

Т.М. Заворотченко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський національний
університет ім. Олеся Гончара)

УДК 342.7 : 327 (477)

СВОБОДА СПІЛОК: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Досліджено недоліки правового регулювання спілок як одного з основних видів об'єднань громадян. Викладено пропозиції щодо вдосконалення законодавства про політичні свободи

Ключові слова: право громадян на об'єднання, громадські організації, спілки, політичні партії, види громадських організацій..

Исследуются недостатки правового регулирования союзов как одного из основных видов объединений граждан. Разработаны предложения касательно усовершенствования законодательства о политических свободах.

Ключевые слова: право граждан на объединение, общественные организации, союзы, политические партии, виды общественных объединений.

The shortcomings of legal regulation of unions, as one of the main types of associations of citizens. Development of proposals concerning improvement of the legislation on political freedoms.

Keywords: the right of citizens to form associations, public organizations, unions, political parties, other public associations.

Постановка проблеми. З метою удосконалення правового регулювання діяльності об'єднань громадян юридична наука здебільшого використовує для ефективності сучасного розуміння правових явищ такі загальновідомі методи пізнання, як метод філософської діалектики, матеріалістичний, історичний, логічний, системно-функціональний, юридико-догматичний, порівняльно-правовий та ін.

Актуальність даної статті зумовлена необхідністю наукового обґрунтування існування та дії свободи спілок, в тому числі політичних партій, об'єднань громадян, молодіжних, дитячих та жіночих організацій, релігійних, ветеранських та патріотичних організацій, благодійних, творчих, спортивних організацій, а також іноземних та міжнародних організацій в Україні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемами законодавства про політичні свободи, зокрема свободи спілок, займалися такі російські та українські правники, як Є.А. Авакьян, О.О. Алієв, Е.А. Афонін, В.В. Букач, О.М. Ващук, О.В. Гейда, А.А. Златопольський, В.І. Кафарський, В.І. Костицький,

А.Ю. Олійник, В.І. Полевой, М.В. Примуш, О.В. Пушкіна, М.М. Рябець, А.О. Саміло, Г.Л. Сергієнко, В.О. Чепурнов та ін.

Метою нашого дослідження є аналіз Законів України, які регулюють діяльність спілок у нашій державі.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах зазначена політична свобода громадян перебуває на етапі кардинальних змін. Вони пов'язані з падінням пануючої у країні тривалий час соціалістичної ідеології та поступовим становленням політичного плюралізму. У державі почала складатися багатопартійна система, і ця свобода потребувала створення інших громадських об'єднань. Вказані події і викликали зміну чинної системи правового регулювання свободи спілок.

Відразу зазначимо, що в даній системі, виходячи з предмету нашого дослідження, можна виокремити два аспекти: перший – правовий механізм реалізації права громадян на об'єднання, другий – правовий механізм участі громадських об'єднань як суб'єктів громадянського суспільства в житті країни. Другий аспект також представляє інтерес для нашого дослідження, оскільки на даному етапі діяльності громадських організацій реалізується ціла низка політичних прав громадян: право обирати та бути обраними, право законодавчої ініціативи тощо.

Отже, стрижнем системи чинного законодавства, що регулює дану свободу, є Конституція України. Виходячи з вищезазначених аспектів, її норми можна поділити на дві групи. До першої належать ті, що регламентують місце та діяльність громадських об'єднань у політичній системі України. Ця група норм закріплена у ч. 1 ст. 36 Основного Закону України. Зокрема, зазначається, що громадяни мають право на свободу об'єднання 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 [1].

Необхідно вказати, що, на наш погляд, такий підхід до правового регулювання діяльності громадських організацій не можна визнати задовільним. По-перше, в умовах політичного плюралізму та ідеологічного різноманіття уявляється нереальним у статті Конституції перелічити всі види громадських організацій, які діють у країні. Якщо ж їх і перелічити, то за спрямованістю діяльності, але й у такому разі навряд чи можна скласти їх закритий перелік. Отже, неминуче вжиття у нормативному акті обороту „та інші”, що визначає необхідність розширювального тлумачення поняття, включення до числа громадських об'єднань тих організацій, які дійсно такими не є. Очевидно, для відокремлення громадських організацій від інших асоціацій громадян необхідно використовувати змістовний критерій та характеристику

цілей: участь у розробці державної політики, захист соціальних та творчих прав громадян, задоволення духовних потреб та інтересів, організація дозвілля тощо.

По-друге, виокремлення цілей діяльності громадських організацій дозволяє побачити певний недолік правового регулювання їх діяльності статтею 36 Конституції України. З її змісту випливає, що всі громадські організації мають рівні права на участь у виробленні політики держави та управління державними і суспільними справами. Такий підхід до правового регулювання діяльності громадських організацій успадкований з того часу, коли всі громадські організації створювалися та діяли під керівництвом Комуністичної Партії Радянського Союзу та складала „непорушний блок комуністів і безпартійних”. Ті часи давно пройшли, і завдання сучасного законодавства зводиться до того, щоб створити механізм для реалізації громадською організацією тих цілей, які є внутрішньо властивими їх природі. Зокрема, громадською організацією, основною метою якої є боротьба за володіння державною владою, участь у виробленні політики держави та управління державними і суспільними справами, є політична партія. Отже, тільки політичним партіям і, можливо, близьким до них за цілями масовим громадським рухам має бути надано право висувати своїх представників для обрання у Верховну Раду України. Що стосується інших громадських організацій, то вони за законом не повинні мати такого права. Ми вважаємо, що тут слід обрати інший шлях. Ті громадські організації, які бажають висунути своїх представників для обрання у Верховну Раду, повинні пройти реєстрацію як виборчі об'єднання.

По-третє, істотним недоліком редакції ст. 36 Конституції України є незадовільне закріплення форм участі громадських організацій у виробленні політики держави. З одного боку, у характеристиці цих форм використаний спосіб, який нами критикується вище – закріплення їх у вигляді відкритого переліку, який дозволяє більш широко здійснювати трактування способів участі громадських організацій у цій сфері суспільного життя. З іншого боку, навіть не згадано таку важливу форму участі, як висування кандидатів для обрання на посаду глав адміністрації та Президента України. Зрозуміло, що всі форми участі громадських організацій у житті країни передбачити в Конституції неможливо. У такому разі стаття Конституції повинна містити вказівки на те, що конкретні форми цієї участі встановлюються українським законом.

Що стосується ч. 2 і ч. 3 ст. 36 Конституції України, то вони в сучасній редакції як раз і намагаються виконати функцію українського закону, встановивши обмеження на членство у громадських організаціях. Переходячи до характеристики наступного рівня чинного законодавства про свободу спілок, підкреслимо, що спілки можуть діяти на території України, якщо вони не будуть суперечити законодавству

України та загальновизнаним нормам міжнародного права.

Не вдаючись до детальної характеристики Закону України „Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р., слід зазначити, що він з'явився на початку становлення політичного плюралізму в нашій країні та відіграв свою позитивну роль у цьому процесі. Але, як і будь-який закон, покликаний юридично закріплювати ті суспільні відносини, які фактично склалися в суспільстві, він в умовах кардинальної перебудови політичної системи країни безнадійно застарів і не відповідає рівню розвитку відносин у регульованій ним сфері суспільного життя. Як приклад вкажемо невідповідність норм даного закону виборчому законодавству, відсутність норм, які детально регламентують діяльність політичних партій (створення фракцій в представницьких органах, лобіювання законопроектів тощо), неврегульованість взаємовідносин із громадянами, державними органами, питання відповідальності громадських об'єднань та інше.

Завершуючи характеристику чинного законодавства про свободу спілок, необхідно зупинитися на нормах, які безпосередньо регулюють право громадян на об'єднання. Цьому присвячена вже згадувана нами ст. 36 чинної Конституції України. Аналіз змісту даної статті дозволяє дійти таких висновків. По-перше, незважаючи на те, що ця стаття формально входить до розділу Конституції, який регулює політичні права і свободи людини й громадянина, фактично вона регулює значно більш широке коло правовідносин. Під її регулювання підпадає право громадян створювати будь-яке об'єднання, як громадське, так і інше. Цей висновок заснований на таких фактах: по-перше, у статті відсутня вказівка на громадський характер об'єднання громадян, по-друге, в Конституції відсутні інші норми, які регламентують об'єднання громадян у комерційних, виробничих та інших цілях.

Другий висновок: маємо явне протиріччя між нормою Конституції, яка визначає порядок створення об'єднань громадян, та поточним законодавством. Стаття 36 визначає: „обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюється виключно цією Конституцією і законами України”. З цього випливає, що орган реєстрації не має права самостійно відмовити в реєстрації або заборонити діяльність об'єднання громадян. Він може це зробити тільки звернувшись до суду. Однак Закон України „Про об'єднання громадян” встановлює інший порядок відмови в реєстрації громадської організації – безпосередньо органом юстиції. Таким чином, чинне законодавство істотно обмежує права громадян, встановлені нормою Конституції.

Що ж стосується принципів реалізації права громадян на об'єднання, то вони не отримали закріплення ні в Конституції, ні в чинному законодавстві.

Аналіз законодавства про свободу спілок не можна обмежити

лише чинними актами. Конституцією України закріплено право на свободу асоціацій. Сам термін, який відповідає міжнародному стандарту, означає „об'єднання, союз людей” [2, с. 70].

Одночасно можна використовувати термін „громадське об'єднання”. Виходячи з цього, можна припустити, що ми розуміємо під свободою асоціацій право громадян на громадське об'єднання, інакше це право не визначалося би різними термінами. Підтвердженням даної пропозиції є й та обставина, що ми істотно розширили коло суб'єктів, які мають право на асоціацію, включив до нього не тільки громадян України, але й інших осіб. Про це говорить термін „кожен”, який ми можемо використати. Нагадаємо, що вітчизняне законодавство традиційно надає право на об'єднання тільки громадянам України. При цьому рівність об'єднань громадян перед законом і перелік підстав для їх заборони встановлені ч. 3 ст. 36. Таким чином, у разі додержання визначених вище положень питання про правове регулювання свободи спілок буде ще більш заплутаним, ніж при вирішенні його за чинним законодавством.

Слід зазначити, що стосовно даного права встановлюються і принципи взаємовідносин між державою і громадськими об'єднаннями та пріоритет прав і свобод людини й громадянина. Фіксуються загальні принципи діяльності об'єднань, а порядок їх створення встановлюється відсилочною нормою. Ця стаття закріплює основні положення, які потім розкриваються в органічному Законі „Про об'єднання громадян”, про зміст якого йтиметься нижче.

Наступний момент, на який ми хотіли б звернути увагу, стосується регулювання діяльності політичних партій та інших політичних громадських об'єднань. У ньому втілюється вказана раніше думка про те, що брати участь у політичному житті країни, особливо у здійсненні державної влади, повинні тільки політичні партії або зареєстровані на рівних підставах з ними політичні об'єднання. Тут необхідно лаконічно закріпити найважливіші принципи діяльності політичних партій. Метою їх створення є сприяння вираженню політичної волі громадянського суспільства та участь у виборах. І найбільш істотний принцип взаємовідносин партій і державних органів та органів місцевого самоврядування зводиться до заборони на створення організаційних структур політичних партій в цих органах, крім представницької. В останніх, навпаки, заохочується вільне створення партійних фракцій. Така пропозиція також є підставою для наступного рівня правового регулювання діяльності політичних партій – Закону України „Про політичні партії України”, який доповнює органічний Закон України „Про об'єднання громадян” і входить до системи сучасного законодавства України.

Із великого переліку об'єднань громадян виділяються окрім політичних партій ще і профспілки, тим самим підкреслюється їх значення

та роль у громадянському суспільстві країни. Тут сформульована мета, для виконання якої створюються профспілки – захист економічних і соціальних прав і свобод своїх членів, сприяння охороні та покращенню умов їх праці. На нашу думку, важливо звернути увагу й на встановлення принципу створення профспілок – заборону на монопольне представлення інтересів усіх робітників одного підприємства або галузі.

Завершити наші міркування щодо регулювання діяльності політичних партій та інших політичних громадських об'єднань можемо положенням про встановлення загальних принципів заборони на порушення законодавства про свободу спілок. З одного боку, заборона на незаконне обкладання діяльності громадських об'єднань та усунення багатопартійності. З іншого – навпаки, заборона на створення громадських об'єднань, які порушують права людини, законні інтереси держави та суспільства.

Таким чином, Закон України „Про об'єднання громадян”: 1) майже ідеально фіксує суспільні відносини, які склалися в суспільстві у сфері свободи спілок; 2) забезпечує правове регулювання в тому обсязі і на тому рівні, який відповідає конституційному; 3) створює базу для подальшого правового регулювання в цій сфері суспільних відносин.

Отже, розглянемо систему нормативних актів, які регулюють право громадян на свободу спілок на „підконституційному рівні”.

Цей рівень правового регулювання діяльності громадських об'єднань, на наш погляд, має складатися з органічного закону, який в загальних рисах визначає механізм реалізації конституційної норми, та серії законів, які регламентують діяльність кожного окремого виду об'єднань громадян: політичних партій, профспілок, творчих спілок, молодіжних, ветеранських, жіночих та інших об'єднань.

Органічний Закон України „Про об'єднання громадян (свободу спілок)”, на нашу думку, повинен містити такі положення:

1. Розкривати зміст права громадян на об'єднання, який має включати в себе такі правочини громадян: створення за своїм вибором об'єднання громадян без попереднього дозволу; вступ до об'єднань громадян, створених відповідно до чинного законодавства, за умови визнання їх статутів; участь у роботі об'єднань громадян відповідно до їх мети і форм, визначених законом; перебування у числі членів (добровільного членства) об'єднань громадян, створених відповідно до чинного законодавства; вільний вихід з об'єднання громадян.

2. Закріплювати поняття об'єднання громадян як заснованого на добровільному членстві (участі), загальності поглядів та інтересів самокерованого формування громадян, що додержуються мети та діють за формою, яка визначена його статутом (положенням). Закон повинен містити чіткий критерій, який дозволяє відмежувати об'єднання громадян від інших формувань громадян.

Що стосується комерційних організацій, то даний критерій є очевидним: об'єднання громадян не повинно переслідувати мету отримання прибутку, який підлягає розподіленню між учасниками об'єднань. А от що стосується органів територіального самоврядування, релігійних об'єднань та благодійних організацій, то виділення двох останніх типів об'єднань громадян у самостійний вид об'єднань, на нашу думку, є невиправданим. Вважаємо, що принципи створення та внутрішньої організації у всіх названих об'єднань є однаковими. Тому Закон України „Про об'єднання громадян” цілком мав би розповсюджуватися на загальні принципи організації релігійних та благодійних організацій, що не виключає наявності окремих законів, які регулюють особливості їх діяльності на наступному етапі правового регулювання.

3. Закон України „Про об'єднання громадян” також може містити перелік видів об'єднань, на які розповсюджується його дія. Такий поділ може здійснюватися за двома критеріями розмежування. Перший – за цілями, які визначені статутом: політичні партії, масові рухи, професійні спілки тощо. Другий – за територією, охопленою їх діяльністю: міжнародні, загальнодержавні, регіональні (місцеві) об'єднання.

4. Закон також повинен містити принципи створення об'єднання громадян (добровільність вступу та виходу їх членів, рівноправність, самостійність, законність та ін.), обмеження права громадян на об'єднання (переслідування цілей, які порушують Конституцію і закон), взаємовідносини з державою (невтручання в справи один одного, крім випадків, передбачених законом, а також у загальному вигляді визначати права, обов'язки, відповідальність об'єднань громадян та гарантії їх діяльності).

Досить спірним є питання про порядок легітимізації об'єднань громадян. Усі спеціалісти сходяться на тому, що об'єднання громадян створюються на загальних зборах їх членів. А ось наступний етап їх легалізації як елемента громадянського суспільства, спосіб набуття прав і обов'язків та участь у даному процесі державних органів вирішується по-різному. Наприклад, колектив вчених з Єкатеринбургу (Росія) виділяє п'ять основних способів юридичної легалізації об'єднань громадян: *явочний порядок* (одностороннім волевиявленням громадян без будь-яких додаткових правових та організаційних процедур), *повідомний порядок* (при якому громадяни доводять до відома компетентні державні органи про створення об'єднання), *розпорядчий порядок* (коли об'єднання створюється рішенням організацій – засновників та заінтересованих громадян), *дозвільний порядок* (до вищеназваних дій засновників додається дозвіл компетентного державного органу) та *реєстраційний порядок* (що обмежує обсяг розсуду державного органу вимогами закону [3, с. 56-57]).

Вітчизняне законодавство в різні історичні періоди використовувало різні способи легалізації об'єднань громадян. Положенням про доброві-

льні товариства та спілки, затвердженим Постановою ВЦВК і РНК РРФСР від 10 липня 1932 р., був встановлений дозвільний порядок створення об'єднань громадян [4]. Закон України „Про об'єднання громадян” замінив дозвільний порядок на реєстраційний. Залишаючи реєстраційний порядок для всіх об'єднань громадян, вказаний закон зробив виняток для профспілок, надав їм право створення у повідомному порядку.

Разом з цим необхідно зазначити, що в цьому питанні існують і інші погляди. Наприклад, російський вчений Є.М. Аметистов пропонує закріпити повідомний порядок створення об'єднань громадян шляхом направлення відповідного повідомлення до суду [5, с. 25]. Даний порядок має явні переваги перед реєстраційним порядком, які полягають у тому, що реєстраційний порядок має істотний недолік – нерівноправність становища реєструючого органу та громадського об'єднання. У реєструючого органу завжди є перевага – можливість для введення додаткових нестановлених законом обмежень порядку реєстрації, для проявлення тяганини, бюрократизму тощо. При цьому члени громадського об'єднання мають право звернутися до суду, але як звичайні громадяни, а не як члени громадського об'єднання, оскільки право юридичної особи громадське об'єднання набуває тільки з моменту його державної реєстрації. Разом з тим порядок, запропонований Є.М. Аметистовим, також має недолік. Цей автор обмежує термін подачі позову до суду про визнання незаконним факту створення об'єднання місячним строком, після чого об'єднання вважається діючим на законній підставі. На нашу думку, це обмеження є невиправданим.

Вказаний недолік подоланий авторами Закону України „Про політичні партії в Україні”. Вони пропонували встановити повідомний порядок створення політичних партій шляхом надіслання повідомлень до відповідного суду. Але політичну партію вважають створеною з моменту проведення установчих зборів. З цього ж моменту партія набуває права юридичної особи. Це означає, що будь-яка особа або орган має право без обмеження терміну подати до відповідного суду, туди, куди надіслані установчі документи партії, позов про визнання факту її створення чи дії незаконними [6, с. 213].

На наш погляд, до питання про порядок легалізації громадських об'єднань необхідно підходити диференційно. Розповсюджувати повідомний порядок створення на всі громадські об'єднання навряд чи є доцільним. Необхідно брати до уваги, що суди не готові до цього ні організаційно, ні матеріально. В той же час, враховуючи особливу роль політичних партій в житті громадянського суспільства і велике бажання органів державної влади не допустити опозиційних політичних партій, стосовно цих громадських об'єднань було б доцільно все ж таки встановити порядок легалізації шляхом надсилання повідомлення до суду.

Профспілки, як це закріплено Законом України „Про професійні

спілки та їх права і гарантії діяльності”, можуть направити повідомлення до відповідних відділів та управління юстиції [7].

Що ж стосується всіх інших громадських об'єднань, то тут можна було б зберегти реєстраційний порядок їх легалізації в територіальних органах юстиції. Це перше важливе положення, яке має бути закріплене законами про кожен вид громадських об'єднань.

Тепер зупинимось більш докладно на характеристиці Закону України „Про політичні партії в Україні”. Крім вищезазначеного положення про порядок створення політичних партій, ключовим моментом, який вимагає законодавчої регламентації, є питання про участь партій у суспільному та державному житті країни. Важливим елементом цієї участі є висування кандидатів у депутати. Оскільки в Україні законодавчо закріплена та фактично існує багатопартійність, то єдина можливість забезпечити участь у роботі колегіальних органів влади представників усіх політичних партій, які отримали підтримку виборців, – це використати елементи пропорційної системи виборів. Вони повинні отримати закріплення у Законі України „Про політичні партії в Україні”. Відповідно до даного положення виборчі об'єднання (українські партії та політичні рухи, а також блоки таких громадських об'єднань) мають право висувати кандидатів в депутати Верховної Ради України у загальнодержавному списку. Не вдаючись до докладної характеристики виборчого процесу (дана тема є самостійним дисертаційним дослідженням), слід зазначити, що положення виборчого законодавства в цій частині повинні „стикуватися” з відповідними положеннями Закону України „Про політичні партії в Україні”. Те саме стосується й участі політичних партій у виборах посадових осіб органів виконавчої влади.

Наступний момент, який вимагає відображення в Законі України „Про політичні партії в Україні”, – це діяльність політичних фракцій у представницьких органах влади. На наш погляд, це питання необхідно врегулювати Тимчасовим регламентом Верховної Ради України. Однак істотним недоліком цього акта може стати відсутність зв'язку між процесом висування кандидатів у депутати та об'єднання депутатів у фракції. Очевидно, що в даному питанні має бути прямий зв'язок: якщо кандидат висувається від політичної партії та був обраний до складу представницького органу, він зобов'язаний ввійти до фракції, яка репрезентує інтереси даної політичної партії.

У зв'язку з участю партій у виборах та діяльності політичних фракцій в парламенті виникає немаловажне питання про те, хто фіксує цю діяльність. Досвід цивілізованих країн показує доцільність прийняття державою цих витрат на себе [8, с. 134; 9].

Однак українські законодавці в даному питанні пішли вперед своїх західних колег. У Законі України „Про політичні партії в Україні” пропонується покласти на державу весь тягар, пов'язаний з фінан-

суванням діяльності політичних партій. На нашу думку, з такою пропозицією не можна погодитись, і не тільки тому, що це, враховуючи велику кількість політичних партій, виливається у велику суму, але й тому, що існуючі політичні партії, поділив між собою бюджетне фінансування, будуть усіляко перешкоджати створенню нових політичних партій, щоб не втратити частину державних дотацій. У свою чергу, це буде перешкодою на шляху реалізації права громадян на об'єднання в політичні партії.

Висновки. Підсумовуючи, вважаємо за необхідне визначити, що специфічні форми діяльності інших видів громадських об'єднань також повинні отримати закріплення у відповідних українських законах, які б регламентували їх діяльність.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
2. Современный словарь иностранных слов. – М., 1993.
3. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. М.И. Кукушкина. – Екатеринбург, 1990.
4. СУ РСФСР. – 1932. – № 74. – Ст. 331.
5. *Аметистов Э.М.* Каким быть закону об объединении граждан // *Огонёк*. – 1990. – № 16. – С. 25.
6. *Дмитриев Ю.А., Токмаков К.К.* Россия: становление многопартийности. – М., 1992.
7. Про професійні спілки та їх права і гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. // *Голос України*. – 1999. – 5 жовтня.
8. О политических партиях: Закон ФРГ // ФРГ: Конституция и законодательные акты. – М., 1991.
9. Об участии государства в финансировании политических партий: Закон Республики Италия № 195 // *Gazzetta Ufficiale*. – 1974. – № 171.

Надійшла до редакції 09.11.2011

М.В. Калашник

кандидат юридичних наук
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 (477)

ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ДОРЕВОЛЮЦІЙНИЙ ПЕРІОД: УРОКИ ДЛЯ СЬОГОДЕННЯ

Розглянуто історико-правові аспекти взаємодії правоохоронних органів з населенням, проведено аналіз організаційних та правових засад функціонування інституту взаємодії органів забезпечення правопорядку з громадськістю в дорядянський період.

Ключові слова: *взаємодія, населення, громадськість, земська поліція, десятські, сотські.*