

**ПРАВО НА ОБ'ЄДНАННЯ В ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ
В КОНСТИТУЦІЙНИХ АКТАХ УКРАЇНИ ХХ СТОЛІТТЯ**

**FREEDOM OF THE CREATION OF NGOs
IN THE CONSTITUTIONAL ACTS OF UKRAINE OF XX CENTURY**

Волкова Д.Є.,

*асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена аналізу норм попередніх Основних Законів, які були чинними на території сучасної української держави у ХХ ст. щодо права на об'єднання в громадські організації.

Ключові слова: громадські організації, свобода об'єднання, право на об'єднання в громадські організації.

Статья посвящена анализу норм предыдущих Основных Законов, которые действовали на территории современного украинского государства в XX в., о праве на объединение в общественные организации.

Ключевые слова: общественные организации, свобода объединения, право на объединение в общественные организации.

The article is dedicated to the analysis of the standards of previous Basic Laws which were in force on the territory of the Ukrainian state in the twentieth century in the field of the creation of NGOs.

Key words: NGOs, freedom of association, the right to create NGOs.

Постановка проблеми. Функціонування Конституційної асамблеї України ставить перед вченими завдання активізувати дослідження тих інститутів конституційного права, які традиційно регламентуються нормами Основного Закону. Одним із таких інститутів є інститут прав і свобод людини і громадянина в Україні, чільне місце серед норм якого посідають норми, які регламентують право на об'єднання в громадські організації.

Особливий інтерес представляє історичний досвід регламентації цього права в попередніх конституційних актах. На нашу думку, це сприятиме дотриманню традицій у сфері конституційного права, конституційного правонаступництва.

Стан дослідження. За часів СРСР дослідженню конституційних норм про громадські організації приділяли значну увагу Ю. Н. Козлов, В. В. Кравченко, А. І. Лук'янов, А. І. Щіглік, Ц. А. Ямпольська. В Україні дослідження конституційної регламентації права громадян об'єднуватися в громадські організації як складової свободи об'єднань здійснювали у своїх працях здебільшого дослідники, які присвятили цьому праву монографічні роботи (О. М. Вашук у дисертації «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні», Є. Є. Додіна у дисертації «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні» та інші). Однак у цій статті здійснено авторський аналіз відповідних конституційних норм.

Формулювання цілей статті. Метою статті є проаналізувати конституційну регламентацію права громадян об'єднуватися в громадські організації в Україні протягом ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. У ХХ ст. на території більшої частини сучасної України на конституційному рівні про право на об'єднання в громадські організації йшлося у 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 набув чинності, однак сам факт його прийняття робить доцільним увагу до його норм.

У ст. 17 Статут передбачав, що «громадяне 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 в межах «права організації». Крім того, увагу привертає той факт, що воно надавалось виключно громадянам УНР. Аргумент на користь цього знаходимо

і у ст. 20, де закріплено: «лише громадяни УНР користуються усією повнотою громадянських і політичних прав». Також, вже на конституційному рівні обумовлювалась можливість обмеження цього права – його реалізація була можливою «скільки... не переступає при тім постанов карного права».

За гетьмана П. Скоропадського роль Конституції виконували проголошені у 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. Ст. 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.

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 «створює 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 свободи спілок. Воно також обмежувалось на рівні Основного Закону – але якщо у попередніх конституційних актах ХХ ст. обмеження стосувалось видів утворюваних організацій, то у цьому – суб'єктів, які надіялись цим правом. Як бачимо, його мали ті, хто належав до «працюючих мас».

Через 10 років Конституцію УРСР 1919 р. було оновлено. Її замінила Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р. Вона також містила люстраційні положення про обмеження в політичних правах тих, хто не відносився до «трудоючих мас». Ст. 5 Конституції передбачала, що «Українська соціалістична радянська республіка забезпечує політичні права для тру-

дящих мас, без різниці статі, віри, раси і національності і цілком позбавляє їх прав експлуаторські класи», а ст. 11 свідчила про те, що право на об'єднання в громадські організації розглядалося як політичне право – складова свободи спілок: «Щоб забезпечити трудящим дійсну свободу спілок, Українська соціалістична радянська республіка, злававши економічну і політичну владу заможних класів 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].

Ані ст. 3, ані ст. 11 не передбачала, хто належав до «трудящих мас», а хто – до «експлуаторських класів». Але аналіз інших статей Конституції УНР 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 царювального в Росії дому; особи, що керували діяльністю поліції, жандармерії; службовці і агенти колишньої поліції, окремого корпусу жандармів і охоронних відділків тощо.

Скасування цих обмежень за колом суб'єктів досліджуваного права відбулось тільки після утвердження радянської влади на території України, у Конституції (Основному Законі) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р.

Ст. 125 цієї Конституції передбачала, що «у відповідності з інтересами трудящих і з метою розвитку організаційної самодіяльності і політичної активності народних мас громадян 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 загonom трудящих в їх боротьбі за зміцнення і розвиток соціалістичного ладу і являє собою керівне ядро всі організації трудящих, як громадських, так і державних» [5].

Зазначимо, що дослідження попередніх Основних Законів свідчить про те, що у такому формулюванні (з такою назвою) право на об'єднання в громадські організації з'явилося в 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 УРСР 1919 р., Конституція УРСР 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. відносився до експлуаторських класів, мова йшла не про «громадські організації» (як зараз), 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 тому числі, в Конституції були й інші) просліджувалась наявність однопартійної системи. З одного боку, Комуністична партія, як політична партія, відмежовувалась від громадських організацій, – тільки вона була «партією», а усі 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 відносились 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 його текст з усіма змінами та доповненнями, які було внесено до нього, – тобто у такій редакції, яка була чинною на дату набуття чинності Конституцією України 1996 р.).

Безпосередньо право на об'єднання в громадські організації закріплювала ст. 49. Ця стаття складалась з двох частин. Ч. 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].

Зазначимо, що, як і в Основному Законі УРСР 1937 р., досліджуване право обмежувалось на конституційному рівні лише за суб'єктивним складом. Про інші обмеження не йшлося (на зразок Конституції 1996 р., яка у ст. 36 передбачає, що «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» [7]).

Основним недоліком ст. 49 Конституції УРСР 1978 р. з точки зору регламентації досліджуваного права є те, що Конституція 1996 р. розрізняє свободу об'єднання у громадські організації та у політичні партії, а Конституція УРСР 1978 р. передбачає виключно право об'єднуватись в громадські організації.

Відмітимо і основну перевагу ст. 49. Вона полягає у тому, що її ч.2 передбачала: 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 від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання» передбачає, що «держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань» [8].

Крім того, про громадські організації згадувалось ще у 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». На нашу думку, 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 зараз ст. 40 Конституції України передбачає, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колектив-

ні 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), але звужено перелік органів, організацій, до яких можна направити таке звернення (за Конституцією 1978 р. – до державних органів і громадських організацій (органи місцевого самоврядування розглядалися як органи державної влади), за Конституцією 1996 р. – до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів). Закон України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання» аналогічного права людини та кореспондуючого йому обов'язку громадської організації не містить. На нашу думку, це не завжди коректно. Наприклад, якщо особи відмовили у членстві в громадській організації, думається, що вона має право знати причини відмови та чи можливо, у разі змінення відповідних обставин, ще раз звернутись до громадської організації. Наразі 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 CAP (Certified Accounting Practitioner: сертифікований бухгалтер-практик) є добра репутація як члена професійної організації, що підтверджується рекомендацією відповідної організації. У випадку відмови у прийнятті до членів організації, або 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. Народна законодавча ініціатива, на думку багатьох дослідників, має низьку ефективність (див., наприклад, [9, с. 158]). Але якщо це непряма (опосередкована через громадську організацію) ініціатива – її ефективність підвищується в рази, так як громадська організація у цьому випадку виступає своєрідним «фільтром» поодиноких пропозицій, які не підтримуються широкою громадськістю.

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

Висновки. Одним з найважливіших прав у системі прав і свобод особистості є право на об'єднання в громадській організації. Це право в Україні наразі є конституційним, і було таким протягом XX ст. Відповідні норми щодо нього містили Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституція УНР, ухвалена 29 квітня 1918 р.), Закони про тимчасовий Державний устрій України, проголошені 29 квітня 1918 р., Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р., Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р., Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. та Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. Триваючий в Україні процес розробки нової Конституції зумовлює актуальність звернення до попередніх Основних Законів, які були чинними на території сучасної української держави. Особливий інтерес з цієї точки зору представляє попередня по відношенню до Конституції України 1996 р. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. Перспективи подальших досліджень у даному напрямку вбачаються у розгляді доцільності відтворення у чинному Основному Законі норми Конституції УРСР 1978 р. про надання права законодавчої ініціативи деяким громадським організаціям, та визначення критеріїв, за якими громадським організаціям може отримати таке право.

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. – К. : Видавництво «Юридична 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. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. – С. 50–53.
3. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. – С. 56–61.
4. Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. – С. 66–80.
5. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. – С. 81–101.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
9. Мишина Н. В. Государственное право зарубежных стран. Курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Курагин, Д. Е. Волкова. – К. : Юринком Интер, 2012. – 416 с.