

УДК 351.758

Кириченко О.М.

ОРГАНІЧНІ ЗАКОНИ, ЩО ЗАКРІПЛЮЮТЬ УТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

У статті розглядається одне з фундаментальних прав людини і громадянина - право на свободу об'єднання, яке закріплене як в Конституції України, так і в цілому ряду органічних законів. Автор аналізує ці закони і дає їх визначення.

Ключові слова: органічні закони, політичні партії, громадські організації.

Україна відносно молода держава в якій відбувається становлення демократичного суспільства, відродження української державності, здійснення безпосереднього народовладдя - це процеси, пов'язані з бурхливим розвитком суспільних інститутів. Одне з фундаментальних прав людини і громадянина в нашій державі - це право на свободу об'єднання. Порядок утворення і функціонування об'єднань громадян в Україні встановлюється Конституцією та законами України. Конституція України не взмозі закріпити усі положення щодо утворення і функціонування об'єднань громадян в Україні. Тому вона наголошує, що їх утворення та діяльність передбачається й іншими законами України, тобто такі закони ми називаємо, органічними.

Об'єднання громадян - це добровільне громадське формування, утворене на основі єдності інтересів з метою спільної реалізації громадянами своїх прав та свобод. Об'єднання громадян є політичні партії, громадські організації, у тому числі професійні спілки, релігійні, кооперативні організації; об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди; ін. об'єднання [1].

На сьогоднішній день право на свободу об'єднання, зафіксовано у міжнародних актах та законодавстві багатьох країн світу. Як відомо, в умовах тоталітарного адміністративно-бюрократичного режиму колишнього Радянського Союзу це право практично зневажалось й обмежувалося. Діяльність переважної більшості громадських об'єднань була жорстко централізованою. Більше того, на практиці діяльність об'єднань громадян натрапляла на перешкоди правового характеру. Їм доводилося підлаштовуватися під стару нормативну систему, оскільки акти про добровільні товариства, зокрема в Українській РСР, були прийняті ще в 30-ті роки і вимагали оновлення [2].

Відродження політичного плюралізму наприкінці 1980-х - початку 1990-х рр. сприяло виникненню незалежних громадських організацій в Україні. Найпершими на політичній арені заявили про себе дисидентські правозахисні групи, що стежили за дотриманням гуманітарної частини Гельсінських угод 1976 року. Влітку 1988 року Українська Гельсінська Спілка (УГС) оприлюднила "Декларацію принципів" і почала діяти не як суто правозахисна, а як політична організація.

В цей період громадські організації, започатковані творчою інтелігенцією, звертають свою діяльність переважно до політичної сфери, а згодом низка з них перетворюєт-

ься на політичні партії. Зокрема у вересні 1988 року Спілка письменників України висунула ідею створення Народного руху України за перебудову, а вже у вересні того ж року на Установчому з'їзді Руху було прийнято рішення про його перетворення в альтернативну щодо КПРС політичну силу.

На початку 90-х років у соціально-політичному житті союзних республік колишнього СРСР відбулися глибокі зрушення в розумінні та здійсненні прав на свободу об'єднання. Передумовою його реалізації було утвердження політичного плюралізму та гласності. В цей час приймаються нові законодавчі акти про об'єднання громадян: Закон України "Про об'єднання громадян".

Кількість громадських об'єднань в Україні неухильно і стрімко зростає. В 1991 році в країні діяло близько 300 організацій, у 1996 році - понад 12 тисяч, а в 2000 році - близько 27 тисяч. Одночасно в середині 1990 р. з'являються так звані "ресурсні центри" - громадські організації, метою діяльності яких було надання послуг та різного роду безкоштовної допомоги іншим громадським організаціям [3].

Конституційні засади організації та діяльності політичних партій в Україні закріплені в ст. ст. 15, 36, 37 Основного Закону нашої держави. Це: 1) політична багатоманітність; 2) право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії; 3) визначення ролі і завдань політичних партій, а саме: політичні партії сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах; 4) вимоги щодо членів політичних партій; 5) закріплення обсягу конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії.

Ст. 36 Основного Закону передбачає: "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.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України" [4].

Конституція України не закріплює усі положення щодо утворення та функціонування об'єднання громадян в Україні. Тому вона наголошує, що їх діяльність регламентується і іншими законами України. Ці закони ми називаємо, органічні.

У Конституції України відсутнє саме визначення органічних законів, однак попри всю нормативну невизначеність, конституційна практика України підтверджує існування особливого виду законів, які за статусом і змістом відрізняються від конституційних і які водночас важко за значенням порівняти до звичайних законів. Отже, підтвердженням тези про існування в Україні законів особливого характеру, які в правовій науці називають органічними, є посилання в тексті Конституції України, необхідності прийняття законів певного змісту з метою деталізувати, конкретизувати її положення. Саме нормами Конституції України передбачається прийняття закону певного змісту. Такі конституційні норми називають бланкетними (від слова blank). Вони утворюють своєрідну порожнину, що має бути заповнена органічним законом, який

стає продовженням "організму" конституції, оскільки регулює ту ж матерію, що і основний закон [5].

Органічні закони можуть мати різну назву у науковців (конституційні, доповнюючі та ін.) або не мати особливої назви, але це не змінює їх сутності, яка виявляється у їх ознаках. Через відмінність назв, органічний закон можна переплутати з конституційним законом, змістом якого є норми щодо зміни та внесенню поправок у основний закон.

До ознак органічних законів можна віднести: 1) кваліфікований порядок прийняття; 2) визначений перелік питань стосовно яких вони приймаються (наприклад, порядок утворення та функціонування будь-якого державного органу та органу місцевого самоврядування та інших органів об'єднань громадян); 3) певний пріоритет над звичайними законами; 4) їх назва та сутність не передбачена у Конституції України, але вони деталізують та розвивають її положення; 5) визначає деякі інститути державного (конституційного) права; 6) регулює, відповідно, державно-правові правовідносини; 7) має, крім цього, інші ознаки які притаманні законам.

Органічний закон, що закріплює порядок утворення і функціонування об'єднань громадян в Україні є Закон України "Про об'єднання громадян". Щодо класифікації об'єднань громадян (громадських об'єднань), то в її основі справедливо лежить найбільш вагомий критерій - політичний. Так, за Законом України "Про об'єднання громадян" (ст.ст. 2, 3) регламентується діяльність двох видів об'єднань - політичних партій та громадських організацій [1]. При цьому чітко зафіксовані відмінності між ними. Якщо політичні партії створюються і діють з метою участі у виробленні державної політики, формуванні органів влади, то громадські організації - для захисту законних групових інтересів громадян (соціальних, економічних, творчих та ін.).

Нині правовою основою організації та діяльності політичних партій в Україні, крім Конституції України та Закону України "Про об'єднання громадян", є наступні органічні закони: Закон України "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001 р. та Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 7 липня 2005 р. [6].

Закон України "Про політичні партії в Україні" надає громадянам України широкі можливості для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Зазначений Закон дає чітке визначення політичної партії: це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [7].

Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який, відповідно до Конституції України, має право голосу на виборах. Законом встановлено, що громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії. Членами політичних партій не можуть бути судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють своє членство в цій партії.

Ст. 11 Закону визначено порядок державної реєстрації структурних утворень політичних партій та вичерпний перелік документів, необхідних для подання до відповідних органів Міністерства юстиції. Реєстрація відбувається безкоштовно і в 10-денний термін з дня надходження письмової заяви, завіреної керівним органом політичної партії.

Письмова заява, підписана керівником структурного утворення, обов'язково має бути завірена керівним органом політичної партії, тобто ставиться печатка партії та вказуються номер і дата протоколу керівного органу партії, де розглядалося питання про реєстрацію міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених статутом партії. Заява може подаватися однією особою (засновником або керівником) структурного утворення партії.

Законом України "Про політичні партії в Україні" визначено, що політичні партії є неприбутковими організаціями, та встановлено ряд обмежень у їх фінансуванні. Не допускається фінансування політичних партій: органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, визначених законом; державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки, що є державною чи комунальною власністю або які належать нерезидентам; іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями; благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями; анонімними особами або під псевдонімом; політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

До прийняття Закону України "Про політичні партії в Україні" вирішальне значення для реалізації конституційно-правового забезпечення утворення та діяльності політичних партій мав Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. [1]. Законодавець у вказаному Законі закріпив конкретні повноваження, які поклалися на політичні партії, Закон передбачив право:

брати участь у виробленні державної політики;

брати участь у формуванні органів влади, представництва в їхньому складі;

доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації (ст.20).

Іншими словами, в Законі України "Про об'єднання громадян" проблема участі політичних партій у виборах логічно не була доведена до кінця. Водночас у ст.36 Конституції України чітко зафіксовано, що політичні партії беруть участь у виборах. Текстуально подібне положення є в Законі України "Про політичні партії в Україні". При цьому додається, що партії беруть участь не тільки у виборах, але й в інших політичних заходах (ст. 2). Проте в Законі України "Про об'єднання громадян" дане право являло собою складову процесу участі політичних партій у виробленні державної політики, формуванні органів влади та представництва в їхньому складі, що згідно з цим Законом було головною метою політичних партій. Саме право участі політичних партій у виборах, на наш погляд, є суттєвим елементом у визначенні поняття політичної партії і навіть уповаю її існування, оскільки за допомогою виборів партії єднають народ з державною владею. Тут слушно нагадати, що Закон України "Про об'єднання громадян" був прийнятий у 1992 р., а відтоді відбулися значні зміни в розумінні поняття політичної партії [8].

Дія Закону України "Про об'єднання громадян" (1992) поширюється на громадські організації, механізм утворення і діяльності яких не регламентується спеціальними законодавчими актами, а також на громадські організації, діяльність яких регламентується спеціальними законодавчими актами, де зазначається, що законодавство про них складається з Закону "Про об'єднання громадян". Це - творчі спілки, молодіжні та дитячі громадські організації, професійні спілки тощо.

Діяльність громадських організацій, передбачається Законами України: "Про громадські організації", "Про свободу совісті та релігійні організації" (1991), "Про благодійництво та благодійні організації", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" (1997), "Про молодіжні та дитячі громадські організації" (1998), "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" (1999). Право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, і гарантується Конституцією та законодавством України. Держава заохочує громадську ініціативу та створює належні умови для її реалізації шляхом формування сприятливого законодавчого середовища для утворення та діяльності громадських організацій та їх об'єднань. Усі громадські організації рівні перед законом [4].

Ст. 1 Закону України "Про громадські організації" дає чітке визначення громадської організації: це об'єднання громадян, створене з метою здійснення своїх прав і свобод, задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів, удосконалення законодавства, забезпечення урахування інтересів усіх суспільних груп органами державної влади та органами місцевого самоврядування через свою діяльність, а також впливу на вироблення і здійснення політики держави. Діяльність громадських організацій має неприбутковий характер. Також у даному Законі визначені обмеження на створення і діяльність громадських організацій. Ст. 2 передбачає: 1. Забороняється створення та діяльність громадських організацій, коли їх мета, або діяльність спрямована на: 1) ліквідацію незалежності України; 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки; 4) незаконне захоплення державної влади; 5) пропаганда війни, насильства; 6) розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; 7) посягання на права і свободи людини, здоров'я населення; 8) створення незаконних воєнізованих формувань [9].

Розвиток українського громадського сектору свідчить про відродження суспільства від тоталітарних настанов. Українські громадські організації виявляють значку активність, надають такі соціальні послуги як допомога бідним, інвалідам, дітям, репрезентують інтереси суспільства перед владою та надають можливість представникам суспільства брати участь у громадському та політичному житті.

В Україні гарантовано право на свободу об'єднань, однак реалізація цього права занадто зарегульована державою. Це призводить до відмови громадян створювати організації громадянського суспільства та реалізовувати соціально значимі ініціативи та "ініціативи" громадської діяльності.

Нині чинний Закон "Про об'єднання громадян" (1992 р.) містить наступні перешкоди для громадських організацій:

1. Заборона створювати об'єднання спільно фізичним та юридичним особам.

2. Передбачає розподіл громадських організацій за територіальним статусом та забороняє діяльність громадських об'єднань в регіонах, де вони не були зареєстровані.

3. Існує подвійна реєстрація громадських та благодійних організацій на відміну від бізнес-організацій. Закон вимагає окремо реєструвати в органах юстиції статут організації та окремо реєструвати юридичну особу в місцевих органах державної реєстрації.

4. Дискримінаційно довгий період реєстрації громадських організацій. Для реєстрації національних та міжнародних організацій закон відводить один місяць, для благодійних організацій - два місяці, тоді як для реєстрації бізнесу - 5 днів.

5. Подвійна плата за реєстрацію громадських організацій. Для реєстрації міжнародної громадської організації хворих на лейкемію необхідно сплатити реєстраційний збір 75 грн. + 500 дол. США та 170 грн. за реєстрацію юридичної особи. Для реєстрації великої бізнес-корпорації достатньо 170 грн.

6. Закритість державних реєстрів громадських та благодійних організацій.

7. Заборона громадським організаціям займатися економічною діяльністю безпосередньо. Це призводить до обмеження джерел фінансування та знижує фінансову стійкість громадських організацій.

Українська держава взяла на себе зобов'язання прийняти новий Закон "Про громадські організації" до кінця 2005 року. Це зобов'язання досі не виконано, а проект законодавчих змін, підготовлений Міністерством юстиції України не вирішує жодної з наведених проблем. Особливої актуальності набуває необхідність консолідації зусиль громадських організацій для лобіювання нового законодавства для розвитку громадянського суспільства України.

Необхідно підготувати консолідований проект змін до Закону України "Про об'єднання громадян", що відповідає міжнародним стандартам; поінформувати та залучити широкий загал громадських організацій; внести на розгляд до Верховної Ради України проект Закону; пролобіювати прийняття змін до Закону України "Про об'єднання громадян" [10].

Отже об'єднання громадян різні за призначенням, цілями та завданнями, а також за організаційною будовою, формами та методами роботи. Залежно від наявності економічного аспекту в діяльності того чи іншого об'єднання їх можна умовно розподілити на об'єднання громадян, основна мета яких - одержання прибутків, та об'єднання громадян, для яких прибутки не є основною метою. Правовий статус об'єднань, які мають основною метою одержання прибутків, визначений передусім цивільним законодавством. Усі об'єднання громадян рівні перед законом. Держава створює рівні можливості для їх діяльності. Після державної реєстрації об'єднання стає юридичною особою. Втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб не допускається, крім випадків, передбачених законом [11].

Основне призначення політичної партії - сприяти громадянам певних соціальних верств і груп у формуванні та вираженні їх політичної волі. Дане положення дістало закріплення і в Законі України "Про політичні партії в Україні". Згідно до ст.2 Закону політична партія - це добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння форму-

ванню і вираженню політичної волі громадян. Політичні партії як виразники інтересів соціальних спільнот належать до найважливіших політичних інститутів громадянського суспільства, які формуються на основі його соціальної структури [12]. Утворення та діяльність різних об'єднань громадян визначені у Конституції України, а також в інших органічних законах.

Органічний закон в Україні - це прийнятий законодавчим органом нормативно-правовий акт, що деталізує норми Конституції та закріплює і регулює порядок утворення і функціонування будь-якого державного органу, органу місцевого самоврядування та інших органів об'єднань громадян. Органічними законами, що регулюють діяльність об'єднань громадян є: Закон України "Про політичні партії в Україні", Закон України "Про об'єднання громадян", Закон України "Про громадські організації" та інші.

Список використаних джерел та література:

1. Закон України "Про об'єднання громадян»: від 16.06.1992 р., зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 34.
2. 33 УРСР. - 1932. - № 20-21. - Ст. 135.
3. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/282.htm>
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996.
5. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. - М., 1985. - С. 72.
6. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид./ Центр. вибор. комісія.; Редкол. М.М. Рябець (голова) та ін. - К., 1998.-Ч. 1. - С. 39-73.
7. Закон України "Про політичні партії в Україні" від 05.04.2001 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. - 2001, № 23, ст. 118.
8. О многопартийности в странах СНГ // Гос-во и право. - 1992. - № 9. - С. 155.
9. Закон України "Про громадські організації" // Відомості Верховної Ради України.
10. <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file>
11. Юрьев С.С. Правой статус общественных объединений. - М., 1995; Слінько Т.М., Кушніренко О.Г. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні. -Х., 1998.
12. Гаєва Н.П. Місце та роль політичних партій у системі безпосередньої демократії. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. - К., Інститут держави і права ім. Корещького НАН України, 2001. - 206. (356 с.)

Кириченко Е.Н. Органические законы, которые закрепляют образование и функционирование объединений граждан в Украине.

В статье рассматривается одно из фундаментальных прав человека и гражданина – право на свободу объединения, которое закреплено как в Конституции Украины, так и в целом ряде органических законов. Автор анализирует эти законы и дает их определение.

Ключевые слова: органические законы, политические партии, общественные организации.

Kirichenko E. M. The organic statutes, which fix making and functioning of the union of the Ukrainian citizens.

One of the fundamental rights of man – the right of the freedom of union – is considered in the article. This right is fixed both in the Constitution of Ukraine and in the quite a number of the organic statutes. The author analyses this statutes and gives the determination of this organic statutes.

Key words: organic statutes, political party, public organizations.

Надійшла до редакції 05.11.2007 р.