

Волкова Д. Є.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
м. Одеса

СВОБОДА АСОЦІАЦІЙ У ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: МИНУЛЕ ТА СУЧАСНЕ КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. *Обрання народом України демократичного шляху обумовлює важливість наявності ефективно функціонуючого механізму реалізації прав і свобод людини. Громадські організації в Україні утворюються в рамках конституційного права на об'єднання (ст. 36 Основного Закону), а отже, побудоване на демократичних принципах конституційно-правове регулювання утворення і діяльності громадських організацій сприяє реалізації цього права.*

Крім того, однією з характерних рис демократичного державного режиму є залучення населення до прийняття органами публічної влади важливих рішень. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що найбільш ефективним є залучення не поодиноких осіб, а організованої в інститути громадянського суспільства громадськості. Одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства є громадські організації.

Питання утворення та функціонування громадських організацій регламентуються переважно Конституцією та Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Незважаючи на нетривалий період застосування, норми цього Закону викликають критику з боку як науковців, так і практичних працівників. У цьому розділі відповідні питання проаналізовано з залученням відповідних європейських стандартів.

Вступ

Обрання народом України демократичного шляху обумовлює важливість наявності ефективно функціонуючого механізму реалізації прав і свобод людини. Громадські організації в Україні утворюються в рамках конституційного права на об'єднання

(ст. 36 Основного Закону), а отже, побудоване на демократичних принципах конституційно-правове регулювання утворення і діяльності громадських організацій сприяє реалізації цього права.

Крім того, однією з характерних рис демократичного державного режиму є залучення населення до прийняття органами публічної влади важливих рішень. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що найбільш ефективним є залучення не поодиноких осіб, а організованої в інститути громадянського суспільства громадськості. Конституційний Суд України в рішенні у справі про молодіжні організації зазначив, що ці інститути представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів. Одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства є громадські організації.

Питання утворення та функціонування громадських організацій регламентуються переважно Конституцією та Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Незважаючи на нетривалий період застосування, норми цього Закону викликають критику з боку як науковців, так і практичних працівників. Про його численні вади свідчить і значна кількість справ, розглянутих судами загальної юрисдикції (за період з 1 січня 2013 р. по 1 січня 2015 р. Єдиний реєстр судових рішень України нараховує 37 733 рішень судів загальної юрисдикції у справах, де однією із сторін виступає громадська організація).

Крім Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., який має загальний характер, діє і низка законів спеціального характеру про громадські організації: Закони України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійну діяльність та благодійні організації» тощо, норми яких часто вступають у суперечність з нормами Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., а отже – потребують перегляду. З урахуванням євроінтеграційних прагнень України такий перегляд доцільно здійснювати з використанням європейських стандартів як про права особистості (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.), так і про громадські організації (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам

щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. № СМ/Rec(2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 р.).

Суттєвим внеском у дослідження публічно-правових проблем, пов'язаних з громадськими організаціями, є дисертації О.М. Вашук «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні» та Є.Є. Додіної «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні». Але ці дослідження ґрунтуються на застарілому законодавстві й автори або взагалі не згадують про наявність міжнародних стандартів у сфері утворення громадських організацій, або обмежуються міжнародними стандартами щодо права на об'єднання.

1. Історія конституційного регулювання свободи асоціації у громадські організації в Україні

Гармонізація сучасного конституційного законодавства України з європейськими стандартами про громадські організації часто вимагає переосмислення підходу до регламентації утворення і діяльності громадських організацій. Адже Україна, почавши свій розвиток свободи асоціацій з демократичних засад, за часів СРСР успадкувала радянській підхід до прав людини (а відповідно – і до громадських організацій) та продовжує застосовувати його.

Зосередимо увагу на ХХ ст. У цей період на території більшої частини сучасної України на конституційному рівні про право на об'єднання в громадські організації йшлося в 7 актах.

Першим із них є Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (*de facto* приймався як Конституція УНР). Його було ухвалено 29 квітня 1918 р. Статут не набрав чинності, однак сам факт його прийняття робить доцільною увагу до його норм.

У ст. 17 Статут передбачав, що «громадянин УНР і ніхто інший на території її не може бути обмежений в правах слова, друку, сумління, організації, страйку, скільки він не переступає при тім постанов карного права» [1].

Як бачимо, право на об'єднання в громадські організації містилось у межах «права організації». Крім того, увагу привертає той факт, що воно надавалось виключно громадянам УНР. Аргумент на користь цього знаходимо й у ст. 20, де закріплено: «...лише громадяне УНР користуються усієї повноти

громадянських і політичних прав». Також уже на конституційному рівні обумовлювалась можливість обмеження цього права – його реалізація була можливою «скільки... не переступає при тім постанов карного права».

За часів гетьмана П. Скоропадського роль Конституції виконували проголошені в день скинення ним та його прибічниками Центральної Ради, 29 квітня 1918 р., Закони про тимчасовий Державний устрій України.

Ці Закони містили лише 44 статті, однак одна з них була присвячена досліджуваному праву. У Розділі III «Права і обов'язки Українських Козаків і Громадян» було всього 12 статей, із них одну було приділено закріпленню права на об'єднання в громадські організації. Це свідчить про важливість цього права для авторів Законів. Стаття 22 передбачала, що «українські козаки і громадяне мають право гуртувати громади і спілки в метах не противних законам» [2]. Знов-таки, бачимо обмеження цього права на конституційному рівні: «Гуртувати громади і спілки в метах не противних законам». Також тут зберігається тенденція надання цього права тільки громадянам. Але інших обмежень не існувало. Ці статті конституційних актів є цілком демократичними.

Закони про тимчасовий Державний устрій України були скасовані у грудні 1918 р. Директорією УНР, яка прийшла на зміну Гетьманату. А вже навесні 1919 р. на більшій частині території України (крім сучасних західних областей) було встановлено радянську владу.

Першим Основним Законом УРСР за радянських часів стала Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. Пункт «в» ст. 3 передбачав, що держава «утворює для працюючих мас можливість користуватися правами (свободою живого і друкованого слова, зборів і спілок), позбавляючи цих прав пануючі класи і спільні з ними по своїй політичній позиції громадські групи» [3].

Як бачимо, у цій Конституції право на об'єднання в громадські організації було складовою частиною свободи спілок. Воно також обмежувалось на рівні Основного Закону, але якщо в попередніх конституційних актах XX ст. обмеження стосувалось видів утворюваних організацій, то в цьому – суб'єктів, які наділялись цим правом. Як бачимо, його мали ті, хто належав до «працюючих мас».

Через 10 років Конституцію УСРР 1919 р. було оновлено. Її замінила Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р. Вона також містила положення про обмеження в політичних правах тих, хто не належав до «трудожущих мас». Стаття 5 Конституції передбачала, що «Українська соціалістична радянська республіка забезпечує політичні права для трудожущих мас, без різниці статі, віри, раси і національності і цілком позбавляє їх прав експлуататорські класи», а ст. 11 свідчила про те, що право на об'єднання в громадські організації розглядалось як політичне право – складова свободи спілок: «Щоб забезпечити трудожущим дійсну свободу спілок, Українська соціалістична радянська республіка, зламавши економічну і політичну владу заможних клас і тим усунувши всі перешкоди, що до цього часу заважали в буржуазному суспільстві робітникам та селянам користуватися свободою організації і діяння, сприяє робітникам і селянам в справі їх об'єднання та організації» [4].

Ні ст. 3, ані ст. 11 не передбачала, хто належав до «трудожущих мас», а хто – до «експлуататорських класів». Але аналіз інших статей Конституції УСРР 1929 р. дозволяє зробити відповідний висновок. Так, положення Основного Закону про виборчі права (ст.ст. 66-69) проголошували, що не обирають і не можуть бути обраними «особи, що вживають найманої праці з метою одержання зиску»; особи, що живуть з нетрудового прибутку; члени царювавшого в Росії дому; особи, що керували діяльністю поліції, жандармерії; службовці й агенти колишньої поліції, окремого корпусу жандармів і охоронних відділків; та ін.

Автори тексту Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. виходили з того, що експлуататорських класів вже не існувало, і тому закріпили право на об'єднання за трудожущими.

Стаття 125 цієї Конституції передбачала, що «у відповідності з інтересами трудожущих і з метою розвитку організаційної самодіяльності і політичної активності народних мас громадянам УРСР забезпечується право об'єднання в громадські організації: професійні спілки, кооперативні об'єднання, організації молоді, спортивні й оборонні організації, культурні, технічні й наукові товариства, а найбільш активні і свідомі громадяни з лав робітничого класу і інших верств об'єднуються у Комуністичну партію (більшовиків) України, яка є передовим загоном

трудящих в їх боротьбі за зміцнення і розвиток соціалістичного ладу і являє собою керівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних» [5].

Зазначимо, що дослідження попередніх Основних Законів свідчить про те, що в такому формулюванні (з такою назвою) право на об'єднання в громадські організації появилось у Конституції УРСР 1937 р. вперше. До цього в Основних Законах йшлося про «право організації» (Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки 1918 р.), про «право гуртувати громади і спілки» (Закони про тимчасовий Державний устрій України 1918 р.), про свободу спілок (Конституція УСРР 1919 р., Конституція УСРР 1929 р.).

Дослідження положень ст. 125 надають підстави зробити низку висновків:

1) в Основному Законі, незважаючи на відсутність положень про обмеження в правах тих, хто за Конституціями 1919 р. та 1929 р. належав до експлуататорських класів, йшлося не про «громадські організації» (як тепер), а про «громадські організації трудящих». Адже передбачено, що Комуністична партія України є керівним ядром «всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних»;

2) за цією нормою (у т. ч. в Конституції були й інші) простежувалась наявність однопартійної системи. З одного боку, Комуністична партія, як політична партія, відмежовувалась від громадських організацій, – тільки вона була «партією», а всі інші об'єднання мали назву «спілки», «організації», «товариства» тощо;

3) основними видами громадських організацій трудящих були професійні спілки, кооперативні об'єднання, організації молоді, спортивні й оборонні організації, культурні, технічні й наукові товариства;

4) до громадських організацій належали кооперативні об'єднання. У сучасній Україні ситуація змінилася – адже деякі види кооперативів (наприклад, виробничі кооперативи) функціонують як підприємницькі товариства, маючи основною метою отримання прибутку;

5) досліджуване право надається тільки громадянам УРСР. Але воно не обмежується іншими способами (тільки за ознакою наявності або відсутності громадянства).

У порівнянні з усіма Основними Законами, які діяли на території сучасної України протягом ХХ ст., Конституція УРСР

1978 р. приділяла праву на об'єднання в громадські організації найбільшу увагу (аналізується її текст з усіма змінами та доповненнями, які було внесено до неї, – тобто в такій редакції, яка була чинною на дату набрання чинності Конституцією України 1996 р.).

Безпосередньо право на об'єднання в громадські організації закріплювала ст. 49. Ця стаття складалась з двох частин. Частина 1 передбачала, що «відповідно до цілей комуністичного будівництва громадяни Української РСР мають право об'єднуватись в громадські організації, які сприяють розвиткові політичної активності і самодіяльності, задоволенню їх законних інтересів». У ч. 2 закріплювалося, що «громадським організаціям гарантуються умови для виконання своїх статутних завдань» [6].

Основним недоліком ст. 49 Конституції УРСР 1978 р., з точки зору регламентації досліджуваного права, є те, що Конституція 1996 р. розрізняє свободу об'єднання в громадські організації та в політичні партії, а Конституція УРСР 1978 р. передбачала виключно право об'єднуватись в громадські організації. Принципове значення цього недоліку полягає в тому, що фактично йдеться про відсутність принципу політичної багатоманітності суспільного життя, про неможливість утворення інших політичних партій, ніж комуністична.

Відмітимо й основну перевагу ст. 49. Вона полягає в тому, що її ч. 2 встановлювала: громадським організаціям гарантуються умови для виконання своїх статутних завдань. На сучасному етапі громадським організаціям для підвищення ефективності свого функціонування бракує саме державної підтримки їхньої діяльності (причому не обов'язково матеріальної підтримки). Для порівняння: ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. передбачає, що «держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань» [7].

Крім того, про громадські організації згадувалось ще в кількох статтях Конституції УРСР 1978 р. Зокрема, про них йшлося:

1) у ст. 7, у нормах якої закріплювалось, що «професійні спілки, Всесоюзна Ленінська Комуністична Спілка Молоді, кооперативні та інші громадські організації відповідно до своїх статутних завдань беруть участь в управлінні державними і громадськими справами, у вирішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань». Слід зазначити, що це сприяло підвищенню зацікавленості громадян використовувати своє право на об'єднання в громадські

організації. До того ж тут право на об'єднання в громадські організації органічно поєднувалось з правом на участь в управлінні державними і громадськими справами;

2) у ст. 47, яка передбачала, що «кожний громадянин Української РСР має право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі». Дуже цікаве з точки зору сучасності право, яке має під собою сенс. Адже наразі ст. 40 Конституції України передбачає, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Отже, розширено перелік суб'єктів цього права (за Конституцією 1978 р. – громадяни, за Конституцією 1996 р. – усі) та переглянуто перелік органів, організацій, до яких можна направити таке звернення (за Конституцією 1978 р. – до державних органів і громадських організацій, за Конституцією 1996 р. – до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів). Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. аналогічного права людини та кореспондуючого йому обов'язку громадської організації не містить. Слід зазначити, що це не завжди коректно. Наприклад, якщо особі відмовили у членстві в громадській організації, уявляється, що вона має право знати причини відмови та чи можливо, у разі змінення відповідних обставин, ще раз звернутись до громадської організації. Нині в Україні відсутня дискримінація на підставі членства в громадських організаціях, але інколи таке членство може бути важливим і самою особою розглядатися як необхідне. Наприклад, однією з вимог отримання кваліфікаційного рівня САР (*Certified Accounting Practitioner* – сертифікований бухгалтер-практик) є добра репутація як члена професійної організації, що підтверджується рекомендацією відповідної організації. У разі відмови в прийнятті до членів організації чи відмови надати рекомендацію члену організації, наявність права звернутись до громадської організації та її обов'язок надати відповідь на звернення можуть стати додатковою гарантією можливості

отримати сертифікат, який підтверджує високий професійний рівень особи як фахівця у сфері бухгалтерського обліку;

3) у ст. 101 закріплювалося, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР належить Президії Верховної Ради Української РСР, Раді Міністрів Української РСР, постійним та іншим комісіям Верховної Ради Української РСР, депутатам Верховної Ради Української РСР, Верховному Суду Української РСР, Прокуророві Української РСР, а також громадським організаціям в особі їх республіканських органів.

Більша кількість та значна активність громадських організацій в УРСР пояснювалась гарантуванням на конституційному рівні того, що держава створює їм умови для виконання своїх статутних завдань, а також тим, що громадські організації були широко задіяні в реалізації такого конституційного права громадян, як право на участь в управлінні державними та громадськими справами.

Враховуючи наявність зв'язку між європейськими стандартами прав людини та європейськими стандартами громадських організацій, цілком зрозуміло, чому відхід від радянського підходу до прав людини на користь західного підходу утруднює гармонізацію конституційного законодавства України про громадські організації з відповідними європейськими стандартами.

Концептуально доволі важко провести зміну пріоритетів у сфері прав людини: пріоритет гарантування соціальних та культурних прав у радянські часи – пріоритет гарантування особистих прав нині (як це передбачають європейські стандарти прав людини).

Відносно громадських організацій також існують певні проблеми:

1) високий ступінь ідеологізованості всіх аспектів функціонування громадських організацій у радянські часи – повна відсутність ідеологізованості нині (як це передбачають європейські стандарти прав людини);

2) керованість діяльності громадських організацій Комуністичною партією в радянські часи – незалежність громадських організацій нині (як це передбачають європейські стандарти прав людини).

Конституція України 1996 р. містить низку статей, що не мають безпосереднього відношення до громадських організацій,

але є важливими для їх утворення і функціонування. Це переважно статті Розділу II, що закріплюють особисті, політичні, соціальні та культурні, а також 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 і 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 у частині права на інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення), ст. 54 (переважно у частині свободи творчості) та ін.

Крім того, у Конституції України 1996 р. наявні дві статті, що мають безпосереднє відношення до громадських організацій.

По-перше, це ст. 36. Відповідно до ч. 1 цієї статті, «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, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [8].

Нині Закон України «Про громадські об'єднання» суперечить цій нормі у двох концептуальних положеннях:

1) громадські організації можуть утворювати та бути їхніми членами не тільки громадяни України, але й інші особи. Положення Закону в цій частині не відповідають Конституції, але 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 і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Вони можуть функціонувати і на користь третіх осіб, тобто осіб, що не є засновниками та/або членами цих організацій. Знов-таки, положення Закону в цій частині не відповідають Конституції, але відповідають європейським

стандартам, наприклад п.п. 8, 10-14 Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийнятих учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., із Пояснювальним меморандумом до них.

Частина 2 ст. 36 присвячена виключно політичним партіям, ч. 3 – виключно професійним спілкам. Відповідно до ч. 4 ст. 36, «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 наголошує, що «усі об'єднання громадян рівні перед законом» [8]. У цих частинах ст. 36 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. Але в разі внесення чергових змін та доповнень до Основного Закону доцільно виправити зазначені неточності в його тексті.

Стаття 37 Конституції України в ч. 1 передбачає, що «утворення і діяльність... 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, забороняються» [8]. До громадських організацій має відношення також ч. 3 ст. 37 Основного Закону, відповідно до якої «громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань», а також ч. 5 ст. 37, у якій встановлено, що «заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку» [8]. До норм цієї статті можна адресувати ті самі термінологічні зауваження, що й до норм ст. 36. Крім термінологічних, ст. 37 Основного Закону інших зауважень не викликає.

Ще однією негативною тенденцією, яка не сприяє гармонізації конституційного законодавства України з європейськими стандартами, є те, що в Основному Законі 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 (право на свободу об'єднань). Це право на сучасному етапі розглядається як невід'ємне природне право особистості та традиційно належить до особистих прав – і Основним Законом України, і європейськими стандартами прав людини. Отже, один із важливих кроків від радянського минулого, коли право на об'єднання в громадські організації на конституційному рівні розглядалось як політична свобода, вже зроблено.

Також зазначимо, що ст.ст. 36 та 37 Основного Закону не тлумачились Конституційним Судом України. Що ж до європейської судової практики, яка має відношення до наведених вище положень європейських стандартів, то вона представлена рішеннями Європейського суду з прав людини у 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 1950 р. присвячено ст. 11 «Свобода зборів та об'єднання».

Слід зазначити, що відповідне поєднання свободи асоціацій та свободи мирних зборів є цілком логічним, у т. ч. щодо громадських організацій. Адже, по-перше, для того 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. [7]). По-друге, збори громадського об'єднання, які є його вищим органом управління, – це фактично ніщо інше, як мирне зібрання членів об'єднання. Саме тому доцільно при дослідженні свободи асоціацій приділяти значну увагу свободі зборів. Що ж до досліджень свободи зборів, то тут необхідність ґрунтовного аналізу свободи асоціацій необхідно розглядати в кожному окремому разі. Наприклад, коли йдеться про пікети, мітинги тощо, які організовує політична партія, громадське об'єднання, релігійна організація та ін., і в них беруть участь її члени, то зв'язок між свободою асоціацій та свободою зборів є очевидним. Але коли пікет, мітинг тощо скликано за ініціативою «неорганізованої громадськості» – працівників підприємства, установи, організації, не об'єднаних членством у профспілки, мешканців будинку чи мікрорайону та ін., то зв'язок між свободою зборів і свободою асоціацій буде відсутнім.

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

Частина 2 ст. 11 Конвенції передбачає обмеження свободи зборів та свободи асоціацій. Відповідно до її норм, «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» [9]. Отже, з точки зору авторів тексту Конвенції, свобода асоціацій (право на об'єднання) та свобода зборів пов'язані настільки, що навіть обмеження в реалізації цього права є однаковими.

Ці міркування доцільно застосовувати і при дослідженні практики використання норм Конвенції, тобто при аналізі рішень Європейського суду з прав людини. А саме: досліджуючи рішення, які стосуються свободи асоціацій, не обмежуватися тільки ними, але аналізувати і рішення про свободу зборів, які пов'язані із свободою асоціацій. Розмірковуючи про прецедентне право Європейського суду з прав людини, С.В. Шевчук зазначає, що воно є правом принципів [10, с. 59]. У зв'язку із цим зазначимо, що якщо відповідні принципи не сформульовані в тексті рішення Суду або в інших актах органів Ради Європи, виходячи з визначення європейських стандартів про громадські організації, наданого в дослідженні, відповідні норми не вважаються європейськими стандартами про громадські організації. Якщо ж принцип сформульовано в тексті рішення Суду, то, відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., «суди застосовують при розгляді справ... практику Суду як джерело права» [11].

Як правило, досліджуючи європейські стандарти про свободу асоціацій та їх імплементацію в Україні, вчені звертають увагу на справу «Корецький та ін. проти України». Вони відмічають, що ця справа є єдиною, що стосується практики Європейського суду з прав людини стосовно України.

Слід зазначити, що таких рішень Європейського суду з прав людини нині є два:

- 1) рішення у справі «Корецький та ін. проти України» 2008 р.;
- 2) рішення у справі «Трофимчук проти України» 2011 р.

Фактичні обставини рішення у справі «Корецький та ін. проти України» 2008 р. свідчать про те, що воно має безпосереднє відношення до свободи асоціацій. Корецький та його однодумці протягом майже двох років намагались зареєструвати громадську організацію, але потім залишили ці спроби, вирішили ліквідувати її та звернутись до Європейського суду з прав людини. Європейський суд з прав людини знайшов, що втручання держави в реалізацію права заявників не було правомірним, у зв'язку з чим установив, що мало місце порушення ст. 11 Конвенції. Кожному заявникові було присуджено компенсацію немайнової шкоди 1 500 євро.

Фактичні обставини рішення у справі «Трофимчук проти України» 2011 р. свідчать про те, що воно має опосередковане відношення до свободи асоціацій. Однак у контексті дослідження свободи асоціацій її дослідження є необхідним. Думку стосовно тісного зв'язку між свободою об'єднань та свободою мирних зборів убачає і Є.Є. Додіна [12, с. 23]. Вона приділяє останній значну увагу у своєму дисертаційному дослідженні.

Громадянка України Катерина Панасівна Трофимчук стала одним з ініціаторів утворення професійної спілки працівників на КТП «Комуненергія» та проведення пікету для захисту їхніх прав. Захисту потребувало право на отримання заробітної плати за свій труд: К.П. Трофимчук та інші працівники не отримали заробітної плати за останні місяці праці на збанкрутілому ОВДКП «Рівнетеплокомуненерго». Через участь у пікеті вона запізналась на роботу на кілька годин, за що до неї застосували таке дисциплінарне стягнення, як догана. Враховуючи, що в період між тим, як було отримано дозвіл на проведення пікету, та тим, як пікет відбувся (наприкінці лютого 1999 р.), на заявницю вже накладали догану за недотримання техніки безпеки в котельній, де вона працювала, а саме адміністрація застосувала до К.П. Трофимчук п. 3 ст. 40 КЗпП України. Її було звільнено за ініціативою адміністрації за систематичне невиконання своїх обов'язків.

К.П. Трофимчук оскаржувала своє звільнення в судовому порядку, але Рівненській міській суд залишив її позов без задоволення. Рівненський обласний суд скасував це рішення,

направивши справу на повторний розгляд, але і в другий раз Рівненський міський суд виніс таке саме рішення, як і в перший раз. Друге рішення Рівненського міського суду не було скасовано або змінено ні за наслідками апеляційного, ані касаційного оскарження.

Проблема, яку *de facto* вирішив Європейський суд з прав людини, полягала в тому, чи була заявниця дійсно звільнена за ті дії, які адміністрація розцінила як порушення трудової дисципліни, чи заявниця отримала дві догани протягом менше ніж один календарний місяць за активне відстоювання свого права на отримання заробітної плати за власний труд.

Європейський суд з прав людини не знайшов фактів на користь того, що заявниці заважали в реалізації свободи асоціацій (утворювати профспілку, брати участь у роботі вже існуючої профспілки). Що ж до порушення права на свободу мирних зборів, то Європейський суд з прав людини знайшов факти втручання в реалізацію заявницею цього права. Але, на його думку, мав місце не пікет, а страйк (це впливає вже із частини другої Рішення під назвою «Національне законодавство та практика»). І у справі не було достатньо фактів та доказів, щоб «продемонструвати, що заявниця зробила все можливе для реалізації своєї свободи на мирні зібрання з належною повагою до прав та інтересів її роботодавця» [13]. У зв'язку із цим Європейський суд з прав людини зазначив, що не мало місце порушення ст. 11 Конвенції.

Отже, нині ст.ст. 36 та 37 Основного Закону України, що мають безпосереднє відношення до утворення і функціонування громадських організацій, не повністю відповідають європейським стандартам про права людини, у т. ч. Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. Також існують певні складнощі з практичною реалізацією конституційного права на об'єднання в громадські організації, про що свідчать рішення Європейського суду з прав людини у справах «Корецький та ін. проти України» 2008 р. та «Трофимчук проти України» 2011 р.

2. Гармонізація конституційного законодавства України про утворення громадських організацій з європейськими стандартами

Для утворення громадської організації засновники мають провести установчі збори, на яких вирішується низка важливих

питань. Рішення за кожним із цих питань фіксується в протоколі установчих зборів, який є необхідним документом для подальшої легалізації громадського об'єднання.

По-перше, приймається принципове рішення про утворення громадської організації, з одночасним визначенням цілей її діяльності. Відповідно до норм Основного Закону і Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., є певні обмеження у формулюванні цілей громадських організацій.

Частина 1 ст. 37 Конституції передбачає, що «утворення і діяльність... 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, забороняються» [8].

Для того щоб оцінити, чи є це обмеження дискримінаційним чи ні, доцільно порівняти його зміст зі змістом найбільш впливового європейського стандарту у сфері прав людини – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Стаття 11 «Свобода зібрань та об'єднання» передбачає в ч. 2, що «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» [14].

Стосовно цього обмеження доцільно також згадати справу «Партія добробуту (Refah Partisi), Ербакан, Казан та Текдаль проти Туреччини», рішення за якою було винесено Європейським судом з прав людини 13 лютого 2003 р. Хоч ця справа стосується не громадських організацій, а політичних партій, у ній Суд дуже чітко визначив свою позицію стосовно оцінки цілей діяльності інституту громадянського суспільства. Слід зазначити, що аргументація Суду може бути використана за аналогією, коли йдеться про громадські організації.

А саме Суд зазначив: «Цілі та наміри політичної партії не можна визначати лише на підставі такого критерію, як партійний статут і програма. Як свідчить минулий політичний досвід Договірних держав, політичні партії, які виношували цілі, несумісні з основоположними принципами демократії, не оприлюднювали їх у своїх офіційних виданнях доти, доки не приходили до влади. Ось чому... справжні цілі та наміри партії можуть бути прихованими в її політичній програмі і відмінними від тих, які вона проголошує. Для того щоб пересвідчитися в істинності проголошуваних партією намірів, необхідно звірити, чи відповідають дії керівників партії та зайнята нею позиція змістові її програми» [15].

Громадські організації не мають політичних програм, але ключовою думкою тут є те, що необхідно оцінювати не тільки положення статутних документів, але й реальні дії органів управління та контролю громадської організації. Тому формулювання (та подальше закріплення у статуті) цілей діяльності громадської організації є тільки одним з елементів, на підставі яких визначається відповідність цілей громадської організації чинному законодавству.

Як бачимо, норми ч. 1 ст. 37 Конституції цілком відповідають європейським стандартам прав людини. Крім того, вони відповідають і європейським стандартам про громадські організації – Рекомендації № СМ/Rec(2007)14 та Фундаментальним принципам.

Обидва документи приділяють значну увагу цілям громадських організацій – цьому питанню присвячено окремі підрозділи під назвами «Цілі», це п.п. 11-15 у Фундаментальних принципах, п.п. 10-14 у Рекомендації № СМ/Rec(2007)14. Однак слід зазначити, що тільки по два із заявлених пунктів (п.п. 11-12 у Фундаментальних принципах та п.п. 10-11 у Рекомендації № СМ/Rec(2007)14) мають відношення до цілей громадських організацій. Решта охоплює не цілі, а права, які мають надаватись громадським організаціям (право підтримувати окремого кандидата чи політичну партію на виборах, право здійснювати будь-яку господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній діяльності та право участі в об'єднаннях, федераціях та конфедераціях НУО).

Вимоги європейських стандартів про громадські організації сформульовано не негативно, а позитивно (тобто надано перелік

основних цілей, які, як правило, ставлять перед собою громадські організації, а не перелік обмежень). Слід зазначити, що це пов'язано з тим, що перелік-обмеження містить Конвенція про захист прав і основоположних свобод 1950 р., а Фундаментальні принципи та Рекомендація № СМ/Rec(2007)14 враховують її норми.

Фундаментальні принципи зазначають, що «НУО має право переслідувати свої цілі за умови, що як цілі, так і засоби, що використовуються, є законними» [16]. Рекомендація № СМ/Rec(2007)14 ставить наголос не на дотриманні принципу законності, а на відповідності цілей НУО та засобів їх досягнення «вимогам демократичного суспільства» [17], що, на нашу думку, є більш широким, ніж законність, та включає законність у себе.

Проблема формулювання цілей громадської організації постала перед Європейським судом з прав людини при вирішенні справи «Корецький та ін. проти України». С.П. Корецький та інші заявники скаржились на те, що вони в середині 2000 р. ініціювали утворення громадської організації «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків». А саме: було проведено установчі збори, на яких ці громадяни вирішили утворити громадську організацію екологічного спрямування, сформулювали мету її діяльності (збереження та залишення дикої натуральної природи на території Березняків), затвердили назву та обрали С.П. Корецького головою цієї організації. Також було вирішено легалізувати її шляхом державної реєстрації.

Через кілька тижнів після проведення установчих зборів було подано пакет документів для державної реєстрації Громадянського Комітету за збереження дикої (корінної) природи Березняків до Київського міського управління юстиції. Але після першого звернення до цього органу здійснити державну реєстрацію Комітету заявникам не вдалось. Їм було відмовлено в реєстрації на підставі необхідності внесення змін до Статуту Комітету. З деякими із зауважень реєстраційного органу заявники погодились, але не з усіма. У т. ч. зауваження викликала мета діяльності Комітету – збереження та залишення дикої натуральної природи на території Березняків. Однак, на думку органів публічної влади, вона суперечила ст.ст. 3 і 13 чинного тоді Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. (у ст. 3 містилось визначення громадської організації, а саме, що це є об'єднання громадян для задоволення та захисту

своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів, а у ст. 13 – про статутні документи об'єднань громадян [18]). У рішенні за цією справою Європейський суд з прав людини підкреслив, що зауваження реєстраційного органу порушувало права засновників на об'єднання.

Мета діяльності громадської організації цілком логічно визначається першою. Ураховуючи запропоновану в попередньому розділі класифікацію законів України про громадські організації на загальні та спеціальні, практичне значення визначення мети діяльності громадської організації полягає в тому, щоб зорієнтувати засновників стосовно того, яким саме законом (виключно законами загального характеру чи також додатково і спеціальним законом про окремий вид громадських організацій) необхідно керуватись при утворенні цього інституту громадянського суспільства.

Громадські організації вносяться до Реєстру громадських об'єднань, який розміщено у глобальній мережі Інтернет за адресою <http://rgo.informjust.ua/>. На підставі мети діяльності в Реєстрі громадські організації угруповують за такими критеріями пошуку, як:

1) спрямованість (дитяча, жіноча, із захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС, козацького спрямування, молодіжна, науково-технічне товариство, національних та дружніх зв'язків, об'єднання інвалідів, об'єднання ветеранів, об'єднання охорони пам'ятників історії та культури, об'єднання охорони природи, освітня або культурно-виховна, правозахисна, професійна, творче об'єднання, фізкультурно-спортивна та ін.);

2) вид (асоціація кредитних спілок, відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації, громадська організація, громадська спілка, об'єднання організацій роботодавців, об'єднання профспілок, організація роботодавців, профспілка).

Кожен із цих параметрів викликає низку критичних зауважень, якщо аналізувати їх як з точки зору конституційного законодавства про громадські організації, так і з точки зору змісту відповідних європейських стандартів.

Слід зазначити про доцільність виключення з Реєстру такого критерію пошуку, як «спрямованість громадського об'єднання». Перший аргумент на користь цього пов'язаний з тим, що відмінності між критеріями «спрямованість» та «вид» є

незрозумілими. Наприклад, «критерієм» є належність до дитячих, молодіжних організацій (про які є спеціальний закон), але належність до профспілок є «видом» (адже утворення та функціонування профспілок також регламентується окремим законом), а також творче об'єднання – це «спрямованість», а об'єднання профспілок – це «вид».

Другий аргумент на користь виключення «спрямованості» з пошукових критеріїв реєстру полягає в тому, що цей термін узагалі не фігурує стосовно громадських організацій (та спілок) у тексті Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р.

Такий критерій пошуку, як «вид громадського об'єднання», також викликає зауваження. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. використовує термін «вид громадського об'єднання» стосовно окремих громадських об'єднань, утворення, реєстрація, діяльність та припинення яких визначаються іншими законами (п. 3 ст. 2, п. 1 ст. 19), а також коли йдеться про рівність усіх громадських об'єднань, незалежно від виду (п. 5 ст. 3). Більш конкретним є п. 7 ст. 10, що передбачає: «...власна назва громадського об'єднання... може містити інформацію про його вид («екологічне», «правозахисне» тощо)».

Таким чином:

1) по-перше, Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. відносить до видів громадських об'єднань екологічні та правозахисні об'єднання. Перелік не є вичерпним;

2) по-друге, Реєстр використовує прикметник «правозахисні» в рубриці не «вид», а «спрямованість». Опосередковано екологічну спрямованість мають і об'єднання із захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС.

Така неузгодженість порушує питання про необхідність виявлення належної підстави для угруповання громадських організацій на підставі цілей їхньої діяльності.

А.В. Орлов зазначає, що існують так звані «чисті громадські об'єднання», або «безвидові громадські об'єднання», – це громадські об'єднання, які здійснюють свою діяльність на основі Федерального закону «Про громадські об'єднання» і не підпадають під правове регулювання спеціальних законів про окремі види громадських об'єднань (та щодо яких не передбачено прийняття відповідних законів про окремі види громадських об'єднань) [19, с. 72]. Таким чином, він пропонує

розрізняти громадські об'єднання (або організації) за цілями їхньої діяльності, класифікуючи на види.

А.І. Норкін пропонує розрізняти громадські об'єднання за цілями їхньої діяльності, використовуючи підставою класифікації особливості правового статусу цих суб'єктів. Він пише: «Надання спеціального правового статусу (щодо родового – громадське об'єднання) релігійним організаціям... є продовження методів правового регулювання, притаманних імперському та радянському періодам нашої держави» [20, с. 9].

Відповідно до цієї пропозиції, нині видами громадських організацій є:

1) громадські організації інвалідів (Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р.);

2) релігійні організації (Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р.);

3) громадські організації споживачів (Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р.);

4) громадські організації в науковій та науково-технічній діяльності (Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р.);

5) громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості (Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р.), у т. ч. аматорські спортивні організації та клуби, про які йдеться в Податковому кодексі України;

6) творча спілка (Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 р.);

7) молодіжні та дитячі громадські організації (Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р.);

8) професійні спілки (Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р.);

9) благодійні організації (Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 р.).

Таким чином, перелік видів громадських організацій у залежності від цілей їхньої діяльності має вичерпний характер. Також йому притаманна стабільність, бо вносити корективи до нього може тільки Верховна Рада України. Аналізуючи хронологію прийняття відповідних законів, ми бачимо динаміку збільшення переліку; протягом існування незалежної України

цей перелік змінювався тільки в більшу сторону та поки що ніколи не скорочувався.

Цілі громадської організації є першим, з чим визначаються засновники при її утворенні. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., на цьому етапі вони також обирають територію діяльності утворюваного інституту громадянського суспільства.

Статус громадського об'єднання за Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. визначався як міжнародний, всеукраїнський чи місцевий. Наявність територіальних статусів піддавали критиці неодноразово, найбільш вагомим внеском у скасування територіальних статусів у чинному законодавстві стало рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корецький та ін. проти України». Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. у ч. 5 ст. 1 передбачає, що «громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу» [7], змінивши смислове навантаження терміна «статус» щодо цих інститутів громадянського суспільства. А Реєстр громадських об'єднань використовує цей термін у старому значенні! І це незважаючи на те, що Реєстр було сформовано після того, як набрав чинності Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., а за часів дії Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. Реєстру не існувало.

Це привертає увагу як до непослідовності термінології законодавства про громадські організації в цілому, так і до суперечностей у термінології Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Зокрема, «статус громадського об'єднання» використовується в розумінні наявності або відсутності прав юридичної особи в інституту громадянського суспільства у ст.ст. 1, 3, 7, 8, 9 та ін. Але у ст. 10 цей термін раптом змінює своє значення: «...власна назва громадського об'єднання має містити інформацію про статус громадського об'єднання («дитяче», «молодіжне», «всеукраїнське»)» [7]. Потім, починаючи зі ст. 11, словосполучення «статус громадського об'єднання» знов використовується в розумінні наявності або відсутності у громадського об'єднання прав юридичної особи. А ст. 19 має назву «Всеукраїнський статус громадського об'єднання». Таким чином, незрозуміло, що ж у Законі України «Про громадські

об'єднання» від 22 березня 2012 р. вважається статусом громадського об'єднання – територіальний статус (заявлено про існування тільки всеукраїнського статусу) або наявність чи відсутність державної реєстрації, яка тягне за собою утворення юридичної особи.

Навіть сам термін «територіальний статус» викликає зауваження. Слід зазначити, що має рацію А.І. Норкін, який вважає: «Поділ об'єднань за ознакою їх територіальної поширеності не викликаний об'єктивними потребами, а є даниною традиції (царської та радянської, виключаючи період влади Тимчасового уряду) та прагненням до бюрократизації» [20, с. 100], «поділ громадських об'єднань за територіальною сферою діяльності не викликано об'єктивними потребами, реальних правових можливостей обмеження за територіальною ознакою не подано, що надає працівникам реєстраційних органів невиправдано широкі дискреційні повноваження... Надання різного обсягу прав громадським об'єднанням, що відзначаються за територіальною сферою діяльності, є незаконним, оскільки порушує конституційний принцип рівності» [20, с. 107].

Глава II дисертаційного дослідження А.І. Норкіна має назву «Види правового статусу громадських об'єднань: проблеми вдосконалення» та складається із трьох параграфів: спеціальний правовий статус громадських об'єднань, що класифікуються за територіальною сферою діяльності та складу учасників; спеціальний правовий статус громадських об'єднань, що класифікуються за метою діяльності; спеціальний правовий статус громадських об'єднань, що класифікуються за правовими формами.

Слід зазначити, що дослідник цілком вірно використовує термін «статус» у контексті розуміння цього терміна в правознавстві, виходячи зі словосполучення «статус особи», у центрі якого – суб'єктивні права та юридичні обов'язки [20, с. 117]. Тому фраза «територіальний статус» є неточною. Вірним було б говорити про види громадських організацій за складом та територією діяльності.

Ця пропозиція повністю відповідає змісту європейських стандартів про громадські організації. Пункт 4 Рекомендації № СМ/Rec(2007)14 передбачає, що неурядові організації можуть бути національними і міжнародними як за складом, так і за сферою діяльності. При оновленні законодавства про громадські організації зауваження науковців і практиків, а також положення

європейських стандартів щодо трьох територіальних статусів громадських організацій було нібито враховано: місцевий статус громадських організацій наразі не фігурує в Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. Але фактично залишилась група організацій, які не є міжнародними, тобто функціонують на всій території України, але не є і всеукраїнськими за визначенням ст. 19 Закону («громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус за наявності в нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому цим Законом. Спеціальними законами можуть визначатися інші вимоги щодо підтвердження всеукраїнського статусу окремих видів громадських об'єднань» [7]). Річ у тім, що з набранням чинності Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. з 1 січня 2013 р. місцевим громадським організаціям не було роз'яснено особливості зміни статусу та у зв'язку з цим – про приведення статутних документів у відповідність до чинного законодавства. Встановлено просто вимогу про приведення статутних документів, зареєстрованих у період чинності Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р., без конкретизації.

Крім того, з урахуванням норм про наявність різних територіальних статусів, з моменту свого утворення громадські організації не є рівними. Продовження порушення принципу рівності громадських організацій полягає й у тому, що існують різні порядки легалізації громадських організацій у залежності від їхнього статусу. Зазначимо також, що наявність у законодавстві вимог щодо територіального статусу утруднює розвиток громадської організації, який відбувається після її легалізації, – адже розширення території функціонування буде означати необхідність внесення змін до установчих документів та повернення до процедури легалізації.

Положення ст. 19 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. також вступають у суперечність із європейськими стандартами. Так п.п. 11-12 Рекомендації № СМ/Rec(2007)14 установлюють, що неурядові організації повинні мати можливість вільно здійснювати свої завдання за умови, що і

завдання, і засоби їх досягнення відповідають вимогам демократичного суспільства; зокрема, неурядові організації повинні мати можливість вільно займатися дослідженнями, освітою і пропагандою з питань, які є предметом суспільних дебатів. Уявляється, що територіальні статуси об'єктивно заважатимуть деяким громадським організаціям, особливо місцевим, виконувати наведені вище завдання, природно притаманні їм як інститутам громадянського суспільства.

Відповідно до змісту європейських стандартів про громадські організації пропонуємо виокремлювати за ознакою складу та території діяльності тільки два види громадських організацій: національні (усі, що функціонують у межах країни, незалежно від території та/або засновниками яких є тільки громадяни України) та міжнародні (усі, що функціонують за межами країни, незалежно від території та/або мають серед засновників іноземних громадян).

У пропозиції використано прикметник «національні» замість «всеукраїнські», бо наявність «національних» громадських організацій дозволить об'єднати як колишні всеукраїнські, так і колишні місцеві громадські організації. До того ж, відповідно до європейських стандартів, необхідно враховувати не тільки територію діяльності, але й склад засновників громадської організації. Засновники (а це завжди фізичні особи) навряд чи можуть бути «всеукраїнськими» чи «місцевими».

Законодавство України наразі розрізняє територіальні статуси громадських організацій тільки на підставі території їх функціонування, без урахування громадянства засновників. Гармонізація конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами вимагає урахування обох наведених вище факторів. Таким чином, слід запропонувати:

1) п. 7 ст. 10 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. викласти в такій редакції: «Власна назва громадської організації має містити інформацію про вид громадської організації за складом та територією функціонування (національна або міжнародна) та може містити інформацію про цілі її діяльності («благодійна», «релігійна» тощо);»

2) вважати, що класифікація громадських організацій у залежності від цілей діяльності є такою, що може бути застосована не до всіх громадських організацій. Сфера

застосування цієї класифікації обмежується тими громадськими організаціями, особливості утворення, реєстрації, функціонування та припинення яких передбачено окремими законами України, а не виключно Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р.

Виходячи з цілей діяльності громадської організації та її статусу, на установчих зборах вирішується питання щодо найменування громадської організації. Основні вимоги щодо нього містить ст. 10 Закону України «Про громадські організації» від 22 березня 2012 р.

Незважаючи на те, як буде легалізована громадська організація, вимоги до її найменування такі самі, як і до найменування інших юридичних осіб приватного права¹: «Найменування... складається з двох частин – загальної та власної назв. У загальній назві зазначається організаційно-правова форма громадського об'єднання («громадська організація», «громадська спілка»)» [7].

Так само, як і юридичні особи приватного права за Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р., громадські організації за Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. зобов'язані визначити повну назву, але також можуть мати й скорочену назву.

Знов-таки, незалежно від способу легалізації громадської організації, до її найменування пред'являється така сама вимога щодо унікальності назви, як і до інших юридичних осіб приватного права. Частина 4 ст. 10 передбачає, що «власна назва громадського об'єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об'єднань або громадських об'єднань, повідомлення яких прийнято в установленому цим Законом порядку».

Цікаво, що стосовно юридичних осіб приватного права ця вимога вперше появилась 2003 р., з набранням чинності Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р., ст. 27 якого однією з підстав відмови в державній реєстрації юридичної особи передбачає наявність в Єдиному державному

¹ Для всіх юридичних осіб приватного права – за Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р.

реєстрі найменування, яке тотожне найменуванню юридичної особи, яка має намір зареєструватися. При цьому питання щодо того, що робити в разі наявності вже зареєстрованих юридичних осіб з ідентичними найменуваннями, вирішено не було; не вирішено воно й досі.

Аналогічною є ситуація з громадськими організаціями. Вимога щодо унікальності їхнього найменування появилася уперше в Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., а отже, впроваджена з 1 січня 2013 р. При цьому в перехідних положеннях не вирішено питання стосовно тих організацій, які були зареєстровані за Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.; не вирішено воно й досі.

Враховуючи значну ступінь ускладненості утворення громадських організацій в Україні, пропонуємо використати національний досвід для виконання вимог європейських стандартів у частині полегшення утворення громадських організацій. Маємо на увазі впровадження можливості резервування найменування громадської організації. Така можливість поки що не надавалась громадським організаціям, але існувала з 2003-го по 2011 р. для юридичних осіб приватного права – суб'єктів підприємницької діяльності; наразі її скасовано.

Стаття 10 у ч. 5-6 передбачає обмеження, які засновники мають враховувати при обранні назви громадської організації. Назва не може містити:

1) «найменування органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, складових найменувань цих органів (міністерство, агентство, служба, інспекція, комітет, адміністрація, прокуратура, суд); власну назву громадського об'єднання, діяльність якого заборонена в судовому порядку (протягом трьох років після набрання відповідним рішенням суду законної сили); інші позначення, використання яких обмежено законом;

2) слова «державний», «комунальний» та похідні від них. Власна назва навчального закладу, установи чи організації у власній назві громадського об'єднання може використовуватися лише за згоди відповідного навчального закладу, установи чи організації.

Крім того, забороняється використання у власній назві громадського об'єднання історичних державних найменувань, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України» [7].

Висновки

У розділі увагу зосереджено на тому, що в конституційних актах України протягом ХХ ст. громадські організації згадуються в контексті свободи об'єднань (свободи спілок, права організації, права гуртувати громади і спілки).

Пов'язані з громадськими організаціями норми Конституції України 1996 р. щодо права на об'єднання здебільшого відповідають вимогам такого європейського стандарту в цій сфері, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Винятками є, по-перше, надання права утворення громадських організацій лише громадянам України, а по-друге – обмеження діяльності громадських організацій захистом прав виключно їхніх членів. Виявлено, що в Конституції України 1996 р. закладена негативна тенденція окремої регламентації різних видів громадських організацій – згадками як про громадські організації в цілому, так і про професійні спілки (ч. 3 ст. 36) та про громадські організації споживачів зокрема. Закріплення свободи зібрань та свободи асоціації у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. обумовило наявність низки рішень Європейського суду з прав людини з цієї проблематики. Станом на 1 січня 2021 р. винесено 52 рішення у відповідних справах з участю України, але громадських організації стосуються тільки два рішення: у справі «Корецький та ін. проти України» 2008 р. та у справі «Трофимчук проти України» 2011 р.

Список використаних джерел:

1. Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституція УНР, ухвалена 29 квітня 1918 р.). Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 41 –49.
2. Закони про тимчасовий Державний устрій України, проголошені 29 квітня 1918 р. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 50–53.
3. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 56–61.
4. Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р. Конституції і

конституційні акти України. Історія і сучасність. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 66–80.

5. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 81–101.

6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. із змінами та доповненнями. URL : <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html> (дата звернення: 10.05.2021).

7. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. *Офіц. вісник України*. 2012. № 30. Ст. 1097.

8. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 142.

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 10.05.2021).

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

11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

12. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 174 с.

13. У справі «Трофимчук проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 28 січня 2011 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_846 (дата звернення: 10.05.2021).

14. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU66003U.html (дата звернення: 10.05.2021).

15. У справі «Партія добробуту (Refah Partisi), Ербакан, Казан та Текдаль проти Туреччини» : рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2003 р. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_046 (дата звернення: 10.05.2021)

16. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі (Прийнято учасниками багатосторонньої

зустрічі, організованої Радою Європи), Страсбург, 5 липня 2002 р.
URL : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744 (дата звернення: 10.05.2021).

17. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14. (неофіц. переклад). URL : <http://www.minjust.gov.ua/0/23578> (дата звернення: 10.05.2021).

18. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.

19. Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 225 с.

20. Норкин А.И. Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики. Саратов, 2006. 214 с.