

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

В. Росіхіна

головний консультант Секретаріату 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 і 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.

(Продовження)

3.2. Співвідношення національного і міжнародного права. У питаннях гарантування конституційного права на публічні об'єднання зазначене співвідношення має особливо важливе значення в умовах підготовки до підписання договору про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Наведені положення Конституції України про межі реалізації права громадян на публічні об'єднання цілком відповідають загальновизнаним нормам міжнародного права. Так, відповідно до статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року¹ («Свобода зібрань та об'єднання») кожен має право на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів, а здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними у демократичному суспільстві. Водночас у цій нормі підкреслюється, що таке закріплення свободи об'єднання «не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління».

У статті 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права² сформульовано заборону пропаганди війни (пункт 1), а також передбачено, що будь-який виступ на користь національної, расової або релігійної ненависті, що являє собою підбурення до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий і відкритий для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. — К. : Юрінформ, 1992.

заборонений законом (пункт 2). Безпосереднє відношення до статей 36, 37 Конституції України має й частина друга статті 22 цього Пакту, згідно з якою користування цим правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб; ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування названим правом для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

До речі, підкомісією з попередження дискримінації і захисту меншин Економічної і Соціальної Ради ООН в 1984 році було прийнято міжнародно-правовий акт «Сиракузькі принципи, що стосуються обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права», яким у питаннях тлумачення допустимих обмежень прав і свобод громадян з метою запобігання введенню законами невинуватених доцільністю обмежень було рекомендовано застосовувати принцип пропорційності.

Крім того, Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що обмеження прав і свобод людини і громадянина визнаються допустимими, якщо вони здійснені згідно з чинним законодавством і відповідають правилу «збереження основного змісту прав і свобод» (Рішення від 20 травня 1999 року у справі «Реквені проти Угорщини», Рішення Великої палати від 13 лютого 2003 року у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини»).

Конституції європейських держав, проголошуючи свободу асоціацій, також передбачають межі для утворення та функціонування відповідних об'єднань. Наприклад, у статті 4 Конституції Франції¹ зазначається, що політичні партії та угруповання повинні дотримуватися принципів національного суверенітету та демократії. Щодо партій, які не відповідають цим вимогам, передбачено положення про визнання їх антиконституційними та про заборону їх утворення і діяльності. У Конституції Італії встановлено, що «забороняється поновлення в будь-якій формі фашистської партії» (постанова XII «Перехідні та заключні постанови»). В абзаці другому статті 21 Основного Закону ФРН проголошуються антиконституційними ті партії, які за своїми цілями чи діями прибічників намагаються зашкодити основам вільного демократичного устрою, ліквідувати його чи поставити під загрозу існування ФРН. На її території не дозволяється діяльність партій інших держав, партій, створених на релігійній основі, фінансування партій та профспілок іноземними державами, а також міжнародними об'єднаннями². Конституція Болгарії передбачає, що не можуть утворюватися політичні партії на етнічній, расовій чи віросповідальній основі, а також партії, що ставлять за мету насильницький шлях захоплення державної влади (абзац четвертий статті 11)³.

¹ Конституція Франції від 4 жовтня 1958 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

² Конституция Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm

³ Конституция на Република България от 13.07.1991 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.constcourt.bg/Pages/LegalBasis/Default.aspx?VerID=30>

Разом з тим, аналізуючи конституційні обмеження права громадян на публічні об'єднання, слід звернути увагу на те, що за Конституцією України підставами для заборони утворення та діяльності таких об'єднань громадян можуть бути як програмні цілі, так і безпосередні дії. Тобто якщо в програмних документах політичної партії чи громадської організації, поданих на реєстрацію, передбачатимуться програмні цілі, що суперечать вимогам цієї статті Конституції України, Міністерство юстиції України зобов'язане відмовити у реєстрації. Якщо ж будуть виявлені аналогічні дії, то заборона такої діяльності об'єднань громадян відповідно до частини четвертої статті 37 Конституції України здійснюватиметься виключно в судовому порядку.

Отже, Конституція України і міжнародні договори з питань права на публічні об'єднання, встановлюючи сфери обмеження права громадян на публічні об'єднання, в цілому збігаються.

4. Членство в публічних об'єднаннях громадян. До гарантій цієї групи належать, зокрема, такі положення Основного Закону України: членами політичних партій можуть бути лише громадяни України (частина друга статті 36); обмеження щодо членства в політичних партіях встановлюються виключно 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).

Говорячи про цю групу конституційних нормативно-правових гарантій забезпечення права громадян на публічні об'єднання, варто звернути увагу на те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року¹ та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права² гарантують свободу асоціації кожному, а стаття 36 Конституції України — лише громадянам України. Хоча це фактично не відповідає державно-правовим реаліям.

Дійсно, відповідно до вимог чинного законодавства України членами політичних партій можуть бути лише громадяни України (частина друга статті 36 Конституції України, частина перша статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні»³), а ось засновниками та членами громадських організацій — як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах (частина друга статті 11 Закону України «Про об'єднання громадян»⁴ (втратив чинність), частина перша статті 7 чинного Закону України «Про громадські об'єднання»⁵).

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий і відкритий для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. — К. : Юрінформ, 1992.

³ Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

⁴ Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 2, 3.

⁵ Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Голос України. — 2012. — № 70.

Отже, до статті 36 Конституції України, з метою її приведення у відповідність до міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини та державно-правових реалій, потрібно вносити відповідні зміни, тобто на конституційному рівні гарантувати право на громадські об'єднання не лише громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах.

5. Гарантії забезпечення рівності публічних об'єднань громадян перед законом. Як відомо, політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах (частина друга статті 36 Конституції України). Це означає, що політичні партії покликані сприяти формуванню та реалізації політичної волі громадян, оскільки їхня діяльність тісно пов'язана зі здійсненням державної влади: вони беруть участь у загальнодержавних та місцевих виборах; на основі партійного представництва утворюються депутатські фракції у парламенті та парламентська більшість (коаліція депутатських фракцій), формується склад Кабінету Міністрів України; через своїх представників політичні партії беруть участь (реалізують свої програмні цілі і завдання) у діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Фактично свобода об'єднання у політичні партії та їх діяльність є ознакою демократичного суспільства, перешкодою узурпації державної влади та формуванню авторитарних чи тоталітарних політичних режимів.

Значна роль політичних партій у суспільному житті, зокрема у здійсненні державної влади та місцевого самоврядування, обумовила встановлення Конституцією України низки обмежень та вимог щодо їх діяльності, що є правомірним фактором. Зважаючи на це, Основний Закон передбачає, що діяльність політичних партій і 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).

5.1. Законодавче забезпечення. З метою забезпечення дії встановлених у зазначених положеннях Основного Закону України конституційних обмежень і у зв'язку з необхідністю створення передумов для реалізації громадянами права на свободу утворення публічних громадських об'єднань Конституція України відносить до відання законодавчої влади визначення засад утворення і діяльності політичних партій та інших об'єднань громадян (пункт 11 частини першої статті 92). Тобто законодавець має право на основі Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегульовувати правовий статус публічних об'єднань шляхом встановлення на законодавчому рівні процедур їх створення, порядку державної реєстрації та контролю за їхньою діяльністю, але за умови, що ці норми не звужать обсяг конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації і не унеможливають реалізацію права кожного на вияв своєї політичної чи громадської позиції.

Зокрема, на виконання цього конституційного положення законодавець прийняв низку законів України: «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року¹, «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року², «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 року³, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року⁴, «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року⁵, «Про громадські організації» від 22 березня 2012 року⁶.

У Рішенні від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 у справі щодо конституційності статті 248³ Цивільного процесуального кодексу України Конституційний Суд України сформулював ще один принцип, який по суті є конституційною гарантією забезпечення права громадян на публічні об'єднання — принцип невтручання держави у здійснювану в межах закону діяльність об'єднань громадян.

Зокрема, в підпункті 4.3 пункту 4 мотивувальної частини цього Рішення Конституційний Суд зазначив, що внутрішня організація, взаємовідносини членів об'єднань громадян, їх підрозділів, статутна відповідальність членів цих об'єднань регулюються корпоративними нормами, встановленими самими об'єднаннями громадян, що базуються на законі; визначаються питання, які належать до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції і підлягають самостійному вирішенню.

Отже, втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у здійснювану в межах закону діяльність об'єднань громадян не допускається. У разі виникнення спору щодо порушення об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами прав і свобод громадянина останній має право на підставі статті 55 Конституції України звернутися за їх захистом до суду. Визначення належності питань до внутрішньорганізаційної діяльності або виключної компетенції об'єднання громадян у кожному конкретному випадку вирішує суд у разі оскарження громадянином актів і дій таких об'єднань⁷.

5.2. Офіційне тлумачення принципу рівності громадських об'єднань перед законом. Зазначений принцип закріплений частиною п'ятою статті 36 Основного Закону України. На нашу думку, цей принцип певною мірою є похідним

¹ Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 46. — Ст. 292.

² Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 7 жовтня 1997 року // Урядовий кур'єр. — 13 листопада 1997.

³ Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 1. — Ст. 2.

⁴ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.

⁵ Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

⁶ Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Голос України. — 2012. — № 70.

⁷ Рішення КСУ від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 у справі щодо конституційності статті 248³ Цивільного процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9394>

від передбаченого частиною першою статті 24 Конституції України принципу рівності громадян перед законом, який означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені.

Ця конституційна засада має бути забезпечена в поточному законодавстві. Наприклад, Закон України «Про політичні партії в Україні» передбачає вимогу щодо збору підписів громадян на підтримку створення політичної партії не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей та представництва її в більшості областей України. З огляду на конституційний принцип рівності об'єднань громадян перед законом зазначена вимога поширюється на всі об'єднання громадян, які бажають отримати статус політичної партії, і має бути однаковою для всіх.

Такої думки дотримується і Конституційний Суд України, який, зокрема, у пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні зазначив, що наведені положення Закону України «Про політичні партії в Україні» забезпечують реалізацію частини п'ятої статті 36 Конституції України, якою визначено, що всі об'єднання громадян рівні перед законом. Конституційний Суд України вважає, що положення частини першої статті 10 Закону щодо необхідності підтримки створення політичної партії підписами не менше десяти тисяч громадян України є запорукою втілення конституційних засад діяльності однієї з форм громадського об'єднання та гарантією забезпечення саме загальнодержавного статусу політичної сили і створення рівних потенційних можливостей для всіх політичних партій¹.

Розглядаючи принцип рівності усіх об'єднань громадян перед законом слід згадати ще одне рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, а саме Рішення Конституційного Суду від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 у справі про молодіжні організації², яким було визнано неконституційним низку положень Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 року № 281-XIV. Зокрема, положення частин першої, другої статті 10 цього Закону про фінансову підтримку діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій, в тому числі шляхом видатків з Державного бюджету України, передбачали участь у безпосередньому отриманні фінансової підтримки з боку держави лише «спілки, членами якої є більшість зареєстрованих всеукраїнських молодіжних та дитячих громадських організацій, а також обласних, Автономної Республіки Крим, київських та севастопольських міських спілок молодіжних та дитячих громадських організацій» або «спілки всеукраїнських молодіжних громадських організацій».

Тобто правом на одержання фінансової підтримки в такому разі користувалася лише визначена у статті 10 зазначеного Закону одна спілка молодіжних та дитячих громадських організацій. Тим самим опосередковано порушується

¹ Рішення КСУ 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/uk/doccatalog/list?currDir=9915>

² 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/uk/doccatalog/list?currDir=9407>

право громадян на свободу об'єднання, оскільки ті об'єднання громадян, які не входять до складу спілки, що об'єднує більшість зареєстрованих молодіжних та дитячих громадських організацій, обмежені у праві на отримання фінансової підтримки. Також, на думку Конституційного Суду України, це є непрямим примушуванням зареєстрованих молодіжних і дитячих громадських організацій, які мають намір одержувати фінансову підтримку, до вступу в зазначену спілку (пункт 5 мотивувальної частини зазначеного Рішення). На наш погляд, зазначені положення Закону порушували й принцип рівності об'єднань громадян перед законом в контексті права на отримання фінансової підтримки з боку держави.

Отже, принцип рівності громадських об'єднань перед законом певною мірою є похідним від принципу рівності громадян перед законом та означає рівну для всіх громадських об'єднань обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені.

6. Висновки і пропозиції. Як видно з викладеного, спеціальних конституційних положень, що присвячені безпосередньо регламентації конституційного права громадян на публічні об'єднання (порівняно з засадами правової держави в цілому) не так вже й багато. І хоча їх не занадто деталізовано, це не є недоліком конституційної регламентації досліджуваного права, зважаючи на пряму дію норм Конституції України, особливо в частині гарантування прав та свобод людини і громадянина. Адже частина третя статті 8 Конституції України гарантує особі звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України.

Конституційний Суд України обстоює позицію, що «однією з найважливіших умов визначеності відносин між громадянином і державою, гарантією закріпленого у статті 21 Конституції України принципу непорушності прав і свобод людини є стабільність Конституції, яка, крім інших чинників, значною мірою визначається правовим змістом Основного Закону. Наявність у Конституції України надто деталізованих положень, місце яким у поточному законодавстві, породжуватиме необхідність частого внесення змін до неї, що негативно позначатиметься на стабільності Основного Закону» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 2 червня 1999 року № 2-в/99¹). Тобто Конституція України і не повинна занадто деталізувати права та свободи громадян, зокрема й право громадян на публічні об'єднання, а роль конституційних нормативно-правових гарантій реалізації цього права є провідною в загальній системі його гарантування в Україні.

Разом з тим стосовно механізмів забезпечення деяких з наведених норм Конституції України ми маємо ситуацію не кращу, ніж за радянських часів, оскільки конституційні «абстракції» не завжди підкріплено дієвими юридичними гарантіями: з одного боку, Конституцією України гарантовано забезпечення та захист прав людини, а з іншого — фактично ті самі гарантії нівелюються практикою. Особливо актуальним це є за умов, коли офіційне сприйняття європейських стандартів прав людини шляхом їх фіксації у Конституції України, на жаль, поки

¹ Висновок Конституційного Суду України від 2 червня 1999 року № 2-в/99 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=8740>

що не перетворило їх на частину культури і ментальності, навіть, здавалося б, найактивнішої частини народу, яка претендує іменуватися політичною і правовою елітою. Права людини все ще не вписалися в конкретні політичні і соціальні умови нашої країни, вони залишаються якщо й не зовсім чужими, то принаймні й не визначальними для правосвідомості значної частини населення¹. Це зайвий раз обґрунтовує необхідність створення механізму забезпечення реалізації конституційного права громадян на публічні об'єднання шляхом запровадження принципів правової держави і верховенства права як інструментів якісного та ефективного гарантування зазначеного права.

Виходячи з проведеного аналізу сучасних конституційних гарантій забезпечення права громадян на публічні об'єднання вважаємо за доцільне рекомендувати:

1) Верховній Раді України з метою приведення положень статті 36 Конституції України у відповідність до міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини та державно-правових реалій до зазначеної статті потрібно внести відповідні зміни: гарантувати право на громадські об'єднання не лише громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, що відповідає європейським стандартам;

2) Міністерству юстиції України спільно з науковцями та активістами публічних об'єднань розробити законопроект «Про забезпечення реалізації права громадян на публічні об'єднання», який деталізував би механізм забезпечення реалізації конституційного права громадян на публічні об'єднання шляхом запровадження принципів правової держави і верховенства права як інструментів якісного та ефективного гарантування зазначеного права;

3) органам державної влади, органам місцевого самоврядування, публічним об'єднанням сприяти перетворенню європейських стандартів прав людини, у тому числі права громадян на публічні об'єднання, на частину культури і ментальності українського народу шляхом запровадження окремих програм і проектів з підвищення конституційної культури громадян.

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

¹ Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/naukmal/law/2007_64/01_kozyubra_mi.pdf

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.*