

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

УДК 342.728 (477)

АКТУАЛЬНИЙ СТАН ГАРМОНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ

Волкова Д.Є.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Наразі громадським організаціям, як важливим інститутам громадянського суспільства, присвячена низка міжнародних, у т.ч. європейських стандартів. Крім цього, участь у створенні та діяльності громадських організацій сприяє реалізації такого конституційного суб'єктивного права, як право на об'єднання. Це робить дослідження у відповідній сфері актуальними та необхідними. Їхнє значення особливо підвищується в умовах активізації процесів європейської інтеграції в Україні. У статті надано аналітичний огляд актуального стану гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з міжнародними стандартами у цій сфері.

Ключові слова: громадські організації, конституційне законодавство, права людини, міжнародні стандарти, європейські стандарти.

Постановка проблеми. Побудова в Україні демократичної держави та євроінтеграційні прагнення України обумовлюють значну увагу до дотримання міжнародних, у т.ч. європейських стандартів у різних сферах суспільного життя. Не є винятком і громадські організації.

Наразі громадським організаціям, як важливим інститутам громадянського суспільства, присвячена низка міжнародних, у т.ч. європейських стандартів. Крім цього, участь у створенні та діяльності громадських організацій сприяє реалізації такого конституційного суб'єктивного права, як право на об'єднання. Це робить дослідження у відповідній сфері актуальними та необхідними. Їхнє значення особливо підвищується в умовах активізації процесів європейської інтеграції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сучасного стану гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з міжнародними стандартами у літературі залишаються малодослідженими. Крім авторських праць, інших розробок наукового характеру у цій сфері не публікувалося. У зв'язку з цим при написанні цієї статті застосовувались переважно міжнародні акти, акти ЄС. Лише наприкінці статті є кілька посилань на праці інших науковців, однак вони лише констатували існуючу в Україні проблему гармонізації національного конституційного законодавства про громадські організації з міжнародними стандартами, однак не запропонували шляхи її вирішення.

Мета статті. Надати аналітичний огляд актуального стану гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з міжнародними стандартами у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Європейські стандарти прав людини є видом міжнародних стандартів прав людини, тому вони не можуть бути вужчими за міжнародні (світові) стандарти. Європейські стандарти є регіональними щодо міжнародних стандартів, якщо використати класифікацію за територіальною ознакою.

Зазначимо, що основні європейські стандарти свободи об'єднання повністю відповідають світо-

вим стандартам у цій сфері. Основними міжнародно-правовими актами, в яких закріплюється право на асоціацію, є:

– Загальна декларація прав людини 1948 р. Відповідно до ст. 20, «1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. 2. Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації»;

– Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. Стаття 22 Пакту є більш детальною, ніж норми Загальної декларації, і передбачає, що: « (1) Кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право утворювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. (2) Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цим правом для осіб, які входять до складу збройних сил і поліції». Третя частина ст. 20 стосується гарантій свободи асоціації працівників.

Усі ці документи ратифіковано більшістю європейських країн, у т.ч. Україною (1973 р. – Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права). Значимо, однак, що в цих стандартах йдеться про свободу асоціацій фізичних осіб (тобто вони безпосередньо мають відношення до громадських організацій та опосередковано – до іншої конституційно-правової форми громадських об'єднань, до громадських спілок).

Також слід зазначити, що наразі відсутні світові стандарти, в яких йдеться не про право на об'єднання в громадські організації, а про самі громадські організації, про їх утворення та функціонування. Існують лише поодинокі згадки про необхідність підтримки, заохочення або про надання певних прав громадським організаціям того чи іншого виду. Прикладом може служити

так звана Декларація про правозахисників (повна назва – Декларація про право та обов'язки окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи, прийнята резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 р.), у який йдеться виключно про правозахисні неурядові організації.

Значна кількість неурядових організацій має акредитацію при ООН, допомагаючи в захисті прав людини та в реалізації інших цілей ООН, лобіюючи певні рішення, отримуючи фінансову підтримку від цієї організації, збираючи матеріали для Універсального періодичного огляду (механізму Ради з прав людини з перевірки дотримання прав людини в кожній з держав-членів ООН раз на 4 роки) та здійснюючи моніторинг виконання рекомендацій, висловлених в Універсальному періодичному огляді.

Менш широке коло членів, ніж ООН, має Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) – одна з найбільш крупних і впливових регіональних міжнародних організацій, що об'єднує 57 держав у Європі, Центральній Азії та Північній Америці. Основними пріоритетами в роботі ОБСЄ наразі є низка «питань, що впливають на загальну безпеку, а саме контроль за зброєю, тероризм, належне управління, енергобезпека, торгівля людьми, демократизація, свобода засобів масової інформації та права меншин» [1].

В основних документах ОБСЄ йдеться про свободу асоціацій, але без конкретизації деталей. Так, у Паризькій хартії для нової Європи 1990 р. у преамбулі зазначено, що кожна людина без будь-якої дискримінації має певні права і свободи, у т. ч. свободи асоціацій.

У найважливіших документах ОБСЄ є згадки про неурядові організації, однак лише в контексті співпраці з ними для досягнення ОБСЄ своїх цілей. Наприклад, у згаданій вище Паризькій хартії для нової Європи є параграф «Неурядові організації», в якому нагадується про важливу роль, яку неурядові організації відіграють у досягненні цілей ОБСЄ, та висловлено намір і в подальшому сприяти їхній діяльності. У Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. про неурядові організації йдеться у ст. 1 (h): для забезпечення контактів між людьми держави-учасниці висловили намір для подальшого розвитку контактів між державними установами, неурядовими... організаціями, включаючи жіночі, спрощувати проведення зустрічей, а також поїздки делегацій, груп та окремих осіб. У ст. 3 держави-учасниці з метою розширення зв'язків передбачили можливість укладати у відповідних випадках угоди на двосторонній або багатосторонній основі, що передбачають розширення зв'язків між компетентними державними установами та неурядовими організаціями в галузі культури, а також сприяти розвитку безпосередніх зв'язків та співробітництва між відповідними державними установами і неурядовими організаціями. У ст. 4 держави-учасниці підкреслили значущість співробітництва, у т. ч. з неурядовими організаціями, у сфері освіти.

Отже, ОБСЄ не займається проблемами, пов'язаними зі свободою асоціацій, а також не впроваджує рекомендацій щодо утворення та

діяльності неурядових організацій. Відповідно, документи цієї організації недоцільно включати до числа європейських стандартів про громадські організації.

Ще однією впливовою регіональною організацією, хоч з меншою кількістю членів, ніж ОБСЄ, є Рада Європи. Утворена 1949 р., вона наразі включає 47 держав-членів, 28 з яких є водночас державами-членами Європейського Союзу. На офіційному веб-сайті Ради Європи зазначено, що це провідна організація на континенті в галузі прав людини. Важливим для розуміння ролі неурядових організацій у Європі та їх впливу є той факт, що з 2005 р. одним з органів Ради Європи, разом із Парламентською Асамблеєю, Комітетом міністрів, Конгресом місцевих та регіональних рад, є Конференція міжнародних неурядових організацій. Участь у її роботі беруть понад 400 міжнародних неурядових організацій.

Основним документом, за допомогою якого органами Ради Європи здійснюється захист прав людини, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Стаття 11 Конвенції передбачає як право на асоціацію, так і можливі винятки з нього: «1. Кожен має право на свободу мирних зборів і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право утворювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. 2. Здійснення цих прав 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 осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави» [2]. Конвенцію Україна ратифікувала 1997 р.

Переходячи до розгляду документів Ради Європи про утворення та діяльність громадських організацій, зазначимо, що вони є унікальними – на світовому рівні аналогічних документів не існує.

Рада Європи вперше висловила зацікавленість у розвитку неурядових організацій на європейському континенті 1951 р. – було визнано важливість діяльності неурядових організацій, кожній у своїй окремій сфері, та їхнього внеску в діяльність Ради Європи.

Першим стандартом у цій сфері стала Європейська конвенція про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій 1986 р. (поки що не ратифікована Україною).

Хронологічно наступним європейським стандартом, у якому йдеться про утворення громадських організацій, є Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., із Пояснювальним меморандумом до них [3]. Цей документ не є міжнародним договором, а отже, не може розглядатись як такий, що в перспективі буде ратифікований Україною, але знов-таки виконання його норм дозволить долучитися до узагальненого багаторічного демократичного досвіду функціонування громадських організацій у європейських демократіях «зі стажем».

Хронологічно останнім та найбільш впливовим європейським стандартом, що стосується всіх без винятку неурядових організацій, є Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec (2007)14. Ця Рекомендація не є міжнародним договором України [4], однак процеси євроінтеграції обумовлюють доцільність її використання в національному законодавстві.

Крім документів Ради Європи, на сучасному етапі на Європейському континенті для держав-членів Європейського Союзу (ЄС) є обов'язковими акти органів ЄС. Що ж до України, то вона послідовно робить кроки в євроінтеграційному напрямку.

В ЄС свободу асоціацій для кожної фізичної особи передбачає Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. Її поки що не ратифіковано Україною, але слід зазначити, що при внесенні змін та доповнень до Конституції України в частині свободи об'єднань доцільно буде врахувати і її положення. Проте щодо громадських організацій таких норм немає – більшість з положень, що не мають аналогів у Конституції України, стосуються політичних партій.

Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. присвячує аналізованому питанню ст. 12 «Свобода зборів та асоціацій». Ця стаття містить дві частини:

1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і на свободу асоціацій з іншими на всіх рівнях, зокрема, в політичному, профспілковому і суспільному житті, що передбачає право кожної людини утворювати спільно з іншими професійні спілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Політичні партії, що діють на рівні Європейського Союзу, сприяють вираженню політичної волі громадян Союзу» [5].

Ратифікація Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 р. є близькою перспективою для України. Адже починаючи з 2004 р. діє Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу як невід'ємну частину має Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського

Союзу в пріоритетних сферах адаптації. Жоден із цих актів безпосередньо не стосується громадських організацій (або неурядових організацій).

Необхідно зазначити, що *acquis communautaire* наразі нараховує понад 30 розділів, більшість з яких належить до трудового права (соціальна політика), митного права (свобода переміщення людей, свобода переміщення товарів), господарського права (добросовісна конкуренція), цивільного права (захист прав споживачів), податкового права (питання оподаткування, фінансовий контроль). Що ж до конституційного права, то жоден з його інститутів не включено до цих 30 розділів. Слід відмітити вірність такого підходу. Адже саме норми конституційного права відображають національну самобутність, особливості історичного розвитку, принципи національного конституціоналізму. Уніфікація в цій сфері може стати загрозою для уніфікації засад державного ладу, загрозою для зникнення в громадян держав-членів ЄС національної самосвідомості, яка виступає важливим елементом національної ідентичності (деякі вчені, однак, вважають, що процес формування європейської ідентичності почався тільки нещодавно і, з огляду на це, поки що не може бути загрозою національній ідентичності).

Висновки. Дослідження надає підстави зазначити, що регламентація утворення та діяльності громадських організацій (або їх аналогів) належить до відання держав-членів ЄС відповідно до такого загального принципу права ЄС, як принцип субсидіарності. Вперше його було закріплено у ст. 5 Договору про Європейський Союз 1992 р., з конкретизацією в Протоколі № 2 до цього Договору. Згідно з цими актами, «Союз у сферах, що не належать до його виключної компетенції, діє лише тоді й такою мірою, в якій цілі передбачуваної дії не можуть достатнім чином бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному чи місцевому рівні, але, з огляду на масштаби чи наслідки передбачуваної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу» [6]. Іншими словами, він передбачає «здійснення управління на найбільш можливо низькому рівні, коли це доцільно, при цьому європейський рівень виступає як додатковий щодо національного» [7]. Вірність цього висновку підтверджує і той факт, що Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу не передбачає адаптаційних заходів щодо конституційного законодавства про громадські організації, про що українські автори неодноразово зазначали у своїх дослідженнях (дивись, наприклад, [8; 9; 10]).

Список літератури:

1. Что такое ОБСЕ? Официальный сайт ОБСЕ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/secretariat/35777?download=true>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі (Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи), Страсбург, 5 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744
4. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec (2007)14. (неофіц. переклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/23578>
5. Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524

6. Договор о Европейском Союзе 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_029
7. Хохлов И. И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>
8. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: дисс. ... доктора юр. наук: 12.00.02 / Наталя Вікторівна Мішина. – Одеса, 2009. – 226 с.
9. Государственное право зарубежных стран. Курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Куранин, Д. Е. Волкова. – К.: Юринком Интер, 2012. – 416 с.
10. Волкова Д. С. Конституційне законодавство про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дар'я Євгенівна Волкова. – Одеса, 2015. – 217 с.

Волкова Д.Е.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ГАРМОНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ СТАНДАРТАМИ

Аннотация

В настоящее время общественным организациям, как важным институтам гражданского общества, посвящен ряд международных, в т.ч. европейских стандартов. Кроме этого, участие в создании и деятельности общественных организаций способствует реализации такого конституционного субъективного права, как право на объединение. Это делает исследования в соответствующей сфере актуальными и необходимыми. Их значение особенно велико в условиях активизации процессов европейской интеграции в Украине. В статье приведен аналитический обзор актуального состояния гармонизации конституционного законодательства Украины об общественных организациях с международными стандартами в этой сфере.

Ключевые слова: общественные организации, конституционное законодательство, права человека, международные стандарты, европейские стандарты.

Volkova D.E.

National University «Odessa Law Academy»

THE CURRENT STATE OF HARMONIZATION OF CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE ON ASSOCIATIONS WITH INTERNATIONAL STANDARDS

Summary

Currently a number of international, including European standards, are dedicated to the nongovernmental organizations, as to the important institutions of civil society. Beyond that, the formation and participation of NGOs facilitates the realization of such a constitutional subjective right, as the right to association. This makes research in the field relevant and necessary. Their importance increases in terms of activation of European integration in Ukraine. The article provides an analytical overview of the current state of harmonization of constitutional law of Ukraine on NGOs with the international standards in this area.

Keywords: nongovernmental organizations, constitutional law, human rights, international standards, European standards.