

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ – ВІД ПРАВА ДО ДІЇ

PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE – FROM LAW TO ACTION

Дорофесва В.І.,
*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті проаналізовано механізм співробітництва громадських організацій із державною владою на основі чинного національного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України. Також досліджено базисні форми нормативно-правового регулювання участі громадських об'єднань у правотворчій діяльності держави. Автор акцентує увагу на недоліках національного законодавства та систематизує основні законодавчі акти, які стосуються громадських організацій.

Ключові слова: громадські організації, об'єднання, громадянське суспільство, права людини.

В статье проанализирован механизм сотрудничества общественных организаций с государственной властью на основе существующего национального законодательства и международных нормативно-правовых актов, ратифицированных Верховной Радой Украины. Также исследованы базисные формы нормативно-правового регулирования участия общественных объединений в правотворческой деятельности государства. Автор акцентирует внимание на недостатках национального законодательства и систематизирует основные законодательные акты, касающиеся общественных организаций.

Ключевые слова: общественные организации, объединения, гражданское общество, права человека.

The article analyzes the mechanism of cooperation of public organizations with state power based on existing national legislation and international normative and legal acts ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine. The basic forms of the regulatory legal regulation of the participation of public associations in the law-making activities of the state were also examined. The author draws attention to the shortcomings of the national legislation and systematizes the main legislative acts concerning public organizations.

Key words: public organizations, associations, civil society, human rights.

Постановка проблеми. Україна є незалежною правовою державою, в якій закладено потужний фундамент для розвитку демократичного громадянського суспільства. Основний Закон визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. У сфері забезпечення проголошених положень громадські об'єднання відіграють дуже важливу роль, адже мають власні механізми впливу на правотворчість та форми контролю за діяльністю органів влади.

Стан опрацювання. Інститут громадських об'єднань в соціології, правознавстві, економіці, філософії та інших наукових галузях досліджували такі вчені, як В. Кравчук, Ю. Битяк, К. Левківський, А. Теслицький. Проблемам реалізації та захисту права громадських організацій, що здатні впливати на національну правотворчість, приділяють увагу такі українські вчені: В. Бех, М. Віхляєв, А. Лясота, І. Алмаші, С. Асірян, Н. Васюк, М. Рожкова, М. Ставнійчук, В. Кулик, Л. Мудрак, О. Жуган, Л. Пономаренко.

Питання інституту громадських організацій набувають глобального характеру в аспекті, який стосується нормативно-правового закріплення основних положень діяльності громадських організацій, а також реалізації їх цілей та завдань у практичній площині.

Метою статті є дослідити діяльність громадських організацій в рамках відповідності національного законодавства реальним можливостям впли-

вати на правотворчість та взаємодіяти з державною владою.

Виклад основного матеріалу. У дослідженні інституту громадських організацій як ключового елементу демократичного суспільства, в першу чергу, варто проаналізувати шлях, який проходить соціум від закріпленого в законодавстві права (на мирні зібрання, на свободу вираження та захист своїх поглядів, свободу об'єднань тощо) до реальних дій (участь у виробленні державної політики, покращення механізму співробітництва із владою, вплив на формування демократичних цінностей, тощо).

Насамперед, варто вивчити головні нормативні акти, які регулюють не тільки діяльність громадських об'єднань, але й саму можливість людей об'єднуватися, відстоювати свої інтереси, розробляти та реалізовувати державну політику, загалом, усвідомлювати себе частиною того правотворчого механізму, який впливає на соціально-економічне життя усього суспільства. У статті ми принципово не будемо торкатися такої форми громадського об'єднання, як політична партія, тому ще це – тема для окремого дослідження.

Під механізмом співробітництва громадських організацій із державною владою у форматі правотворчого процесу розуміють спосіб прийняття законодавчих актів, які розробляються, обговорюються та затверджуються одночасно і органом публічної адміністрації, і громадським об'єднанням або його вищими керівними органами. Подібно до санкціо-

нованої та делегованої правотворчості, спільне прийняття нормативно-правових актів як форма участі громадянських об'єднань у правотворчій діяльності не є поширеною в Україні, вважає дослідник М. Віхляев [1, с. 88].

Основним законодавчим актом, який забезпечує та гарантує право громадян на свободу об'єднання у громадські організації, є Конституція України. Оскільки національне законодавство України належить до романо-германської правової сім'ї, дуже важливим є той факт, що в Законі, який має найвищу юридичну силу, закріплено право на свободу об'єднань з метою здійснення та захисту своїх прав і свобод й задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Право громадян на створення власних організацій тісно пов'язане також з іншими правами, проголошеними українською Конституцією, а саме:

- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань;
- право на свободу світогляду і віросповідання;
- право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації.

Сучасні конституційні процеси характеризуються, зокрема, удосконаленням інститутів громадянського суспільства, що відображається у розширенні кола суб'єктів конституційно-правових відносин. Дуже вдало визначає цю тенденцію науковець А. Лясота, висловлюючи думку про те, що теоретичний дискурс попередніх років про необхідність взаємодії держави і громадянського суспільства отримав своє продовження у законодавчому закріпленні принципів і форм такої співпраці, а самі інститути громадянського суспільства подолали усталений стереотип своєї аморфності й трансформуються в повноцінні суб'єкти конституційного права України [2, с. 93].

Визначаючи Україну як демократичну державу, Конституція закладає фундамент для розвитку демократичного суспільства не тільки де-юре, але і де-факто. І це стає можливе саме завдяки громадянським організаціями, а також вдосконаленню нормативно-правової бази, на яку вони можуть спиратись у процесі реалізації своїх цілей, захисту прав та свобод. Саме тут треба чітко розмежовувати політичні партії та громадські організації. Незважаючи на те, що обидва ці інститути належать до категорії «громадянських об'єднань», у процесі творення демократичного суспільства саме громадські організації є більш послідовними та ефективними провідниками демократичних цінностей, адже метою політичних партій, врешті-решт, є влада, а заради неї вони часто поступаються принципам демократії.

Фактично, діяльність громадських організацій в Україні передбачає прямий вплив на творення державної політики. Саме співробітництво та взаємодія влади з організаціями приводить до відчутних соціальних зрушень та поширення знань про права людини. Особливо це стосується тих громадських організацій, які дійсно тримають руку на пульсі життя суспільства, мають досвід, проводять регуляр-

ний моніторинг тих чи інших соціальних проблем, а також пропонують владі ефективні шляхи їх вирішення.

Не менш важливим джерелом права для дослідження інституту громадських організацій є міжнародні договори (конвенції, декларації), ратифіковані Верховною Радою України. Розглянемо два основних документи, які вплинули на розвиток інституту громадських організацій та заклали базові принципи, що дають можливість дослідити еволюцію взаємодії громадських організацій із державною владою.

У Загальній декларації прав людини, прийнятій ООН у 1948 р. та ратифікованій Україною у 1973 р., сформульовані основні людські права, які і були імплементовані в чинну Конституцію України, забезпечивши її демократичний зміст.

У контексті нашої статті ми зупинимось на трьох надзвичайно важливих для дослідження інституту громадських організацій положеннях Декларації:

- кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії;
- кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення;
- кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій [3].

Для ефективної реалізації названих аспектів Декларації велике значення має спеціально запроваджений механізм контролю та моніторингу дотримання прав людини – Універсальні періодичні огляди (УПО). У механізмі захисту прав і свобод людини цей формат є досить новим, адже був запроваджений Радою ООН із прав людини лише у 2008 р.

Як зазначає І. Алмаші, у рамках Універсальних періодичних оглядів здійснюється ревізія дотримання країнами взятих на себе зобов'язань та ухвалених договорів у сфері міжнародного права. Зокрема, відбувається огляд зобов'язань країн щодо таких питань:

- дотримання Статуту Організації Об'єднаних Націй;
- дотримання Загальної декларації прав людини ООН;
- дотримання договорів ООН із прав людини, ратифікованих країною, яка перебуває на розгляді УПО;
- дотримання добровільних зобов'язань, узятих на себе країною;
- дотримання міжнародного гуманітарного права.

Ми також погоджуємось із дослідником у тому, що УПО може використовуватись як ефективна та практична платформа для сприяння підвищенню поінформованості громадськості в питаннях прав людини [4, с. 16].

Завдяки існуванню УПО Україна долучається до так званого міжнародного механізму контролю за дотриманням прав (зокрема права на об'єднання, проведення мирних зборів, свободу переконань), а це, у свою чергу, служить дієвим механізмом впровадження та розвитку демократичних цінностей і сприяє подальшій інтеграції держави до Європейського Союзу.

Таким чином, ми можемо говорити про те, що проведення Універсальних періодичних оглядів спрямоване на системне зміцнення діяльності держав в області заохочення та захисту прав людини. Знаходимо підтвердження цієї думки також у інших дослідників (наприклад, С. Асірян), які зазначають, що УПО покликані сприяти співробітництву держави з іншими наявними контрольними інституціями в області прав людини [5, с. 47].

Окрім Загальної декларації прав людини, в системі національного законодавства є ще один міжнародний нормативний акт, який суттєво вплинув на розвиток інституту громадських організацій, – Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 р., яку було ратифіковано Верховною Радою України 17 липня 1997 р. [6]. Серед норм, які гарантують свободу асоціацій та право на мирні зібрання, знаходимо такі:

- право на свободу думки, совісті і релігії (ст. 9);
- право на свободу вираження власних поглядів (ст. 10);
- право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами (ст. 11).

Однією з ключових відмінностей Конвенції від Загальної декларації прав людини є те, що Конвенція була міжнародним правовим документом, який реально забезпечив широкий спектр громадянських та політичних прав. Що стосується України, то наближення національної системи захисту прав людини до загальноєвропейської практики надало всім, хто перебуває під юрисдикцією України, право на звернення до Європейського суду у разі порушення нашою державою, її органами або посадовими особами норм Конвенції, положення якої визнані обов'язковими на території України [7, с. 119].

Іншим значущим нормативним актом, який регулює досліджувану нами сферу правовідносин, є Закон України «Про громадські об'єднання» – він є поки що єдиним узагальнюючим законом, який визначає права та межі діяльності громадських організацій, включаючи право на проведення мирних зібрань, а головне, право брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади [8].

Набагато детальніше регулюється діяльність окремих об'єднань, які також належать до громадських організацій:

- профспілок ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»;
- релігійних організацій – ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації», який визначає статус релігійних об'єднань;
- молодіжних та дитячих асоціацій – ЗУ «Про молодіжні та дитячі громадські організації»;
- благодійних об'єднань – ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації» тощо.

Прийнявши Закон України «Про громадські об'єднання» у 2012 р., Україна виконала свої зобов'язання, що випливають з її членства в Раді Європи у сфері прав і основоположних свобод

людини, оскільки повною мірою врахувала положення Рекомендацій CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі [9].

Однією з головних новел згаданого закону є те, що громадські об'єднання можуть захищати права і свободи громадян та сприяти задоволенню суспільних інтересів, оскільки чинний конституційний порядок дає громадським організаціям змогу захищати лише інтереси своїх членів. Як зазначають спеціалісти, закріплені цим законом права громадських організацій є навіть ширшими, ніж положення ст. 36 Конституції України [10, с. 41].

Проте Закон України «Про громадські об'єднання» 2012 р., який регламентує створення та діяльність громадських організацій, вже став предметом критики багатьох науковців, адже деякі його норми суперечать окремим положенням прийнятих раніше спеціальних законів.

Норми Конституції України, пов'язані із функціонуванням інституту громадських організацій, здебільшого відповідають європейським стандартам. Незважаючи на це, якщо ЗУ «Про громадські об'єднання» визначає, що засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, то Конституція надає таке право лише громадянам України. Отже, спеціальні закони та ЗУ «Про громадські об'єднання», а також конституційні норми, які стосуються громадських об'єднань потребують гармонізації в розумінні наближення законодавства про громадські організації до європейських стандартів.

Як зазначає Д. Волкова, з урахуванням євроінтеграційних прагнень України, перегляд норм спеціальних законів доцільно здійснювати з використанням європейських стандартів, як про права особистості (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.), так і про громадські організації (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі 2007 р. № CM/Rec(2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 р. [9, 11]) [12, с. 1].

Висновки. У Конституції України держава, у першу чергу, характеризується як демократична і правова. Крім цього, Основний Закон твердить, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком.

На нашу думку, найактивнішу роль у сфері забезпечення проголошених положень відіграють, насамперед, громадські об'єднання, які мають власні механізми впливу на правотворчість та форми контролю за діяльністю органів влади. Сам інститут громадських організацій забезпечує підвищення відповідальності органів публічної адміністрації за ефективність законодавчого процесу, а також послугову розвитку громадянського суспільства в державі як такого.

Таким чином, ми дослідили базисні форми нормативно-правового регулювання участі громадських об'єднань у правотворчій діяльності держави, звер-

нули увагу на їх недоліки та систематизували основні законодавчі акти, які регулюють предмет нашого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Віхляєв М. Участь громадських об'єднань у правотворчій діяльності як суб'єктів адміністративного права, які наділені активною адміністративною правосуб'єктністю / М. Віхляєв // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 86–94. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
2. Лясота А. Неурядові громадські організації як інститут громадянського суспільства в Україні / А. Лясота // Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. – 2014. – Т. 22, вип. 24(1). – С. 93–99.
3. Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
4. Алмаші І. Загальна декларація прав людини ООН як джерело конституційного права України / І. Алмаші // Конституційно-правові академічні студії. – 2015. – Вип. 2. – С. 12–25.
5. Асірян С. Універсальний періодичний огляд, як основний механізм Ради ООН з прав людини / С. Асірян // Evropsky politicky a pravni diskurz. – 2016. – Vol. 3, Iss. 2. – С. 46–51.
6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
7. Васюк Н. Конвенція про захист прав людини і основних свобод як обов'язковий міжнародний договір про систему наднаціонального контролю за дотриманням прав людини / Н. Васюк, М. Рожкова // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 13. – С. 117–119.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
9. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_937/
10. Ставнійчук М. Демократія участі в Україні. Стан реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства : аналіт. доп. / М. Ставнійчук, В. Кулик, Л. Мудрак, О. Жуган, Л. Пономаренко; ред.: М. Ставнійчук; Громад. об-ня «За демократію через право». – Київ, 2015. – 170 с.
11. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі (Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) від 5 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_209
12. Волкова Д. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. Волкова; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». – Одеса, 2015. – 23 с.
13. Громадські організації в дискурсі демократизації суспільства: монографія / Мін-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. пед. ун-т імені М. Драгоманова; за науковою ред. В. Беха; редкол.: В. Бех (голова), Г. Нестеренко (заст. голови) та ін. – К.: Вид-во НПУ імені М. Драгоманова, 2011. – 680 с.
14. Битяк Ю. Адміністративне право України : підручник / Ю. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 154 с.
15. Кравчук В. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. Кравчук. – К., 2009. – 20 с.
16. Тесліцький А. Класифікація громадських об'єднань в Україні / А. Тесліцький // Науковий вісник Чернівецького університету : Правознавство. – Чернівці, 2011. – Вип. 559. – С. 44–47.
17. Політологія : підручник / І. Дзюбка, К. Левківський, В. Андрущенко та ін. ; за заг. ред. І. Дзюбка, К. Левківського. – К. : Вища шк., 1998. – 304 с.