

Категоріально-понятійний апарат

механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації



С. М. Пономарьов

здобувач кафедри державно-правових дисциплін
Національного університету «Острозька
академія»

У статті досліджено категоріально-понятійний апарат механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації. Зазначено, що точне його визначення є доволі складним з огляду на досить широкий синонімічний ряд, яким позначають громадські організації у юридичній літературі.

Ключові слова: категоріально-понятійний апарат, громадські організації, громадські об'єднання, громадські спілки, громадянське суспільство.

В статье исследован категориально-понятийный аппарат механизма реализации конституционного права граждан на объединение в общественные организации. Отмечено, что точное его определение является достаточно сложным из-за довольно широкого синонимического ряда, которым обозначают общественные организации в юридической литературе.

Ключевые слова: категориально-понятийный аппарат, общественные организации, общественные объединения, общественные союзы, гражданское общество.

This article explores the categorical-conceptual apparatus of the mechanism of the constitutional right of citizens to unite in non-

governmental organizations. Noted that the exact definition of it is quite difficult given the very wide range synonymous, which represent NGO in the legal literature.

Keywords: *categorical-conceptual apparatus, non-governmental organizations, associations, civil society organizations, civil society.*

Формування державної політики та вирішення державних та суспільних справ у сучасному демократичному суспільстві не повинні обмежуватися лише вищими органами державної влади, а потребують насамперед широкого залучення громадян до цих процесів. Природним та усталеним для демократичного суспільства є налагодження зв'язку між громадянином і державою через інститут політичних партій. Проте часом діяльність партійно-політичного сектора не відповідає реальним потребам та інтересам суспільства. Як зауважує дослідниця К. В. Вінцукевич, громадські організації є більш універсальним посередником між суспільством і державою, вони презентують ширший спектр соціальних інтересів, краще розуміють природу окремих суспільних проблем та шляхи їх подолання [1, с. 1].

Водночас проблематика ефективного забезпечення механізму реалізації громадян на об'єднання в громадські організації полягає у занадто широкому спектрі термінів та понять, якими позначають цей процес. Тому метою цієї статті є теоретико-правова ідентифікація категоріально-понятійного апарату механізму реалізації громадян на об'єднання в громадські організації. Цьому питанню присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Н. Богашева, К. Вінцукевич, О. Ващук, Є. Додіна, П. Дігтяр, В. Нестерович, О. Руднева, В. Федоренко, С. Шевчук, П. Шляхтун та ін.

Підставою механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання

в громадські організації у нашій державі є ст. 36 Конституції України, згідно з якою 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. Створення та діяльність громадських організацій є складовою конституційного права на свободу об'єднання, зміст якого містить такі можливості суб'єкта: створювати різноманітні об'єднання громадян; вступати до будь-якого об'єднання; брати участь у їх діяльності; утримуватися від вступу; вільно виходити в будь-який час з об'єднання. Особливістю права на об'єднання є його добровільна реалізація в колективній формі.

Конституція України, зазначається у Рішенні Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 за справою про молодіжні організації, закріплює вихідний принцип громадянського суспільства, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Ураховуючи те, що право на свободу об'єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів [2]. Не випадково, що саме сектор громадських організацій визнається «ядром громадянського суспільства».

Під громадянським суспільством, на думку українського професора В. Федоренка, прийнято розуміти самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян,

які функціонують, формуючи соціальний капітал та здійснюючи контроль за органами державної влади, є підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави [3, с. 76]. Інший вітчизняний вчений додає, що громадянське суспільство — це насамперед сфера недержавних суспільних інститутів та відносин, у яких громадські організації є одними з основних суб'єктів [4, с. 96]. Тобто громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначає передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників, зокрема, різного роду громадських організацій.

Свобода об'єднання завжди становила життєво важливу характеристику демократичного суспільства. Дедалі більше індивід для самореалізації або для витримання інституціоналізованих сил, які його оточують, розуміє невідворотність об'єднання з іншими однодумцями для досягнення спільних цілей. Тому в час взаємозалежності та широкомасштабної організації сучасного суспільства та держави, у яких індивід є настільки незначним, доки він не діє у співпраці з іншими, механізм реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації став одним з наріжних каменів як громадянських свобод, так і соціально-економічних прав.

Етимологічно згідно із Сучасним тлумачним словником української мови термін «механізм» означає: 1) внутрішня будова, система чогось; 2) сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище. Термін «реалізація» походить від латинського слова «realis», який має дослівний переклад «суттєвий» та означає втілення, приведення у життя якогось плану, проекту, ідеї тощо [5, с. 365]. Щодо терміна «реалізація права», то в довідкових джере-

лах з конституційного права під ним розуміється втілення норм права у практичні дії суб'єктів правовідносин (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадян тощо) [4, с. 447]. У контексті предмета статті маємо втілення норм права громадянами з метою об'єднання у громадські організації.

В основі механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації лежить досить проста концепція — досягнення індивідуальних цілей шляхом реалізації індивідуальних прав є зазвичай неможливим без допомоги та співіснування з іншими. Конституційне право на об'єднання у громадські організації не має виключно колективну форму. Право на об'єднання у громадські організації є насамперед індивідуальним правом, наданим громадянину для розширення сфери його свободи. Функція цього права полягає не просто в наданні правомочностей громадській організації, а передусім посилення участі громадянина в демократичному процесі через його діяльність у громадських організаціях. Людина, як зазначав свого часу Арістотель, є соціальною твариною, створеною природою для співіснування з іншими, яка об'єднується з іншими як для задоволення своєї жаги соціального спілкування, так і для реалізації спільних цілей.

Варто звернути увагу, що належна теоретико-правова ідентифікація поняття механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації є доволі складним з огляду на досить широкий синонімічний ряд, яким позначають громадські організації в юридичній літературі. Це, у свою чергу, призводить до термінологічної плутанини та підміни понять, що, безумовно, ускладнює розуміння проблематики механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації

та точного конституційно-правового регулювання цієї групи суспільних відносин. Зокрема поряд з категорією «громадська організація» у юридичній літературі також широко вживаються такі родові поняття, як «третій сектор», «громадський рух», «організація громадянського суспільства», «інститут громадянського суспільства», «неурядовий сектор», «недержавна організація», «неурядова організація», «неприбуткова організація», «громадське об'єднання» [6, с. 3; 8; 9, с. 5-6] тощо.

Українська дослідниця Н. Богушева наявність такого широкого спектра позначень категорії «громадська організація» пояснює тим, що це є збірним поняттям. Тому, на її думку, сукупність громадських організацій за статутними цілями, членством, сферами діяльності та методами роботи надзвичайно різноманітна, а звідси й різний категоріально-понятійний апарат, яким позначають громадські організації [9, с. 22-23]. Інша вітчизняна дослідниця Є. Додіна у зв'язку з цим указує на необхідність законодавчого визначення організаційно-правових форм громадських організацій і пропонує законодавчо відбити такі організаційно-правові форми, як громадська асоціація, громадський рух, громадський фонд, громадська установа, спілка громадських організацій [7, с. 6].

Тому складності в точному дефініціванні поняття механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації додає й те, як впливає із змісту статті 36 Конституції України, що громадська організація — родове поняття для конкретних категорій громадських організацій. Зокрема наведено деякі конкретні законодавчі дефініції громадських організацій, які закріплені окремими законами України.

Серед таких варто назвати: «професійна спілка» (ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяль-

ності»), «організація роботодавців» (ст. 1 Закону України «Про організації роботодавців»), «спортивна федерація (асоціація, спілка, об'єднання тощо)» (ст. 20 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»), «молодіжна громадська організація», «дитяча громадська організація» (ст. 2 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»), «творча спілка» (ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»), «благодійна організація» (ст. ст. 1, 6 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації»), «громадські організації інвалідів» (ст. 12 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів»), «громадські об'єднання осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (Розділ IX Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»), «громадські організації жертв нацистських переслідувань» (ст. 3 Закону України «Про жертви нацистських переслідувань»), «національні культурні товариства» (ст. 6 Закону України «Про національні меншини в Україні»), «протипожежні об'єднання громадян» (ст. 32 Закону України «Про пожежну безпеку»), «спілки та асоціації адвокатів» (ст. 19 Закону України «Про адвокатуру»), «об'єднання нотаріусів» (ст. 16 Закону України «Про нотаріат»), «професійні організації аудиторів України» (ст. 18 Закону України «Про аудиторську діяльність»), «саморегулюючі організації оцінювачів» (ст. 26 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»), «громадські наукові організації» (ст. 17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність») тощо.

В англomовних виданнях для позначення громадських організацій здебільшого використовуються два поняття — це власне поняття «громадська організація» (civil society organization, CSO) та поняття «неурядова

організація» (non-governmental organization, NGO). Однак переважно застосування у сучасних міжнародно-правових документах та офіційних англomовних виданнях щодо громадських організацій використовується поняття «неурядова організація» (non-governmental organization, NGO).

Зокрема в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14, яку прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників міністрів, неурядова організація визначається як добровільне самоврядне об'єднання або організація, створена для виконання некомерційних завдань їхніх засновників або членів. До них не належать політичні партії. У Рекомендації також сказано: 1) неурядові організації включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб. Вони можуть мати або не мати членів...; 2) можуть бути як неформальними об'єднаннями або організаціями, так і об'єднаннями або організаціями, які мають правосуб'єктність; 3) неурядові організації можуть бути національними й міжнародними й за складом, і за сферою діяльності; 4) неурядові організації повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь-які інші права й свободи, що гарантовані міжнародними або регіональними договорами та можуть належати таким організаціям; 5) неурядові організації не підлягають управлінню з боку органів державної влади [10, с. 122].

Доречно звернути увагу, що у вітчизняній науковій літературі поряд з поняттям «неурядова організація» інколи використовується також поняття «недержавна організація». На переконання вітчизняного науковця А. Матвійчука, поняття «неурядова організація» та «недержавна організація» не зовсім коректно ототожнювати, адже уряд не уособлює повністю всю дер-

жавну владу. Тому поняття «недержавна організація», на його думку, за змістом має більш точний переклад англійського терміна [6, с. 3]. Є також підхід, за якого вживання понять «недержавна» та «неурядова» стосовно громадських організацій як таких, що взаємодоповнюють один одного. На його думку, ознаку недержавності громадських організацій не слід розуміти, що громадські організації не можуть одержувати допомогу від держави або, що офіційні особи держави не можуть входити до складу їхніх керівних органів. Неурядовість громадських організацій полягає радше в тому, що вони не входять до складу держави і не мають урядових повноважень [6, с. 3].

Українська дослідниця К. Вінцукевич слушно зазначає у цьому контексті, що об'єднання громадян є базовою родовою категорією для поняття «громадська організація». На її думку, поняття «неприбуткова», «неурядова» організація, «громадський рух» не є синонімічними до поняття «громадська організація» і можуть вживатися по відношенню щодо нього лише у певному контексті [1, с. 1].

Стосовно таких понять, як «третій сектор» та «інститут громадянського суспільства», то вони є значно ширшими за змістом поняття «громадська організація» та охоплюють, крім неї, політичні партії, які не ввійшли до парламенту, а також релігійні організації, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації громадян, незалежні засоби масової інформації тощо. Термін «інститут громадянського суспільства», слушно звертає увагу вітчизняний науковець В. Федоренко, є настільки поширеним, що має декілька значень. Під ним розуміють: суб'єкта, який в процесі своєї діяльності формує суспільні відносини, спрямовані на утвердження громадянського суспільства; інститут, який об'єднує у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері

і є складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України; узагальнюючу назву для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства тощо. Усі ці підходи заслуговують на увагу і, водночас, жоден із них не має монополії на істину [3, с. 76].

Крім того, термін «інститут громадянського суспільства» отримав своє конституційно-правове закріплення у чинному законодавстві України. Так, відповідно до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р, до інститутів громадянського суспільства належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші підприємницькі товариства й установи [11]. Фактично такий самий перелік інститутів громадянського суспільства наведений в абзаці другому пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, за винятком доповнення цього переліку органами самоорганізації населення та уточненням щодо інших підприємницьких товариств і установ, які легалізовані відповідно до законодавства [12].

Ситуація, за якої один і той самий термін має різні правові визначення в правових актах одного й того самого органу державної влади — Кабінету Міністрів України, на наше переконання, є неприпустимою та грубим порушенням правил юридичної техніки. Нормативно-правова термінологічна плутанина у свою чергу, ще більше ускладнює належну теоретико-правову ідентифікацію категоріально-понятійного апарату механізму реалізації конституційного права громадян

на об'єднання у громадські організації. Це, поза сумнівом, не сприяє точному конституційно-правовому регулюванню даної групи суспільних відносин.

Отже, синонімічне вживання вищеведених за текстом понять є невиправданим, а можливе лише в певному контексті, що характеризує певний аспект діяльності громадської організації. Так, у сфері оподаткування — це неприбуткова, в економіці — некомерційна, у відносинах з органами державної влади — неурядова організація тощо. Поняття «третій сектор», «інститут громадянського суспільства» та «організації громадянського суспільства» також не досить виразно характеризують специфіку діяльності громадських організацій, а головне — не відображають відмінності від інших інститутів та організацій громадянського суспільства: політичних партій, органів самоорганізації, церкви та інших релігійних організацій, благодійних фондів тощо [1, с. 5-6].

Крім того, у юридичній літературі досить часто науковцями вживаються категорії «громадські організації», «громадські спілки», «громадські рухи» тощо як синонімічні поняття. Юридичне підґрунтя для використання такої термінології певним чином було закладено, на наш погляд, не надто чіткими положеннями Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ. Так, у статті 1 цього Закону вказується, що об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Об'єднання громадян незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) відповідно до цього Закону визнається політичною партією або громадською організацією.

Таким чином, незважаючи на спільні витоки і конституційно-правову природу походження вищезазначеного категоріально-понятійного апарату, яким познача-

ють громадські організації, на сьогодні ці поняття досить різняться між собою. Ураховуючи конституційно-правову специфіку діяльності насамперед громадських організацій та громадських спілок, слід визначати їх окремо. Певну ясність у цьому контексті було внесено з прийняттям Закону України «Про громадські об'єднання»

від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, у якому чітко розмежовано зміст понять «громадська спілка» та «громадська організація», чим, у свою чергу, приведено до єдиного знаменника категоріально-понятійний апарат, пов'язаний з механізмом реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації.

Список використаної літератури

1. *Вінцукевич К. В.* Громадські організації у політичному процесі сучасної України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / К. В. Вінцукевич ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2010. – 18 с.
2. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.
3. *Федоренко В. Л.* Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5. – С. 75-88.
4. *Шляхтун П. П.* Конституційне право : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
5. Сучасний глумачний словник української мови : 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «ШКОЛА», 2006. – 1008 с.
6. *Матвійчук А. В.* Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / А. В. Матвійчук ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2008. – 18 с.
7. *Додіна Є. Є.* Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. Є. Додіна ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 21 с.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 26.
9. *Богашева Н. В.* Класифікація громадських організацій: проблема критеріїв / Н. В. Богашева // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 4 – С. 62-70.
10. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14 (Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 року на 1006-му засіданні заступників міністрів) // Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – С. 120-131.
11. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.