

ціонування як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях.

Поява в системі правових відносин територіальної громади, незважаючи на певні відмінності між її конституційним і фактичним статусом, має важливе значення для розвитку інститутів самоврядування. Ефективність територіальної громади залежить від громадян, які проживають на цій території, здатні виявляти ініціативу, організованість і громадську свідомість.

Н. М. Алешина

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ

Рассматривается территориальное объединение как разновидность субъекта права. Анализируется понятие и признаки территориальной громады как коллективного субъекта права. Сформулированы соответствующие выводы и предложения.

Ключевые слова: *территориальная громада, субъект права, местное самоуправление.*

N. M. Alyoshina

CONCEPT AND SIGNS OF TERRITORIAL GROMADA

The article deals with the territorial gromada as a kind of entity. An analysis concept and signs of the territorial gromada as a collective entity. The proper conclusions and suggestions are prepared.

Keywords: *territorial gromada, legal subject, local self-government.*

УДК 340.12:342.728

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

Проблеми конституційного закріплення та тлумачення права на об'єднання

Право на об'єднання є одним з невід'ємних прав людини, що закріплене у багатьох міжнародно-правових документах — Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст. 20)¹, Конвенції про свободу асоціації та захисту права на організацію 1948 р. (ст. 2, 10)², Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст. 11)³, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 22)⁴.

Конституція України відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів гарантує та захищає це право. Стаття 36 Конституції проголошує, що громадяни України мають право

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 захисту права на організацію від 09.07.1948 р., № 87 [Електронний ресурс]. — 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.

⁴ 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.

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, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹. Право на свободу об'єднання забезпечує проголошену ст. 15 Конституції економічну, політичну та ідеологічну багатоманітність у суспільному житті та свободу політичної діяльності.

Проте зміст цього права та його юридичні межі ще недостатньо досліджені у вітчизняній правничій 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 та ін. Зазначена проблема потребує опрацювання з урахуванням нових доктринальних позицій Конституційного Суду України та практики Європейського суду з прав людини.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них². Міра свободи діяльності об'єднань громадян визначається характером їх відносин з державою, її органами і службовими особами. Згідно із ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян» держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих

¹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Рішення Конституційного Суду України 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) від 13.12.2001 р., № 18-рп/2001 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 51. — Ст. 466.

у встановленому законом порядку¹. Втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом. Свобода діяльності громадських об'єднань полягає також у тому, що їм гарантується можливість внутрішньоорганізаційної діяльності: самостійно приймати свої статuti, обирати свої керівні органи, здійснювати право власності, складати програми діяльності і здійснювати цю діяльність, право на реорганізацію та на саморозпуск, призупинення своєї діяльності. Об'єднанням громадян гарантується право міжнародних зв'язків. Громадські організації, їх спілки відповідно до своїх статутів можуть засновувати або вступати в міжнародні громадські (неурядові) організації, утворювати міжнародні спілки об'єднань громадян, підтримувати прямі міжнародні контакти і зв'язки, укладати відповідні угоди, а також брати участь у здійсненні заходів, що не суперечать міжнародним зобов'язанням України.

Гарантією права на об'єднання є також відповідальність за порушення цього права. Посадові особи легалізуючих органів об'єднань громадян та громадяни за порушення законодавства про об'єднання громадян несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. У Кримінальному кодексі України (ст. 170) встановлена відповідальність за перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій². Проте, на нашу думку, враховуючи ч. 5 ст. 36 Конституції, яка закріплює, що всі об'єднання громадян рівні перед законом, зазначена стаття КК повинна поширюватися на всі об'єднання громадян, а не лише на три прямо зазначені організаційно-правові форми.

Метою утворення об'єднання громадян є здійснення, сприяння у реалізації, захист прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших

¹ Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 р., № 2460-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

² Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар. — К. : Фіта, 1996. — 530 с.

інтересів. Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював, що діяльність асоціацій є також колективною реалізацією свободи вираження поглядів. Об'єднання можуть утворюватися лише на основі спільності законних інтересів, перелік яких у Конституції не є вичерпним. Генеральна асамблея Організації Об'єднаних Націй у 1998 році, визнавши вагомий роль груп та асоціацій у сприянні ефективному усуненню порушень прав людини та основоположних свобод, прийняла Декларацію про право та обов'язки окремих осіб, груп та організацій суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основоположні свободи (Декларацію про правозахисників), у якій закріпила право кожної людини на національному та міжнародному рівнях створювати недержавні організації, асоціації або групи, вступати в них та брати участь у їх діяльності¹.

Дія ст. 36 Конституції повинна поширюватися на всі недержавні громадські об'єднання (організації) — так звані інститути громадянського суспільства, незалежно від їх організаційно-правової форми. Такий підхід повністю узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини. За метою створення вони можуть бути поділені на політичні та неполітичні, прибуткові та неприбуткові. До них зокрема належать політичні партії, громадські організації, релігійні організації, професійні спілки, благодійні організації, кооперативи тощо.

У тексті Конституції суб'єктами цієї норми вказуються громадяни України. Проте необхідно враховувати положення ст. 26 Конституції, яка передбачає, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Закон України «Про правовий статус іно-

¹ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках) от 9 декабря 1998 года // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp?year=1990.

земців та осіб без громадянства» (ст. 16) закріплює, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань¹. Іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України.

Право на об'єднання, закріплене в Конституції України, деталізується у законодавстві. Верховна Рада України має право на основі Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегульовувати правовий статус громадських об'єднань шляхом встановлення нормами Закону процедури їх створення, порядку державної реєстрації та контролю за їх діяльністю, але за умови, якщо ці норми не звужують обсяг конституційних прав на свободу об'єднання і не унеможливають реалізацію права кожного на прояв своєї суспільно-політичної позиції.

Відповідно до п. 11 ст. 92 Конституції України засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян віднесено до найважливіших суспільних відносин, які визначаються виключно законами України. Таким чином ці питання не можуть регулюватися на підзаконному рівні. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України (рішення КСУ від 13 грудня 2001 р. № 18) інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів². Таким чином ці питання регулюються всередині самої організації корпоративними нормами. Звідси впливає досить важливий висновок про

¹ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 04.02.1994 р., № 3929-XII// Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 161.

² Рішення Конституційного Суду України 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) від 13.12.2001 р., № 18-рп/2001 // Офіц. вісник України. — 2002. — № 51. — Ст. 466.

неможливість регулювання питання утворення та діяльності об'єднань громадян на підзаконному рівні.

Закони України «Про об'єднання громадян» (ст.13)¹, «Про політичні партії в Україні» (ст.8)² «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст.14)³ та інші встановлюють вимоги до об'єднання прийняти відповідні статутні документи та закріплюють загальні вимоги до їх змісту, зокрема щодо неможливості цих норм суперечити законодавству України. Правова позиція Конституційного Суду України, викладена у рішенні від 13 грудня 2001 р. № 18, була змінена у рішенні від 12 червня 2007 року №2, згідно з яким Суд визнав конституційним встановлення реєстраційного збору з політичних партій підзаконним нормативним актом — Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2001 року № 840⁴.

Діяльність недержавних громадських об'єднань регулюється численними Законами України, які встановлюють особливості реалізації цього права стосовно різних організаційно-правових форм об'єднань. До таких законів належать Закони України «Про об'єднання громадян»⁵, «Про молодіжні та дитячі громадські організації»⁶, «Про політичні партії в Україні»⁷, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»⁸, «Про

¹ Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992р., № 2460-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

² Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р., № 2365-ІІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

³ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р., № 1045-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.

⁴ Про реалізацію статей 9, 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» : постанова КМ України від 13.07.2001 р., № 840 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/2127>.

⁵ Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992р., № 2460-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

⁶ Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01.12.1998 р., № 281-ХІV // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 51. — Ст. 1.

⁷ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р., № 2365-ІІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

⁸ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р., № 1045-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.

благодійництво та благодійні організації»¹, «Про свободу совісті та релігійні організації»², «Про кооперацію»³, «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»⁴, «Про третейські суди»⁵ тощо.

Європейський суд з прав людини зазначив, що одним з важливих аспектів права на свободу об'єднання є можливість громадян створювати суб'єкти права для спільних дій у галузі спільних інтересів. Спосіб, яким національне законодавство закріплює цю свободу, та практика його застосування владою показують стан демократії у кожній країні (рішення від 5 жовтня 2006 р. «Справа Московського відділення армії спасіння проти Росії»⁶).

Найбільш поширеним видом некомерційних об'єднань громадян є громадські організації. За даними Міністерства юстиції України на початок 2011 року пройшло легалізацію більше 3200 громадських організацій зі всеукраїнським та міжнародним статусом та більше 15000 з місцевим. Їх правовий статус закріплено в Законах України «Про об'єднання громадян»⁷, «Про молодіжні та дитячі громадські організації»⁸. Стаття 1 Закону «Про об'єднання громадян» визначає об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації

¹ Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16.09.1997 р., № 531/97-ВР // Офіц. вісн. України. — 1997. — № 42. — Ст. 1.

² Просвободусовістітарелігійніорганізації: ЗаконУкраїнивід23.04.1991р., № 987-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 25. — Ст. 283.

³ Про кооперацію : Закон України від 10.07.2003 р., № 1087-ІV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 5. — Ст. 35.

⁴ Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р., № 554/97-ВР // Офіц. вісн. України. — 1997. — № 45. — Ст. 427.

⁵ Про третейські суди: Закон України від 11.05.2004 р., № 1701-ІV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 35. — Ст. 1374.

⁶ Справа Московського відділення армії спасіння проти Росії: Рішення Європейського суду з прав людини від 05.10.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.sclj.ru/court_practice/detail.php?ID=1297.

⁷ Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992р., № 2460-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

⁸ Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01.12.1998 р., № 281-ХІV // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 51. — Ст. 1.

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. Громадською організацією Закон визнає об'єднання громадян, утворене для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Засновниками громадських організацій можуть бути особи, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій — 15-річного віку. Членами громадських організацій можуть бути особи, які досягли 14 років, членами молодіжних громадських організацій — особи віком від 14 до 35 років, членами дитячих громадських організацій — особи віком від 6 до 18 років.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян» легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статусу юридичної особи. Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України. Громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідних органів державної влади. Проте законодавча процедура реєстрації об'єднань потребує вдосконалення. Європейський суд з прав людини зазначив, що положення Закону «Про об'єднання громадян», які закріплюють процес реєстрації організацій, не є досконалими та дають можливість прийняття владою довільних рішень про відмову в реєстрації (рішення від 3 квітня 2008 р. у справі «Корецький та ін. проти України»¹).

Таким чином, визначення правових меж конституційного права на об'єднання необхідно формулювати лише в системних зв'язках вітчизняного законодавства з правовими позиція-

¹ Справа «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02) : Рішення Європейського Суду з прав людини // Офіц. вісн. України. — 2009. — № 69.

ми Конституційного Суду України та практикою Європейського суду з прав людини, яка відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»¹ є джерелом права та повинна застосовуватися судами України.

С. П. Соляр

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ И ТОЛКОВАНИЯ ПРАВА НА ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья посвящена анализу закрепления на конституционном уровне одного из основоположных прав человека — права на объединения и толкованию соответствующих норм. Определены правовые границы конституционного права на объединения, разработаны доктринальные подходы толкования права на объединения в соответствии с общепризнанными международными стандартами.

Ключевые слова: конституционные права, право на объединения, толкование норм, объединения граждан, общественная организация, политические партии.

S. P. Solyar

PROBLEMS OF THE CONSTITUTIONAL FIXING AND INTERPRETATION OF RIGHT 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: constitutional rights, right on associations, interpretation of norms, association of citizens, public organization, political parties.

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р., № 3477-IV // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 12. — Ст. 16.