

Конституційні нормативно-правові гарантії забезпечення права громадян на публічні об'єднання: теорія і практика

В. Росіхіна

науковий консультант судді Конституційного Суду України

У статті досліджуються конституційні гарантії забезпечення права громадян на публічні об'єднання в Україні, зокрема, розглядається доцільність виокремлення конституційних нормативно-правових гарантій забезпечення зазначеного права громадян. Запропоновано їх визначення та класифікацію, проаналізовано зміст та призначення цих гарантій.

Ключові слова: Конституція України, право громадян на публічні об'єднання, конституційні нормативно-правові гарантії права громадян на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації.

1. Предмет дослідження. Важливим конституційним правом громадян України, безпосередньо пов'язаним з їх участю в управлінні державними справами, є закріплене в статті 36 Конституції України право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (далі — право на публічні об'єднання) для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Зазначене право виступає юридичною основою для створення і діяльності відповідних об'єднань громадян, їх подальшої інституціоналізації в Україні, а також є одним із політичних прав, що входить у конституційно-правовий статус громадянина.

Закономірно, що обсяг та ефективність реалізації людиною конституційного права на публічні об'єднання прямо залежить від рівня гарантованості цього права, насамперед, з боку держави.

У нашій країні концептуальні засади гарантування основних прав та свобод людини і громадянина, в тому числі й на публічні об'єднання, визначаються Конституцією України. Вони отримують свій подальший розвиток і деталізуються в інших нормативно-правових актах, але це жодним чином не зменшує можливості застосовувати норми Конституції України безпосередньо. Тобто норми Конституції є нормами прямої дії, що прямо передбачено частиною третьою її статті 8. Це означає, по-перше, що реалізація норм Конституції, а особливо тих з них, що визначають основні права людини і громадянина, не вимагає обов'язкового прийняття відповідного закону України або іншого правового акта; по-друге, для захисту своїх прав і свобод громадяни можуть звертатися до суду безпосередньо на підставі Конституції України.

Пряма дія конституційних норм гарантується також існуючим в Україні механізмом правового захисту Конституції України. Зокрема, відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» гарантом верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України виступає Конституційний Суд України¹. Він є єдиним органом конституційної юрисдик-

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

ції в нашій державі, до компетенції якого належить вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і надання офіційного тлумачення Конституції та законів України. При цьому, надаючи тлумачення певних статей Основного Закону, Конституційний Суд України формулює власні правові позиції з відповідних питань, які також відіграють роль гарантій відповідних прав та свобод людини і громадянина. Якщо звернутися до правової природи рішень і висновків Конституційного Суду України, то слід констатувати, що ці нормативно-правові акти з огляду на «мовчання» Конституції за своїм змістом і формою деталізують положення чинного конституційного законодавства України¹. Щоправда, в загальнотеоретичній науці та науці конституційного права і досі залишається відкритим питання щодо юридичної сили висновків і рішень Конституційного Суду України, у зв'язку з чим немає й однозначної відповіді на питання щодо можливості віднесення сформульованих ним позицій до конституційних нормативних, підконституційних чи конституційних судових гарантій. Не зупиняючись на детальному розгляді цього питання, зазначимо, що воно може бути повноцінним предметом окремого дослідження.

У зв'язку з викладеним особливою актуальністю набуває дослідження саме конституційних нормативно-правових гарантій забезпечення права громадян на публічні об'єднання як провідних, основоположних у загальній системі гарантування зазначеного права. Насамперед, потрібно встановити їх зміст, його відповідність принципам правової держави та верховенства права, міжнародним стандартам та виявити достатність і дієвість цих гарантій для безперешкодної реалізації громадянами зазначеного права в реальному житті.

Виходячи з зазначених методологічних позицій під конституційними нормативно-правовими гарантіями забезпечення будь-яких прав та свобод людини і громадянина пропонується розуміти норми Конституції України, що закріплюють принципи правової держави і принцип верховенства права, в контексті забезпечення реалізації відповідних прав і свобод.

Таким чином, конституційні нормативно-правові гарантії забезпечення права громадян на публічні об'єднання можна визначити як сукупність встановлених Конституцією України засад (принципів), які є базою гарантування права громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації. Такі гарантії дають змогу судити про реальність зазначеного права, його суб'єктивний, особистий, діючий характер забезпеченості не тільки і не стільки індивідуальними можливостями окремого громадянина, скільки всім існуючим конституційним правопорядком.

2. Класифікація конституційних нормативно-правових гарантій. На основі аналізу положень Конституції України, пропонуємо виокремлювати три основні групи конституційних гарантій забезпечення права громадян на публічні об'єднання, а саме: 1) гарантії, що впливають із засад конституційного ладу; 2) гарантії, пов'язані із загальним статусом прав і свобод людини і громадянина; 3) спеціальні конституційні гарантії, пов'язані з реалізацією права на публічні об'єднання.

¹ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В. Л. Федоренка. — 2-е вид., переробл. і доопр. — К. : Алерта ; КНТ ; Центр учб. л-ри, 2010. — С. 72.

До першої групи формально можна віднести конституційні положення, які встановлюють, що Україна є правовою державою (стаття 1); принцип пріоритету прав та свобод: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3); принцип відповідальності держави перед людиною (частина друга статті 3); принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6); принцип верховенства права (частина перша статті 8); принцип верховенства Конституції та закону: Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); принцип політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя в Україні, принцип гарантування свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (стаття 15); принцип законності: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19), та низку інших положень Основного Закону України. Практика запровадження цих гарантій знайшла своє втілення у непоодиноким рішеннях Конституційного Суду України¹.

До другої групи конституційних гарантій забезпечення права громадян на публічні об'єднання формально можна віднести конституційні положення, що встановлюють принцип непорушності прав і свобод людини (стаття 21); принцип гарантування і неможливості скасування конституційних прав і свобод; заборону звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (стаття 22); принцип рівності конституційних прав і свобод громадян, а також рівності громадян перед законом (частина перша статті 24); закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом; закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними (частина друга, третя статті 57); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень (стаття 64); права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод визначаються виключно законами України (пункт перший частини першої статті 92) тощо. Практика втілення у життя зазначених гарантій відображена у відповідних рішеннях Конституційного Суду України².

І, нарешті, до третьої групи належать конституційні положення, що безпосередньо забезпечують право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та

¹ Див., наприклад, рішення Конституційного Суду України : від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України, від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003 у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим, від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання тощо.

² Див., наприклад, рішення Конституційного Суду України : від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками, від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян, від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008 у справі про страхові виплати тощо.

громадські організації. Зокрема, це положення Конституції України, які встановлюють, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36); політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства в політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України (частина друга статті 36); ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій (частина четверта статті 36); усі об'єднання громадян рівні перед законом (частина п'ята статті 36); утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються (частина перша статті 37); політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань (частина друга статті 37); не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях (частина третя статті 37); заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку (частина четверта статті 37); засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян визначаються виключно законами України (пункт 11 частини першої статті 92) тощо. Практика впровадження цих гарантій знайшла своє відображення у значній кількості рішень Конституційного Суду України¹.

Звичайно, кожна із зазначених груп гарантій відіграє відповідну роль для забезпечення безперешкодної реалізації громадянами їх конституційно встановленого права на публічні об'єднання, але більш детально ми зупинимось на розгляді саме третьої групи конституційних нормативно-правових гарантій забезпечення зазначеного права, оскільки вони мають особливе значення на практиці. Гарантії забезпечення, що входять до цієї групи, можна класифікувати за змістом на такі підгрупи: 1) гарантії забезпечення, що визначають організаційні принципи утворення та межі діяльності публічних об'єднань громадян; 2) гарантії забезпечення, які визначають принципи членства в публічних об'єднаннях громадян; 3) гарантії забезпечення рівності об'єднань громадян перед законом; 4) гарантії забезпечення невтручання держави у здійснювану в рамках закону діяльність

¹ Див., наприклад, рішення Конституційного Суду України : від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 у справі про свободу утворення профспілок, від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 у справі про молодіжні організації, від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні тощо.

об'єднань громадян; 5) гарантії забезпечення встановлення спеціального (судового) порядку заборони діяльності об'єднань громадян. Розглянемо деякі з них детальніше з урахуванням практики Конституційного Суду України.

3. Конституційні нормативно-правові гарантії забезпечення, що визначають організаційні принципи утворення та межі діяльності публічних об'єднань громадян: зарубіжний, міжнародний та вітчизняний досвід. В основу таких принципів утворення публічних об'єднань громадян в Україні покладено принцип свободи. Адже частина перша статті 36 Конституції України гарантує громадянам право саме на свободу об'єднання, в тому числі у громадські організації, для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. При цьому, як зазначив у своєму Рішенні Конституційний Суд України, свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001¹).

3.1. Межі реалізації конституційного права на публічні об'єднання. Частиною першою статті 64 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Водночас частина друга статті 64 Конституції України не відносить право на свободу утворення політичних партій до переліку тих свобод, які ніким і в жодний спосіб не можуть бути обмежені. Це свідчить, що Конституція України допускає додаткове унормування законом загальних засад утворення і діяльності політичних партій за умови дотримання загальнодемократичних принципів (абзац 4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні²).

Зважаючи на це, слід звернути увагу на співвідношення таких понять, як «межі реалізації» та «обмеження» прав і свобод людини, адже межі реалізації досліджуваного права та його обмеження тісно пов'язані зі змістом та обсягом цього права. Поняття останніх було розкрито Конституційним Судом України в абзаці п'ятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005: «Зміст прав і свобод людини — це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру»³.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про молодіжні організації від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9425>

² Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9937>

³ Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9911>

При цьому Конституційний Суд України вважає, що поняття «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина» в контексті частини першої статті 64 Конституції України слід розуміти як не передбачене конституційними нормами звуження обсягу прав і свобод, встановлення додаткових норм, якими нівелюється, зокрема, свобода об'єднання у політичні партії в порядку, визначеному відповідним законом, і які фактично перешкоджають створенню об'єднань громадян. Тому потрібно відрізнити поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого у законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод» шляхом застосування юридичних способів (прийомів), визнаючи таку практику допустимою, якщо додаткове унормування процесу створення політичних партій спеціальним законодавством ставить за мету не звужити обсяг прав і свобод, а уточнити зміст та регламентацію процедурних питань і окреслити загальні межі основоположних прав.

Враховуючи ці правові позиції Конституційного Суду України, на думку автора, фактично межі реалізації права громадян на публічні об'єднання представляють собою певні рамки юридичних можливостей поведінки громадян, які розкривають зміст зазначеного права та встановлюються з метою забезпечення захисту загальнолюдських та конституційних цінностей. Такі межі встановлюються міжнародно-правовими актами у сфері прав людини і громадянина, безпосередньо Конституцією України та Конституційним Судом України як єдиним органом конституційної юрисдикції в нашій країні в процесі офіційного тлумачення ним положень Основного Закону Української держави¹. Обмеження ж права громадян на публічні об'єднання належить до діяльності законодавця й стосується, насамперед, заснованого на положеннях Конституції України законодавчого врегулювання сфери дії досліджуваного права пропорційно до конституційно захищених цінностей.

Про межі реалізації конституційного права громадян України на свободу публічних об'єднань йдеться безпосередньо у статті 36 Конституції України, яка відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, зокрема, визначає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Передбачаючи мету, що має досягатися шляхом встановлення обмежень права громадян на свободу об'єднання в зазначені інституції, Конституція України встановлює тим самим межі втручання держави в реалізацію громадянами права на свободу об'єднання. На це, до речі, звернув увагу й Конституційний Суд України. Зокрема, в абзаці шостому пункту 2 мотивувальної частини Рішення у справі про молодіжні організації від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 Конституційний Суд зазначив: «Обов'язком правової держави є, зокрема, неутручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність

¹ Наприклад, див.: *Бринцев В.* Конституційні межі свободи об'єднання громадян у політичні партії // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 4. — С. 60–69; *Росіхіна В.* Правові позиції Конституційного Суду України в сфері реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації // Вибори та демократія. — 2010. — № 2–3(24–25). — С. 47–55.

самого об'єднання, «за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» (частина перша статті 36 Конституції України). Тим самим Конституція України встановила межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Пункт 11 частини першої статті 92 Конституції України передбачає, що виключно законами визначаються «засади утворення і діяльності... об'єднань громадян». Інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів¹. Фактично зазначена правова позиція Конституційного Суду підтверджує наявність гарантій невтручання держави у здійснювану в рамках закону діяльність об'єднань громадян, які в межах цього дослідження ми виділили в окрему групу.

У своєму іншому Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що право громадян на свободу об'єднання у громадській організації відповідно до статті 36 Конституції України, включаючи і конституційне право на утворення професійної спілки, не може бути обмежене ні законодавством, ні на практиці такими вимогами щодо реалізації названого права, які виключають можливість утворення професійної спілки як такої, якщо цих умов (вимог) об'єктивно не можна виконати, тобто фактично є частковою заборонаю реалізації права громадян на об'єднання у відповідну професійну спілку. В даному випадку Конституційний Суд України вбачає неконституційне обмеження права громадян на свободу об'єднання у тому, що це право не можна здійснити, добровільно об'єднавшись в іншу профспілку такого ж статусу за ознакою того самого (одного) фаху чи професії в конкретній області, містах Києві та Севастополі, якщо вже існує відповідна професійна спілка, котра об'єднала більшість членів профспілки, які працюють за даною професією чи фахом в області, містах Києві та Севастополі (абзац 3 пункту 2.3 мотивувальної частини Рішення від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 у справі про свободу утворення профспілок²). Виходячи з таких міркувань у зазначеному Рішенні було визнано неконституційними низку положень статті 11 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», якими обмежувалося право громадян на свободу об'єднання.

Стаття 37 Конституції України є логічним продовженням попередньої статті, оскільки визначає підстави заборони на створення та діяльність громадських організацій. У ній перераховано дії, що передбачають як за внутрішнім законодавством України, так і за нормами міжнародного права юридичну відповідальність осіб або групи осіб, що їх вчинили.

Зокрема, частиною першою цієї статті Конституції України передбачено, що «утворення і діяльність громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насиль-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 у справі про молодіжні організації. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9425>

² Рішення Конституційного Суду України від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 у справі про свободу утворення профспілок. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9359>

ницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється»; частиною третьою зазначеної статті Основного Закону України встановлено заборону на створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Як можна пересвідчитися, в цьому випадку на конституційному рівні законодавець встановлює «негативні межі» досліджуваного права громадян, вказуючи порядок, що зумовлює певні «негативні» обов'язки держави, які полягають у невтручанні держави у здійснення цього права, окрім випадків, прямо передбачених Конституцією України. Такий підхід є виправданим і з погляду більш повного захисту права, оскільки дозволяє припускати, що Конституція України надає людині захист від усіх випадків, коли з її тексту не випливає зворотне.

Отже, межі реалізації права на публічні об'єднання представляють певні рамки юридичних можливостей поведінки громадян, які розкривають зміст зазначеного права та встановлюються з метою забезпечення захисту загальнолюдських та конституційних цінностей.

(Продовження у наступному номері)

Росихина В. Ю. Конституционные нормативно-правовые гарантии обеспечения права граждан на публичные объединения: теория и практика. В статье исследуются конституционные гарантии обеспечения права граждан на публичные объединения в Украине, в частности, рассматривается целесообразность выделения конституционных нормативно-правовых гарантий обеспечения указанного права граждан. Даны их определение и классификация, анализируется содержание и назначение этих гарантий.

Ключевые слова: Конституция Украины, право граждан на публичные объединения, конституционные нормативно-правовые гарантии права граждан на свободу объединения в политические партии и общественные организации.

Rosikhina V. Constitutional legal guarantees of ensuring the right of citizens to a public association: theory and practice. The article deals with the constitutional guarantees of the right of citizens for public associations in Ukraine. In particular, the expediency of allocation of constitutional legal guarantees for the provision of specified rights of citizens, gives their definition and classification, analyses the contents and purpose of these guarantees.

Key words: the Constitution of Ukraine, the right of citizens to public associations, constitutional legal guarantees of the rights of citizens to freedom of association in political parties and public organizations.