



УДК 342.41

Д. Волкова,кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ: 20 РОКІВ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Напередодні святкування 20-річного ювілею Основного Закону України фахівці з різних галузей права підводять своєрідні підсумки щодо конституційної регламентації різноманітних сфер державного й суспільного життя. На особливу увагу при цьому заслужують інститути громадянського суспільства, у тому числі громадські організації. Відповідно до попередніх конституцій, які діяли на території України, інститути громадянського суспільства мали лише декларативну свободу. Тому фактично це перші 20 років в історії Української держави, упродовж яких на конституційному рівні закріплено реальні норми щодо громадських організацій.

Як правило, учені звертають увагу на регламентацію створення й функціонування громадських організацій не нормами Конституції України, а нормами чинного законодавства загалом [1; 2]. Зрозуміло, що норми чинного законодавства є більш детальними, проте норми Конституції України є основоположними, тому прогалину щодо недостатньої дослідженості регламентації створення й функціонування громадських організацій у літературі варто заповнити [3; 4; 5].

Метою статті є аналіз регламентації нормами Конституції України створення та функціонування громадських організацій.

Конституція України 1996 р. містить низку статей, які не мають безпосереднього відношення до громадських організацій, проте є важливими для їх утворення й функціонування. Це переважно статті Розділу II, що закріплюють осо-

бисті, політичні, соціальні, культурні та екологічні права людини: ст. 34 (право на свободу думки і слова), ст. 35 (право на свободу світогляду і віросповідання), ст. 38 (право брати участь в управлінні державними справами), ст. 39 (право збиратись мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації), ст. 40 (право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів), ст. 44 (у частині права на страйк), ст. 49 (у частині фізичної культури і спорту, організацій інвалідів), ст. 50 (переважно в частині права на інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення), ст. 54 (переважно в частині свободи творчості) тощо.

Крім того, у Конституції України 1996 р. наявні дві статті, що безпосередньо стосуються громадських організацій.

Першою з них є ст. 36, відповідно до ч. 1 якої «громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки й громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [6]. Нині Закон України «Про громадські об'єднання» суперечить цій нормі в двох концептуальних положеннях:



1) громадські організації можуть утворювати та бути їхніми членами не лише громадяни України, а й інші особи. Положення Закону України «Про громадські об'єднання» в цій частині не відповідають Конституції України, проте відповідають європейським стандартам (наприклад, ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.);

2) громадські організації можуть утворюватися фізичними особами не тільки для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Вони можуть функціонувати також на користь третіх осіб, тобто осіб, які не є засновниками та/або членами цих організацій. Знов-таки положення Закону України «Про громадські об'єднання» в цій частині не відповідають Конституції України, проте відповідають європейським стандартам (наприклад, п. п. 8, 10–14 Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій у Європі, прийнятих учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., з Пояснювальним меморандумом до них).

Частина 2 ст. 36 Конституції України присвячена виключно політичним партіям, а ч. 3 – виключно професійним спілкам. Відповідно до ч. 4 ст. 36 Конституції України «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», а ч. 5 ст. 36 Конституції України наголошує, що «всі об'єднання громадян рівні перед законом» [6]. У наведених нормах Основного Закону України викликає зауваження використання застарілого терміна «об'єднання громадян». Звичайно, зрозуміло, про які саме інститути громадянського суспільства йдеться, тому внесення відповідних змін не є нагальним питанням. Однак у разі внесення чергових змін і доповнень до Конституції України доцільно виправити зазначені неточності в її тексті.

Другою статтею Конституції України, що безпосередньо стосується громадських організацій, є ст. 37, у ч. 1 якої передбачено: «Утворення і діяльність <...> громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету й 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» [6]. Громадських організацій стосуються також ч. 3 ст. 37 Основного Закону України, відповідно до якої «громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань», і ч. 5 ст. 37 Конституції України, у якій встановлено, що «заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку» [6]. До норм цієї статті можна адресувати ті ж термінологічні зауваження, що й до норм ст. 36 Основного Закону. Крім термінологічних, інших зауважень ст. 37 Конституції України не викликає.

Іншою негативною тенденцією, що не сприяє гармонізації конституційного законодавства України з європейськими стандартами, є те, що в Основному Законі України згадуються окремі типи організацій: професійні спілки (ч. 3 ст. 36), громадські організації споживачів (ч. 4 ст. 42).

На підставі аналізу змісту ст. ст. 36 та 37 Конституції України можна зробити висновок, що в Україні громадські організації утворюються внаслідок реалізації колективом осіб свободи асоціації (права на свободу об'єднань). Це право на сучасному етапі розглядається як невід'ємне природне право особистості та традиційно належить до особистих прав (як за Основним Законом України, так і за європейськими стандартами прав людини). Отже, один із важливих кроків від радянського минулого, коли право на об'єднання в гро-



мадські організації на конституційному рівні розглядалось як політична свобода, уже зроблено.

Також зазначимо, що ст. ст. 36 та 37 Основного Закону України не тлумачились Конституційним Судом України. Що ж стосується європейської судової практики, яка має відношення до наведених положень європейських стандартів, то вона представлена рішеннями Європейського суду з прав людини в справах, що розглядалися у зв'язку з порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Свободі асоціацій у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод присвячено ст. 11 «Свобода зборів та об'єднання».

Варто зазначити, що відповідне поєднання свободи асоціацій і свободи мирних зборів є цілком логічним, у тому числі щодо громадських організацій. По-перше, щоб утворити, наприклад, громадське об'єднання, необхідно провести установчі збори його засновників (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р.). По-друге, збори громадського об'єднання, які є його вищим органом управління, – це фактично не що інше, як мирне зібрання членів об'єднання. Саме тому під час дослідження свободи асоціацій доцільно приділяти значну увагу свободі зборів. Що ж стосується досліджень свободи зборів, то при цьому необхідність ґрунтовного аналізу свободи асоціацій варто розглядати в кожному окремому випадку. Наприклад, коли йдеться про пікети, мітинги та інші акції, які організовує політична партія, громадське об'єднання, релігійна організація тощо, і в них беруть участь її члени, то зв'язок між свободою асоціацій та свободою зборів є очевидним. Однак коли пікет, мітинг та інші акції скликано за ініціативою «неорганізованої громадськості» (працівників підприємства, установи, організації, не об'єднаних членством у профспілки, мешканців будинку чи мікрорайону тощо), то зв'язок між свободою зборів і свободою асоціацій відсутній.

Отже, доцільно говорити про «свободу зборів та свободу асоціацій» (оскільки в Україні, як і в більшості зарубіжних країн, неможливо утворити об'єднання без проведення зборів).

Частина 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає обмеження свободи зборів і свободи асоціацій. Відповідно до її норм «здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом та є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб». Ця норма не перешкоджає впровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави [7]. Отже, з позиції авторів тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, свобода асоціацій (право на об'єднання) та свобода зборів пов'язані настільки, що навіть обмеження в реалізації цього права є однаковими.

Такі міркування доцільно застосовувати також під час дослідження практики використання норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тобто під час аналізу рішень Європейського суду з прав людини. Зокрема, досліджуючи рішення, що стосуються свободи асоціацій, варто не обмежуватись ними, а аналізувати також рішення про свободу зборів, які пов'язані зі свободою асоціацій. Розмірковуючи про прецедентне право Європейського суду з прав людини, С.В. Шевчук зазначає, що воно є правом принципів [8, с. 58–59]. У зв'язку із цим зазначимо, що якщо відповідні принципи не сформульовані в тексті рішення Європейського суду з прав людини або в інших актах органів Ради Європи, з огляду на визначення європейських стандартів про громадські організації, надане в дослідженні, відповідні норми не вважаються європейськими стандартами про громадські організації.



Незважаючи на це, розгляд рішень Європейського суду з прав людини має високий ступінь актуальності. За даними онлайн-бази рішень Європейського суду з прав людини (<http://hudoc.echr.coe.int>), станом на 1 липня 2016 р. Європейський суд із прав людини виніс 2 211 рішень, що пов'язані з порушенням ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Найбільша кількість рішень – це рішення за спорами проти Туреччини (628). Також значну увагу до свободи асоціацій привертала проблеми Російської Федерації (174 справи), Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії (149 справ), Франції (128 справ), Угорщини (99 справ), Молдови (79 справ). Що стосується справ проти України, то станом на 1 липня 2016 р. в онлайн-базі рішень Європейського суду з прав людини 37 рішень пов'язані зі ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, останнім із яких є рішення від 2 жовтня 2014 р. в справі «В. Тимошенко та ін. проти України» (за судову заборону проведення страйку, адже ст. 11 стосується ролі профспілок у страйку). Однак рішень, що стосуються виключно або переважно громадських організацій, лише декілька.

Як правило, досліджуючи європейські стандарти про свободу асоціацій та їх імплементацію в Україні, учені звертають увагу на справу «Корецький та ін. проти України». Вони зазначають, що це єдина справа, яка стосується практики Європейського суду з прав людини щодо України.

Варто зауважити, що рішення Європейського суду з прав людини з аналізованого питання нині два: рішення в справі «Корецький та ін. проти України» 2008 р. та рішення в справі «Трофимчук проти України» 2011 р. Така досить невелика кількість рішень із цього питання свідчить про те, що норми Конституції України, які мають відношення до створення й діяльності громадських організацій, відповідають сучасним європейським вимогам, а та-

кож мають високий ступінь ефективності.

Таким чином, обрання народом України демократичного шляху зумовлює важливість наявності ефективно функціонуючого механізму реалізації прав і свобод людини. Громадські організації в Україні утворюються в межах конституційного права на об'єднання (ст. 36 Основного Закону України), а отже, побудоване на демократичних принципах конституційно-правове регулювання утворення й діяльності громадських організацій сприяє реалізації цього права. Крім того, низка інших статей Конституції України мають безпосереднє відношення до громадських організацій. Їх дослідження, у тому числі порівняно з європейськими стандартами прав людини, дають підстави сформулювати висновок про те, що норми Конституції України, які мають відношення до створення й діяльності громадських організацій, відповідають сучасним європейським вимогам, а також мають високий ступінь ефективності, про що свідчить відносно невелика кількість рішень Європейського суду з прав людини щодо проблем українських громадських організацій.

Ключові слова: громадське об'єднання, громадська організація, Конституція України, європейські стандарти прав людини, громадянське суспільство.

Обрання народом України демократичного шляху зумовлює важливість наявності ефективно функціонуючого механізму реалізації прав і свобод людини. Громадські організації в Україні утворюються в межах конституційного права на об'єднання (ст. 36 Основного Закону України). Відповідно, побудоване на демократичних принципах конституційно-правове регулювання утворення й діяльності громадських організацій сприяє реалізації цього права. Крім того, низка інших статей Конституції України безпосередньо стосуються громадських організацій. Їх



дослідження, у тому числі порівняно з європейськими стандартами прав людини, дає підстави стверджувати, що норми Конституції України, які мають відношення до створення та діяльності громадських організацій, відповідають сучасним європейським вимогам, а також мають високий ступінь ефективності, про що свідчить відносно невелика кількість рішень Європейського суду з прав людини щодо проблем українських громадських організацій.

Избрание народом Украины демократического пути обуславливает важность наличия эффективно функционирующего механизма реализации прав и свобод человека. Общественные организации в Украине образуются в рамках конституционного права на объединение (ст. 36 Основного Закона Украины). Соответственно, построенное на демократических принципах конституционно-правовое регулирование образования и деятельности общественных организаций способствует реализации этого права. Кроме того, ряд других статей Конституции Украины непосредственно касаются общественных организаций. Их исследование, в том числе в сравнении с европейскими стандартами прав человека, дает основания утверждать, что нормы Конституции Украины, которые имеют отношение к созданию и деятельности общественных организаций, отвечают современным европейским требованиям, а также обладают высокой степенью эффективности, о чем свидетельствует относительно небольшое количество решений Европейского суда по правам человека относительно проблем украинских общественных организаций.

The election of the people of a democratic way of Ukraine determines the importance of a well-functioning mechanism for implementing the human rights and freedoms. Civil society or-

ganizations in Ukraine are formed as part of the constitutional right of association (art. 36 of the Basic Law of Ukraine). Accordingly, built on democratic principles of constitutional and legal regulation of the formation and activities of NGOs contribute to the realization of this right. In addition, a number of other articles of the Constitution of Ukraine directly related to public organizations. Their study, including comparison with European human rights standards, gives reason to believe that the provisions of the Constitution of Ukraine, which are relevant to the creation and activity of public organizations, meet modern European standards and have a high degree of efficiency, as evidenced by a relatively small the number of European Court of human Rights on issues of Ukrainian public organizations.

Література

1. Мішина Н.В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) / Н.В. Мішина // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 2. – С. 13–21.
2. Мішина Н.В. Громадські організації і неурядові організації: термінологічне порівняння / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2010. – № 4. – С. 32–36.
3. Волкова Д.Є. Право на об'єднання в громадські організації в конституційних актах України ХХ століття / Д.Є. Волкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 21. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 126–129.
4. Волкова Д.Є. Право на об'єднання в громадські організації в конституційних актах України першої половини ХХ століття / Д.Є. Волкова // Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 1–2 березня 2013 р.) / Юрид. фак-т ХДУ. – Херсон : ВД «Гельветика», 2013. – С. 19–21.
5. Волкова Д.Є. Право на об'єднання в громадські організації за Конституцією УРСР 1978 року / Д.Є. Волкова // Акту-



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

альні проблеми природних та гуманітарних наук у дослідженнях молодих вчених «Родзинка – 2013»: матер. XV Всеукр. наук. конф. (м. Черкаси, 18–19 квітня 2013 р.) / Черкаський нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. – Черкаси, 2013. – С. 22–24.

6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

8. Шевчук С.В. Судова правотворчість у контексті застосування принципів права / С.В. Шевчук // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – № 4(51). – С. 54–70.