

УДК 340.12

**С. І. Іщук**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри історії та теорії держави і права  
(Національний університет "Острозька академія")*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ**

Основним елементом громадянського суспільства є незалежні самоврядні інститути, які під час взаємодії з органами державної влади виконують ряд важливих функцій, що пов'язані з процесом легітимації державної влади. Зокрема, вони: по-перше, постають гарантами непорушності особистих прав громадян, дають їм упевненість у власних силах, слугують опорою у їх можливому протистоянні з державною владою. По-друге, є засобом самовираження громадян, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. По-третє, систематизують, упорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли мати руйнівний характер і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування державної влади. По-четверте, здійснюють ефективний контроль за формуванням та функціонуванням органів державної влади, встановлюючи межі їх компетенції. По-п'яте, дають громадянам можливість безпосередньо впливати на процес прийняття важливих для суспільства та держави рішень, включаючи і законотворчість.

Отже, від рівня правового забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства, зокрема об'єднань громадян, залежить з одного боку ступінь захищеності прав та свобод людини і громадянина, а з іншого – легітимність самої державної влади. Питанню реалізації права на об'єднання, передбаченого статтею 36 Конституції України, присвячено достатньо уваги у працях представників юридичної науки, зокрема А. В. Грабильникова, П. М. Рабіновича, О.В. Петришина, О. В. Скрипнюка та ін. Разом з тим, аналіз концептуальних засад такого права, закладених у статті 36 Конституції України та Законі України "Про громадські об'єднання", який набуває чинності із 1 січня 2013 року, є особливо актуальним, оскільки вказаний нормативний акт містить нові підходи щодо реалізації права на об'єднання.

Право на свободу об'єднання закріплене в Конституції України, деталізується у законодавстві. Верховна Рада України має право на основі статей 36, 37, 92 Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегулювати правовий статус інститутів громадянського суспільства, що створюються при реалізації права на об'єднання, у спеціальному законі, який передбачає процедуру їх створення, порядок державної реєстрації та контроль за їх діяльністю. При цьому, норми такого спеціального закону не повинні звужувати обсягу конституційних прав на свободу об'єднання та не унеможлиблювати реалізацію права кожного на прояв своєї суспільно-політичної позиції [1, с. 265]. Межі правового регулювання права на свободу об'єднання визначені Конституційним Судом України у пункті 2 мотивувальної частині Рішення від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 наступним чином: Конституція України встановила межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Пункт 11 частини першої статті 92 Конституції

▪ Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С. І. Ішук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.

України передбачає, що виключно законами визначаються "засади утворення і діяльності... об'єднань громадян". 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 членів" [2].

Концептуальні засади спеціального закону, який регулює право на свободу об'єднань були також визначені Європейським судом з прав людини під час тлумачення норм ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Так, Європейський суд з прав людини у Рішенні по справі "Корецький та інші проти України" зазначає, що ст. 11 Конвенції також містить вимогу щодо якості закону, який в національному законодавстві регулює право на об'єднання [3]. Визнаючи виключне право держави самостійно регулювати діяльність неурядових організацій на її території, Суд зазначив, що таке втручання у право на свободу об'єднання повинно переслідувати легітимну мету та бути "необхідним у демократичному суспільстві", а спеціальний закон повинен бути доступним для конкретної особи та достатньо чітко визначати межі втручання держави у право на свободу об'єднань.

У чинному законодавстві України базовим законом, який регулював діяльність неурядових організацій із 1992 року був Закон України "Про об'єднання громадян" [4]. Із 1 січня 2013 року замість вказаного нормативно-правового акту набуває чинності Закон України "Про громадські об'єднання", який по-новому регулює питання створення, функціонування та припинення громадських організацій [5].

Виходячи із завдань дослідження, виклад матеріалу потребує визначення новел у правовому регулюванні права на свободу об'єднання порівняно із діючим Законом України "Про об'єднання громадян". В цій

---

▪ Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С. І. Іщук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.

ситуації варто відзначити, що більшість змін у правовому статусі об'єднань громадян були зумовлені потребою адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів у сфері правового регулювання неурядових організацій, які викладені у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 року [6] та у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) 14 від 10 жовтня 2007 року [7]. Більше того, на невідповідність чинного Закону України "Про об'єднання громадян" таким стандартам вказав Європейський суд з прав людини у згадуваному нами Рішенні по справі "Корецький та інші проти України".

При розгляді норм Закону України "Про громадські об'єднання" (далі – Закон) в першу чергу необхідно звернути увагу на концептуальні зміни у правовому регулюванні таких об'єднань, які запроваджуються законодавцем.

Першою концептуальною новелою, яка міститься у Законі, є новий підхід законодавця при визначенні структури самих об'єднань громадян. Законом України "Про громадські об'єднання" вводиться новий термін - громадське об'єднання, яким відповідно до частини 1 статті 1 Закону є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Відповідно до інституційного розуміння поняття "громадянське суспільство", яке є найпоширенішим у правовій теорії, його основою є незалежні самоврядні інститути, до яких найчастіше відносять недержавні громадські організації. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів

---

▪ Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С. І. Ішук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.

України від 5 листопада 2008 р. № 976 під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадянські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [8]. Саме за їх допомогою суспільство з розрізненої маси перетворюється на консолідовану структуру, яка здатна ефективно впливати на формування та функціонування державної влади і цим самим здійснювати легітимуючу функцію стосовно неї.

Термін "громадське об'єднання", на наш погляд, є аналогом передбаченого Законом України "Про об'єднання громадян" терміну "об'єднання громадян" та використовується як загальний для інститутів громадянського суспільства, що створюються в результаті реалізації права на свободу об'єднання. Відповідно до статті 2 Закону, дія цього нормативного акта не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення політичних партій, релігійних організацій, непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів. Громадські об'єднання можуть створюватися у двох організаційно-правових формах: громадська організація (громадське об'єднання, засновниками та членами якого є фізичні особи) та громадська спілка (громадське об'єднання,

засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи).

При застосуванні термінів, якими позначаються інститути громадянського суспільства, діяльність яких регулюється Законом, проблемним аспектом є питання узгодження таких термінів із нормами Конституції. Так, відповідно до статті 36 Конституції України право на свободу об'єднання може бути реалізоване шляхом утворення політичних партій та громадських організацій. Ідентичний підхід до термінології існує у Законі України "Про об'єднання громадян", який використовує термін "об'єднання громадян" для позначення двох інститутів громадянського суспільства – політичних партій та громадських організацій. Однак, норми Закону, який регулює правові межі втручання держави у конституційне право на свободу об'єднання у інститути, що не є політичними партіями, використовують новий для чинного законодавства України термін "громадські об'єднання" як загальний для позначення усіх таких інститутів. Основною термінологічною неузгодженістю у цій ситуації, на наш погляд, є те, що загальний конституційний термін "громадські організації" у Законі використовується лише як одна із організаційно-правових форм громадських об'єднань.

Громадська спілка як організаційно-правова форма громадського об'єднання є новелою в законодавстві України, яка запроваджена передусім з метою дотримання європейських стандартів у сфері діяльності неурядових організацій. Так у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 року (пункти 2, 15) та у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) 14 від 10 жовтня 2007 року (пункти 2, 16) передбачено право будь-

---

▪ Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С. І. Ішук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.

якої особи, в тому числі юридичної, бути засновником та членом неурядової організації. Окрім того, на право юридичних осіб щодо створення об'єднань громадян звертав увагу Конституційний Суд України у Рішенні від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 (справа про молодіжні організації). Здійснюючи тлумачення норм ст. 36 Конституції України, Суд вказав, що "утворення об'єднань громадян, зокрема громадськими організаціями, спілок між собою (як форми об'єднання) ґрунтується на реалізації відповідного права громадянами, які є членами цих організацій" [9, с. 120].

Разом з тим, питання про можливість юридичних осіб приватного права бути засновниками та учасниками громадської спілки, не у повній мірі відповідає нормам Основного Закону. Формальний аналіз ст. 36 Конституції України дає підстави стверджувати, що учасниками та засновниками громадських організацій можуть бути лише фізичні особи. Крім того, враховуючи цілі та мету діяльності юридичних осіб, які полягають у забезпеченні певних потреб господарювання та майнових відносин, недоречно наділяти їх правами громадян на свободу об'єднання, які направлені на розвиток їх суспільної активності.

Наступною новелою у правовому статусі громадських організацій є зміна підходів до визначення територіального статусу громадських об'єднань. У статті 3 Закону, яка присвячена принципам утворення і діяльності громадських об'єднань, встановлено принцип вільного вибору території діяльності, що передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом. Таким чином, вказана норма дає можливість громадському об'єднанню здійснювати діяльність на будь-якій території держави чи за її межами, незалежно від місця реєстрації. Статтею 19

Закону передбачена можливість для громадського об'єднання добровільно підтвердити всеукраїнський статус, який може бути наданий за умови наявності у такого об'єднання відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць (Автономній Республіці Крим, областях, м. Київ та Севастополь).

Критичну оцінку існуючому на підставі статті 9 Закону України "Про об'єднання громадян" територіальному статусу громадських організацій було надано Європейським судом з прав людини, який з цього приводу сформулював наступну правову позицію: "Що стосується територіального обмеження діяльності об'єднань з місцевим статусом, Суд зазначає, що навіть якщо таке обмеження може вважатися таким, що покликане забезпечити належне функціонування системи державної реєстрації об'єднань, Суд не вбачає будь-якої загрози такій системі у тому, що об'єднання з місцевим статусом можуть мати місцеві осередки в інших містах України, особливо з огляду на обтяжливу вимогу для об'єднань, які прагнуть мати всеукраїнський статус, засновувати місцеві осередки в більшості з 25 областей України" [3].

Таким чином, на відміну від чинного Закону України "Про об'єднання громадян", новий Закон скасовує обов'язкове визначення статусу об'єднань громадян та не передбачає міжнародного статусу громадської організації. Разом з тим, на наш погляд, таке нововведення потребує більш детального правового роз'яснення, оскільки Закон не дає чіткої відповіді, чи зможе громадське об'єднання здійснювати діяльність у інших адміністративно-територіальних одиницях, не маючи всеукраїнського статусу, або не маючи в таких територіях відокремлених підрозділів. Також із скасуванням міжнародного статусу громадських об'єднань, який передбачений у передбачених згаданих нами стандартах Ради Європи,

---

▪ Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С. І. Ішук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.



залишається без відповіді питання про можливість громадських об'єднань поширювати свою діяльність на території інших держав.

Третьою, на наш погляд, концептуальною зміною у правовому статусі громадських об'єднань в Україні, є зняття обмежень щодо захисту інтересів виключно членів громадських організацій у своїй діяльності. Нормами Закону України "Про об'єднання громадян" (статті 3, 20) було передбачено право об'єднань громадян представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси виключно свої членів (учасників). Законом таке обмеження знято та передбачено можливість громадським об'єднанням захищати права і свободи як членів таких об'єднань, так і будь-яких інших осіб.

З приводу вказаної новели можливо висловити зауваження, яке ідентичне критиці положення про право юридичних осіб бути засновниками громадських об'єднань: така ситуація, відповідаючи стандартам Ради Європи у сфері неурядових організацій, не у повній мірі узгоджується із нормами Конституції України, яка у статті 36 передбачає право громадян на об'єднання у громадські організації для захисту виключно своїх інтересів.

Таким чином концептуальні нововведення Закону щодо загальної структури інститутів, які створюються у результаті реалізації права на свободу об'єднання, їх правового статусу, адаптовані до європейських стандартів у сфері діяльності неурядових організацій та є більш прогресивними порівняно із нормами чинного законодавства. Однак, у цьому питанні необхідно констатувати формальну невідповідність окремих положень Закону "Про громадські об'єднання" нормам статті 36 Конституції України. На наше переконання саме норми Основного Закону

повинні бути узгоджені із сучасними умовами діяльності громадських об'єднань.

### *Список використаних джерел*

1. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
2. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 (справа про молодіжні організації) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.
3. Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року по справі "Корецький та інші проти України" (Заява № 40269/02) // Офіційний вісник України. – 2009. – № 69. – Ст. 2411.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 25 березня 2012 року № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
6. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованою Радою Європи 5 липня 2002 року / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_209).
7. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) 14 від 10 жовтня 2007 року / Офіційний веб-сайт Верховної Ради

України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_937](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_937).

8. 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. – С. 100.

9. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 432 с.

*Ищук С. І.*

***Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні***

Стаття присвячена аналізу концептуальних змін у правовому регулюванні права на свободу об'єднання, які запроваджуються Законом "Про громадські об'єднання". Автором розглянуто питання термінів, які використовуються для позначення об'єднань громадян а також структуру та особливості правового статусу таких організацій

***Ключові слова:*** право на об'єднання, громадське об'єднання, громадська організація, громадський союз

*Ищук С. И.*

***Концептуальные основы реализации права на свободу объединений в Украине***

Статья посвящена анализу концептуальных изменений в правовой регуляции права на свободу объединения, которые внедряются Законом "Об общественных объединениях". Автором рассмотрены вопросы

терминов, которые используются для обозначения объединений граждан, а также структуру и особенности правового статуса таких организаций

**Ключевые слова:** право на объединение, общественное объединение, общественная организация, общественный союз

***Ishchuk S. I.***

***Basic principles of realization of right on freedom association in Ukraine***

The article is devoted to the analysis of conceptual changes in the legal adjusting of right for free associations which are inculcated by Law "On public associations". Author considers the questions of terms, which are used for denotation of citizens associations and also structure and features of legal status of such organizations

**Key words:** right for an association, public association, public organization, public union