

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

УДК 340.12 : 342.728

С. Соляр, здобувач кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Проблема обмеження права особи на об'єднання

Право на об'єднання належить до першого покоління прав людини, що знайшло своє визнання після буржуазних революцій у Європі. У сучасному світі це право закріплене у багатьох міжнародно-правових документах, зокрема у першому універсальному документі з прав людини — Загальній декларації прав людини 1948 р. та в Конвенції про свободу асоціації та захисту права на організацію 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р.

Стаття 20 Загальної декларації прав людини закріплює, що кожна особа має право на свободу мирних зборів та асоціацій¹. Стаття 2 Конвенції про свободу асоціації та захисту права на організацію встановлює, що працівники та підприємці без жодних відмінностей мають право за власним вибором створювати без попереднього дозволу організації, а також вступати до них. Причому стаття 10 Конвенції уточнює, що під терміном «організація» мається на увазі будь-яка організація працівників або підприємців, що має на меті їх забезпечення та захист². Стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлює, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів³. Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права також під-

¹ Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН : від 10.12.1948 р. // Док. ООН ARES217A // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. – 2-ге вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 18–24.

² Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію [Електронний ресурс] від 09.07.1948 р. № 87. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>.

³ Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.

тверджує, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів¹. Таким чином, можна стверджувати, що право на об'єднання є однією зі складових міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини.

Законодавство України після здобуття незалежності почало розвиватися відповідно до загально визнаних міжнародних стандартів у галузі прав людини. Складовою цього процесу стало закріплення всього комплексу прав і свобод людини та громадянина у Конституції України. Стаття 36 Конституції проголошує, що 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. Водночас Конституція встановлює, що існують відповідні обмеження цього права, передбачені законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Стаття 37 Конституції конкретизує, що утворення і діяльність політичних партій та 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, забороняються².

Водночас проблема обмеження права особи на об'єднання ще не достатньо досліджена у вітчизняній юридичній науці. Окремі аспекти цієї проблеми досліджували зарубіжні та українські науковці, зокрема М. М. Новіков, Н. В. Філик, П. М. Любченко, С. М. Тимченко, В. О. Корнієнко, Ю. М. Тодика, Ю. Г. Барабаш, В. П. Колісник, Д. В. Лук'янов, О. В. Петришин, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк, В. М. Речицький, А. М. Колодій тощо. Проте на сьогодні існує теоретична на практична проблема визначення змісту та юридичних меж застосування обмеження права осіб на об'єднання з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України, європейського досвіду регулювання цих відносин та з урахуванням нових доктринальних позицій Конституційного Суду України.

¹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : від 16.12.1966 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності / упоряд. С. Ф. Гончаренко. – К. : Юрінком Інтер, 1995. – С. 38–44.

² Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

По-перше, необхідно зазначити, що можливість обмеження цього права передбачена в усіх міжнародно-правових договорах. Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає, що користування правом на свободу асоціації не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення, для захисту прав і свобод інших осіб¹. Стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також закріплює, що здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і 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 осіб². Таким чином, у міжнародних угодах вказуються певні оціночні поняття, що можуть служити підставою для обмеження права людини на об'єднання.

З метою конкретизації цих положень у 1984 році було проведено міжнародну конференцію під егідою Організації Об'єднаних Націй під час якої було схвалено спеціальний документ — «Сиракузькі принципи тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права»³. Цей документ було розроблено групою із 30 експертів з міжнародного права та представників ООН. Він деталізує вимоги Пакту, зокрема, щодо змісту понять «встановлених законом», «національна безпека», «громадський порядок», «здоров'я населення», «прав і свобод інших людей». Держава, що ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, повинна тлумачити його норми відповідно до Сиракузьких принципів.

Ще однією вимогою правильного застосування міжнародно-правових норм з прав людини є дотримання практики Європейського суду з прав людини, яка відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визнана одним із джерел вітчизняного права⁴.

¹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : від 16.12.1966 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності / упоряд. С. Ф. Гончаренко. – К. : Юрінком Інтер, 1995. – С. 38–44.

² Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.

³ Сиракузькие принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта «О гражданских и политических правах» // Специальный доклад Подкомиссии по вопросу о правах человека и чрезвычайных положениях : E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

За результатами розгляду Європейським судом з прав людини скарг сформувалася достатня практика щодо обмежень у створенні та діяльності об'єднань громадян і в першу чергу політичних партій. Так, Європейський суд з прав людини зазначив, що винятки, вказані у ст. 11 Конвенції, повинні строго тлумачитися, коли це стосується політичних партій; лише переконливі та незаперечні причини можуть виправдовувати обмеження свободи об'єднання для партій (рішення від 30 січня 1998 р. у справі Об'єднана Комуністична Партія Туреччини та ін. проти Туреччини). Найбільша кількість рішень Суду стосувалася Туреччини, де останніми роками заборонено 15 політичних партій. Зокрема, рішення від 30 січня 1998 р. у справі Об'єднана Комуністична Партія Туреччини та ін. проти Туреччини; рішення від 25 травня 1998 р. у справі Соціалістична партія та ін. проти Туреччини; рішення від 8 грудня 1999 р. у справі Партія свободи і демократії проти Туреччини; рішення від 9 квітня 2002 р. у справі Язар, Караташ, Аксой і Народна партія праці проти Туреччини; рішення від 11 червня 2002 р. у справі Селім Саадак та ін. проти Туреччини; рішення від 13 лютого 2003 р. у справі Партія «Рефах» (партія благоденства) та ін. проти Туреччини; рішення від 7 жовтня 2004 р. у справі Ватан проти Росії.

Закон України «Про об'єднання громадян» (ст. 4) встановлює загальні обмеження на створення і діяльність об'єднань громадян. Не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, коли їх метою є: зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини. Забороняються створення і діяльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України, а також будь-яких структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у Збройних Силах та Державній прикордонній службі України, Державній спеціальній службі транспорту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, на державних підприємствах, в установах і організаціях, державних навчальних закладах¹.

Закон України «Про політичні партії в Україні» (ст. 5) передбачає, що утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

програмні цілі або дії спрямовані на: ліквідацію незалежності України; зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; порушення суверенітету і територіальної цілісності України; підриє безпеки держави; незаконне захоплення державної влади; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; посягання на права і свободи людини; посягання на здоров'я населення. Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань¹.

Вказана у Законі мета діяльності об'єднання громадян може бути як письмово зафіксована у статуті, програмі, агітаційній продукції або інших офіційних матеріалах організації, так і переслідуватися організацією фактично, про що можуть вказувати дії керівництва та членів організації, їх виступи та заклики на мітингах та демонстраціях, інтерв'ю засобам масової інформації тощо. Європейський суд з прав людини підкреслює, що не можна виключати того, що програма політичної партії та заяви її лідерів можуть приховувати дійсні наміри та цілі, відмінні від проголошених. У такому випадку необхідно порівнювати програму та заяви лідерів із реальними діями партії та її лідерів та з позицією, яку вони в цілому захищають (рішення від 30 січня 1998 р. у справі Об'єднана Комуністична Партія Туреччини та ін. проти Туреччини)².

Об'єднання громадян, що здійснює заборонені дії, має бути притягнуте до конституційно-правової відповідальності у вигляді заборони її діяльності. Якщо організація ще не легалізована, ці дії є підставою відмови у легалізації. У випадку, якщо організація вже легалізована, об'єднання громадян забороняється в судовому порядку. Відповідно до ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» за поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується) у випадках: 1) вчинення дій, передбачених статтею 4 Закону; 2) систематичного або грубого порушення вимог статті 22 цього Закону, яка накладає обмеження щодо одержання коштів та іншого майна політичними партіями, їх установами та організаціям; 3) продовження протиправної діяльності після накладення стягнень, передбачених цим Законом; 4) зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як така (остання підстава не застосовується через відсутність законодавчо визначеного мінімального числа членів партії). Суд одночасно вирішує

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

² Eur. Court H.R. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) від 30 січня 1998 року, Reports 1998-I.

питання про припинення випуску друкованого засобу масової інформації об'єднання громадян, яке примусово розпускається. Про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян реєструючий орган протягом п'ятнадцяти днів після набрання рішенням суду законної сили повідомляє у засобах масової інформації.

Стаття 14 Закону «Про політичні партії в Україні» покладає додаткові обмеження у джерелах фінансування — не допускається фінансування політичних партій: органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом; державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам; іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями; благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями; анонімними особами або під псевдонімом; політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Деякі із законодавчих обмежень стали предметом розгляду Конституційного Суду України на предмет наявності порушення права на об'єднання та відповідності Конституції України. Рішенням від 12 червня 2007 року № 2 вказані норми були визнані конституційними¹. Зокрема Суд зазначив, що встановлені статтею 15 Закону обмеження, відповідно до яких не допускається фінансування політичних партій органами державної влади та місцевого самоврядування (крім випадків, зазначених законом), державними та комунальними підприємствами, анонімними особами та іншими суб'єктами, насамперед закладають рівні передумови для діяльності всіх політичних партій, мають забезпечити захист прав і свобод інших людей, які не є членами цих політичних об'єднань. Обмеження у фінансуванні політичної діяльності іноземними державами, їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями, введене пунктом 3 статті 15 Закону в інтересах національної безпеки.

Окремі обмеження права на об'єднання із зазначенням строку їх дії можуть встановлюватися також в умовах воєнного або надзвичай-

¹ Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 р № 2 рп/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – С. 90. – Ст. 2183.

ного стану відповідно до ст. 64 Конституції та Законів України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹ та «Про правовий режим воєнного стану»².

Необхідно також відрізнити поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого у законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод», яка відбувається шляхом застосування спеціальних юридичних способів та прийомів. Така практика є допустимою, якщо додаткове унормування процесу створення громадських об'єднань спеціальним законодавством ставить за мету не звужити обсяг прав і свобод, а уточнити зміст та регламентацію процедурних питань і окреслити загальні межі основоположних прав.

Водночас виникає питання, наскільки Закон України «Про об'єднання громадян», прийнятий ще у 1992, році відповідає існуючим міжнародно-правовим стандартам? У 2008 році Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі *Корецький та інші проти України*, в якій розглядав заяву представників громадського об'єднання «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» на неправомірні дії Міністерства юстиції України, яке відмовило у реєстрації організації³. Суд зазначив, що право на об'єднання — невід'ємна частина права, гарантованого статтею 11 Конвенції. Можливість заснувати юридичну особу з метою діяти колективно у сфері спільних інтересів є одним із найважливіших аспектів права на свободу об'єднання, за відсутності якого вказане право було б позбавлене будь-якого сенсу. Спосіб, в який національним законодавством закріплено цю свободу та її практичне застосування органами державної влади, є проявом стану демократії в певній країні. Безумовно, держави мають право переконатися в тому, що мета об'єднання та його діяльність відповідають вимогам, передбаченим законодавством, проте вони повинні робити це у спосіб, сумісний з їх зобов'язаннями за Конвенцією. Суд нагадав, що він неодноразово визначав, що відмова національних органів державної влади надати статусу юридичної особи об'єднанню громадян є втручанням у право заявників на здійснення права на свободу об'єднання. Закон, що регулює ці відносини, має бути доступний для конкретної особи і сформульований із достатньою чіткістю для того, щоб вона могла, якщо це необхідно, за допомогою кваліфікованих радників передбачити в розумних межах, виходячи з

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

³ Справа «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02): Рішення Європейського суду з прав людини // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 69.

обставин справи, ті наслідки, які може спричинити її дія. Суд зазначив, що положення чинного Закону дозволяють досить широке тлумачення та можуть розумітись як такі, що забороняють будь-які відступи від відповідних національних норм, що регулюють діяльність об'єднань. Таким чином, Суд дійшов висновку, що мало місце порушення Конвенції, а також що положення Закону України «Про об'єднання громадян», які регулюють реєстрацію об'єднань громадян, є занадто розмитими, щоб бути достатньо «передбачуваними» для зацікавлених осіб, та надають державним органам занадто широкі межі розсуду у вирішенні питання, чи може певне об'єднання бути зареєстрованим.

У 2010 році Парламентська асамблея Ради Європи прийняла резолюцію 1755, в якій звернула увагу української влади на необхідність ухвалення нового закону про громадські організації, який би повною мірою відповідав усім міжнародно-правовим зобов'язанням України.

Таким чином, аналіз законодавства України, що врегульовує обмеження права на об'єднання, практики його застосування, порівняння їх із нормами та практикою міжнародних інституцій з прав людини дозволяє зробити висновки про необхідність прийняття нового закону «Про об'єднання громадян». На наш погляд, підставами заборони або відмови у реєстрації об'єднання громадян можуть бути лише порушення обмежень, які встановлюються у ст. 37 Конституції України.

Соляр С. Проблема обмеження права особи на об'єднання

Стаття посвячена аналізу закріплення на конституційному рівні одного з основоположних прав людини — права на об'єднання і тлумаченню відповідних норм. Визначено правові рамки конституційного права на об'єднання, розроблено доктринальні підходи тлумачення права на об'єднання в відповідності з общепризнаними міжнародними стандартами.

Ключевые слова: право на об'єднання, обмеження прав, об'єднання громадян, громадська організація, політичні партії.

Solyar S. Problem of restriction of the right of the person on associations

The article is devoted to the analysis of fixing at constitutional level one of basic human rights — the right on associations and to interpretation of the proper norms. The legal scopes of constitutional right on associations are certain, doctrine approaches of interpretation of right on associations are developed in accordance with confessedly international standards.

Keywords: the right to associations, restriction of the rights, associations of citizens, public organization, political parties.