблема ускладнюється, в першу чергу, тим, що історично відповідальність за всі негативні події покладається суспільством на органи влади, які наділені правом створювати, тлумачити та застосовувати закони. Крім того, виключно держава має повноваження для використання примусу в процесі управління, збору податків, регулювання та контролю за життям громадян. Тому уникнути критичного відношення до влади в суспільній практиці практично неможливо. Наявність обмеженої кількості населення, скептично налаштованого проти влади, владної політики, органів державної влади та їх представників представляється нормальним, зокрема у суспільствах з розвинутою демократією. В цілому, посилення суспільної апатії та впевненості в безсиллі державного управління на всіх рівнях ускладнює роботу уряду та негативно впливає на імідж владних інституцій.

В аспекті вироблення оригінальної концепції дослідницького скептицизму американський дослідник П. Куртц виокремлює наступні види критичного ставлення до влади: тотальний скептицизм, стриманий скептицизм та дослідницький скептицизм. Тотальний скептицизм ґрунтується на оцінці політики та влади виключно через апеляцію до елементарних емоцій, що призводить до прийняття крайніх позицій в розумінні суті реалізації політичних рішень. Стриманий скептицизм передбачає введення деяких принципів раціональності та прагматичної ефективності раціональних стандартів в якості основи

оцінки державної політики. Скептичне дослідження представляє собою метод критичного аналізу, що надає можливість для вироблення зважених рішень, даний тип засновано на об'єктивному осудженні дій влади та політичного керівництва [2, с. 299].

Градація критичної оцінки дій представників влади дозволяє виявити складний спектр відносин в контексті встановлення зв'язку між владою та громадськістю. Конструктивний скептицизм, до якого відносимо стриманий та дослідницький типи за П. Куртцом, в питаннях визначення змісту суспільно-політичного процесу та власного місця в ньому є необхідним компонентом утвердження демократичного режиму. Політичний плюралізм передбачає існування широкого спектру думок, зокрема таких, що містять критику рішень політичних лідерів чи посадовців. Застосування принципу скептицизму в умовах відкритого діалогу із владою дозволяє сформувавши відповідальне керівництво в процесі здійснення громадського контролю з боку електорату. Виразення обгрунтованої громадської позиції обмежує вплив ідеологічних та пропагандистських технологій в процесі іміджування державної влади та сприяє стабілізації політичної системи.

В демократичному суспільстві завжди існує можливість вираження політичної позиції не тільки тими, хто виступає на стороні влади та підтримує її, але і тими, хто виступає з її критикою. Висунення суспільних вимог може реалізуватися як у формі протестних колективних рухів, так і індивідуальних дій. Політична активність громадян визначається ступенем політизації, який залежить від здатності індивідів орієнтуватися у політичному житті та володіння ними специфічною політичною мовою. До основних причин, які сприяють активізації колективної участі населення в різноманітних протестних акціях належать невдоволеність соціально-економічними умовами життя, ускладнений порядок участі населення у інших легітимних формах політичного життя, неможливість впливати на прийняття політичних рішень і т. д.

Форми протестних рухів доволі різноманітні – від маніфестацій до блокування дорожнього руху, однак всі вони поділяються на конвенціональні (що проводяться за дозволом держави) та неконвенційні (стихийно організовані, заборонені акції). В процесі іміджування державної влади важливо враховувати суспільний резонанс протестних акцій. Вироблення PR-стратегії в аспекті реакції на протестні виступи починається вже на етапі надання уповноваженими органами дозволу на проведення протестних акцій. В цілому, неконвенційні протести мають більший суспільний резонанс тому, що в даному випадку увага акцентується на демонстрації протистояння представників влади та громадськості. Протест як форма вираження суспільної думки стає

каталізатором для формування зваженої позиції влади в контексті вирішення проблемних питань, яку держава в особі уповноважених представників представляє громадськості. В цьому аспекті протестні рухи та акції належать до вагомих факторів формування іміджу державної влади.

Правовий підхід до осмислення права на протест ґрунтується на принципі реалізації даного права виключно в рамках закону, тобто виправдання порушення норм щодо порядку проведення акцій через апеляцію до моральних переконань протестувальників в даному випадку не прийнятне. Зазначена проблема моралі в рамках доктринального правового підходу приводить нас до визначення змісту права на протест.

Основні міжнародні акти визнають право протест в рамках формули «свободи зібрань», змістом якої виступає право на колективну демонстрацію протестної позиції із можливістю його раціонального обмеження з метою забезпечення мирного характеру таких зібрань. В цілому протест як вираження політичної позиції може бути реалізовано індивідуально або колективно, в даному випадку формулу «свободи зібрань» може бути застосовано тільки щодо колективної політичної активності. Демонстрація політичної позиції окремої людини захищається в рамках формули «свободи думки».

Що стосується свободи зібрань, то більшість норм міжнародного на національного права містять уточнення щодо мирного характеру зібрань. Дана вимога виходить із правової природи свободи зібрань, зміст якої полягає в веденні ідеологічних дебатів та здійсненні впливу на процес формування політичної волі. Зазвичай критерії належності зібрань до мирних інтерпретуються у правовій доктрині та судовій практиці через негативне визначення. Так згідно із рекомендацією ОБСЄ слід вважати зібрання не мирним, якщо скоєно насильницькі дії стосовно осіб чи об'єктів. Натомість зібрання буде вважатися мирним, доки його учасники не вдаються до насильницьких дій, навіть якщо організатори не виконали всі законні вимоги до початку зборів [5].

Тобто поняття мирного зібрання виключає використання сили у будь-якому вигляді. Класифікація зборів як таких, що не мають мирний характер, не залежить в усіх випадках від намірів його організаторів, оскільки мирне зібрання може під час його проведення набути немирного характеру, що тим самим позбавляє його конституційного захисту. Немирна поведінка окремих учасників позбавляє їх самих конституційних гарантій, але не самі збори в цілому. В іншому разі це б означало, що окремі учасники можуть всупереч волі інших учасників змінити хід демонстрації і зробити її незаконною.

«Міжнародний пакт про цивільні та політичні права» визнає обмеження права на зібрання у випадку порушення національної безпеки, громадського порядку, створення загрози життю, здоров'ю, а також порушення прав інших людей. Формула звернення до громадського порядку взагалі характерна для міжнародного права в даній сфері. Окремі роз'яснення з приводу трактування обмежень права на протест містяться в нормах «Сіракузьких принципів тлумачень обмежень та відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права». За якими громадський порядок представляє собою сукупність норм, що забезпечують життєздатність суспільства, при цьому повага до прав людини є основою громадського порядку [6]. Трактуючи громадський порядок як стан співіснування громадян в суспільстві, за якого забезпечується реалізація усіх законних прав та інтересів громадян, порушення останніх під час демонстрацій, мітингів, інших протестних акцій означає автоматичне обмеження права на протест.

Обмеження права на мирні зібрання у випадку порушення національної безпеки виходить із необхідності безперешкодної реалізації функції держави із підтримання стабільності у суспільстві. Посилання на інтереси національної безпеки для виправдання заходів щодо обмеження прав можлива тільки у випадку, коли такі заходи вживаються для захисту існування держави, її територіальної цілісності або політичної незалежності від застосування сили або загрози її застосування. Тобто концептуальна основа національної безпеки виражається в захищеності суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави.

«Сіракузькі принципи тлумачень обмежень та відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» містять окремі застереження щодо використання поняття національної безпеки. Так у випадку існування відносно ізольованої загрози інтереси національної безпеки не можуть бути підставою введення обмежень прав та свобод. Також захист національної безпеки не може бути достатньою підставою для введення невизначених або довільних обмежень [6].

На практиці урядова політика в сфері проведення зібрань, що носять протестний характер, є показником рівня поваги до основних прав людини оскільки реалізація права на мирні зібрання зазвичай супроводжується реалізацією інших прав, зокрема права на вираження думки, пересування та інших. В той же час основні обмеження права на зібрання пов'язано із необхідністю в окремих випадках попередити порушення права на життя, на свободу від катувань, права на справедливий судовий процес.

Свобода мирних зібрань в нашій країні гарантується Основним законом та численними міжнародними зобов'язаннями, які на себе взяла Україна, серед яких Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, Керівні принципи ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань. Міжнародні стандарти в сфері дотримання права на мирні зібрання не просто встановлюють обов'язок із невтручання в порядок реалізації даного права, а накладають позитивне зобов'язання із його забезпечення державою через уповноважені органи.

Характерною особливістю української практики протестних політичних рухів є правова неврегульованість проблеми мирних зібрань громадян, що, в свою чергу, сприяє обмеженню прав щодо вираження власної політичної позиції. Регулювання порядку проведення мирних демонстрацій, зокрема акцій протесту, покладатиметься згідно із ст. 39 Конституції України на органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Отже, нормативне регулювання порядку зборів відбувається на основі конституційної декларації права на мирні збори та формально діючого Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року.

В цілому, чинне законодавство не містить чіткого порядку проведення протестних акцій, що значно ускладнює порядок оскарження рішень, які стосуються заборони проведення публічних заходів. З урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права про свободу мирних зібрань положенням «Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», введеного в дію Указом Президента України від 25 червня 2013 року, задекларовано намір створення законопроекту щодо порядку організації та проведення мирних заходів.

Також слід зазначити, що окремі аспекти організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій врегульовано статтями 182, 183 Кодексу адміністративного судочинства України, якими визначено особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження реалізації права на мирні зібрання та про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання [1].

Зокрема, законом передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають право звернутися із позовною заявою про заборону чи інше обмеження права на мирні зібрання (щодо

місця чи часу їх проведення тощо). Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення акцій може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Відповідне право на оскарження обмежень реалізації права на мирні збори мають і організатори мітингів.

Спроба формалізувати вимоги щодо обмеження права на проведення протестних акцій в резонансному Законі від 16. 01. 2014 в момент, коли протести поширилися країною, призвела до подальшої ескалації конфлікту між владою та громадськістю. Під натиском протестувальників відбулася відставка уряду, а положення Закону визнано такими, що втратили чинність.

Досвід протестних акцій в нашій країні демонструє необхідність зміни управлінської стратегії у довготривалій перспективі. Тільки подолання бар'єрів до впровадження відкритого процесу державного управління сприятиме трансформації деструктивних протестних настроїв у конструктивні за змістом та формою механізми досягнення консенсусу у суспільстві. Вироблення іміджевої стратегії в процесі функціонування державної влади ґрунтується на апеляції до політично активних представників громадськості, які визначають вектор суспільного оцінки владних рішень через розгалужені «мережі довіри». Вироблення альтернативних варіантів вирішення суспільно-політичних проблем як результат взаємодії влади із громадськістю у співвідношенні із декларованими цілями створює основу для прийняття владних рішень на раціональній основі. Додаткові витрати часу та ресурсів, необхідні для впровадження ефективного механізму взаємодії влади із громадськістю, виправдані значенням такої процедури для формування іміджу державної влади та його впливу на процес легітимації.

Бібліографічний список:

1. Кодекс адміністративного судочинства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/paran1549#n1549>
2. Куртц П. Новый скептицизм: Исследование и надежное знание / П. Курц ; пер. с англ. и предисл. В. А. Кувакина. – М. : Наука, 2005. – 360 с.
3. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян : Закон України від 16.01.2014 № 721-VII (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/721-18/paran212#n212>

4. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-ХІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>
5. Руководство по мониторингу свободы мирных собраний [Электронный ресурс] / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2011 – 86 с. – Режим доступу : www.osce.org/odihr
6. Сиракузские Принципы Толкования Ограничений и Отступлений от Положений Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах (Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985) [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14623>
7. Ortiz I., Burke S., Berrada M., Cortes H. World Protests 2006 – 2013 [Электронный ресурс] / Isabel Ortiz, Sara Burke, Mohamed Berrada, Hernan Cortes. – Режим доступу : http://policydialogue.org/publications/working_papers/world_protests_2006-2013/

В статті розглядається природа політичного протесту і правові основи реалізації права на протест. Вивчається феномен політичного протесту як інститут взаємодії влади і суспільності. Проаналізовані нормативні джерела, що визначають порядок реалізації права на протест на міжнародному і національному рівнях.

This article examines the nature of political protest and legal basis of the bid for protest. The phenomenon of political protest is regarded as an institution of interaction between government and society. This article reviews the normative sources of the right for protest at the international and national levels.