

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.728(47+57).001.36

УКРАЇНСЬКІ МОНОГРАФІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

UKRAINIAN MONOGRAPHIC STUDY NGOS

Волкова Д.Є.,
к.ю.н., асистент кафедри конституційного права
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті виявлено, що питання громадських організацій в Україні на монографічному рівні досліджувалося переважно у період чинності Закону «Про об'єднання громадян», тому більшість робіт є вельми застарілими. Природно, що більшість вчених у минулому не враховували сучасних євроінтеграційних прагнень України. У дослідженнях автори здебільшого або не згадують про наявність міжнародних стандартів у сфері утворення та функціонування громадських організацій, або обмежуються міжнародними стандартами права на об'єднання.

Ключові слова: громадські організації, громадські об'єднання, громадянське суспільство, права на об'єднання, європейські стандарти.

В статье выявлено, что вопросы общественных организаций в Украине на монографическом уровне исследовались преимущественно в период действия Закона «Об объединении граждан», и поэтому большинство работ являются весьма устаревшими. Естественно, что большинство ученых в прошлом не учитывали современные евроинтеграционные стремления Украины. В исследованиях авторы преимущественно или не упоминают о существовании международных стандартов в сфере создания и функционирования общественных организаций, или ограничиваются международными стандартами права на объединение.

Ключевые слова: общественные организации, общественные объединения, гражданское общество, право на объединение, европейские стандарты.

The article reveals that the issues of non-governmental organizations in Ukraine were studied by the researchers mainly during the period when the Law «On associations of citizens» was in action. After the new Law of Ukraine on this subject was passed, these researches are very outdated. Naturally, the majority of them do not take into account modern European aspirations of Ukraine. Also in these studies the authors predominantly either do not mention the existence of international standards in the sphere of creation and functioning of non-governmental organizations, or restricted the international standards only with the right to associate.

The problems of international standards, that might help to improve the constitutional and legal regulation of formation of civil society organizations are exploring not only by scientists, but also by the practical workers. The most active in terms of publications, are the experts of the Ukrainian Independent Center for Political Studies.

At the end of the article the author describes its own research on the subject, the thesis for a candidate of Law Degree in the Specialty 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law on the topic «Constitutional Legislation on Civic Associations: Status and Harmonization with the European Standards Perspectives». The thesis is dedicated to the complex research of status and harmonization of the constitutional acts of Ukraine on civic associations with the European standards of NGOs. The author provides the civic associations' definition and characteristics. After that the parallels of the Constitution of Ukraine and Laws of Ukraine about civic associations to the European standards are shown. The author have researches such European standards as the Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe states – members concerning the legal status of NGOs in Europe № CM/Rec (2007)14 and the Fundamental Principles Of the Status of NGOs in Europe (2002).

Key words: non-governmental organizations, associations, civil society, right to associate, European standards.

Європейська інтеграція України зумовлює пильну увагу до різноманітних питань розбудови правової держави та громадянського суспільства. Не є винятком і проблематика громадських організацій. Нещодавно був оновлений Закон України «Про об'єднання громадян», і наразі питання утворення та функціонування громадських організацій регламентуються переважно Конституцією та Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року. Для того, щоб оновити підзаконні акти про громадські організації, необхідним є належне підґрунтя не тільки нормативного, але й теоретичного характеру. У зв'язку з цим, актуальним є огляд сучасних українських монографічних досліджень громадських організацій.

Проблеми дослідженості питань громадських організацій в Україні аналізувалися у дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидатів наук таких вчених, як О. Вашук, Є. Додіна, О. Тинкован. Слід однак відмітити, що їхні роботи були захищені у період чинності Закону України «Про об'єднання громадян», тобто доволі давно. А тому назріла необхідність сучасного огляду літератури за обраною темою.

Метою статті є аналіз сучасних українських монографічних досліджень, присвячених проблематиці гро-

мадських організацій, а також введення у науковий обіг авторського дослідження з цієї тематики – нещодавно захищеної дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Конституційне законодавство про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами» (Одеса, 2015 рік).

Дослідження про громадські організації в Україні (з 1991 року по теперішній час) характеризуються різноманітністю.

Значна кількість видань з проблематики утворення і функціонування громадських організацій має не науковий, а практичний характер. Їхні автори є експертами громадських організацій, які отримують зарубіжні гранти на розвиток та/або дослідження сучасного стану цього інституту громадянського суспільства в Україні. Найбільша кількість таких досліджень проведена та оприлюднена Українським незалежним центром політичних досліджень (м. Київ). Менш активно друкує в паперовій формі, але часто розміщує у глобальній мережі Інтернет аналітичні звіти та огляди громадська організація «Юрист НДО» (м. Львів).

Публікації Українського незалежного центру політичних досліджень та інших громадських організацій, що в

межах отриманих грантів виконували замовлення з аналізу законодавства, вивчення поточної ситуації з таким інститутом громадянського суспільства, як громадські організації, важко оцінити однозначно. З одного боку, вони здійснюють регулярну та ретельну роботу – надруковано багато брошур та книжок, оприлюднена значна кількість матеріалів довідкового та аналітичного характеру. У цих працях проаналізовано законодавство, наведені висновки та рекомендації, у т. ч. практичного характеру. Проте назвати ці праці науковими навряд чи можливо, адже вони написані здебільшого практичними працівниками в цій сфері та адресовані переважно засновникам та учасникам громадських організацій. З іншого боку, відсутність зв'язку теорії та практики є недоліком, та незважаючи на дискусійність деяких пропозицій М. Лациби, О. Віннікова та інших авторів таких праць, їхні твори допомагають привернути увагу до проблем громадських організацій, містять цікаві, а інколи й унікальні факти (статистичні огляди стану громадянського суспільства в Україні «Показники розвитку громадянського суспільства у 2010 р.», «Показники розвитку громадянського суспільства у 2011 р.») та багато доречних пропозицій щодо вдосконалення поточного законодавства про громадські організації.

Монографічні дослідження громадських організацій представлені здебільшого дисертаціями на здобуття наукових ступенів кандидатів юридичних наук. Винятком є лише найбільш ґрунтовне дослідження громадських організацій на пострадянському просторі – докторська дисертація О. Кожевникова «Право некомерційних організацій у Російській Федерації (конституційно-правове дослідження)» [1]. Але, як випливає з назви, це дослідження хоч і було конституційно-правовим, але не стосувалось України.

Вчені досліджували проблематику громадських організацій у межах юридичних наук у галузі конституційного права (О.Ващук, 2004 рік [2], О. Орлов, 2004 рік [3]), у галузі адміністративного права (Є. Додіна, 2002 рік [4]). Із неюридичних досліджень найбільш корисною з точки зору конституційного права є праця О. Тинкован (2007 рік) [5], яка за підсумками її успішного захисту здобула науковий ступінь кандидата наук з державного управління. Зазначимо, що праці українських учених (тільки О. Орлов захищався у м. Москві) значно збагатили сучасну науку конституційного права, проте в них, по-перше, майже не йдеться про відповідні європейські стандарти, а, по-друге, вони базуються на старому законодавстві, бо були захищені до набрання чинності Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року.

2007 року вийшла друком монографія Л. Усаченко «Форми та методи управління – важлива складова розвитку взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організаціями». З точки зору теми дисертаційної роботи, ця робота привертає увагу тим, що має відношення до такого аспекту повсякденного функціонування громадських організацій, як взаємовідносини з органами державної влади. Л. Усаченко визначила, що в основу цих взаємовідносин у сучасній Україні покладено співпрацю, форми і методи цієї співпраці, а також виокремила напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організаціями. Монографія містить низку таких цікавих пропозицій, як впровадження місцевих та регіональних омбудсманів з питань громадських організацій, способи підвищення ефективності застосування громадської експертизи в Україні та засоби більш повного розкриття потенціалу громадських дорадчих рад при органах державної влади (члени цих рад є представниками громадських організацій).

2008 року Л. Усаченко опублікувала ще одне дослідження, присвячене громадським організаціям, – «Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організа-

ціями». За обсягом воно приблизно вдвічі більше за попередню монографію. Як і в першій праці, у дослідженні не йдеться про європейські стандарти, але з'являється підрозділ про зарубіжний досвід взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями та його адаптацію в Україні; розглядається досвід США, а також таких європейських країн, як ФРН, Австрія, Швеція, Бельгія, Франція та Нідерланди. Ще однією рисою, що відокремлює це дослідження від аналогічних, є широке використання соціологічного та статистичного методів у підрозділах 4.1. «Нормативно-правове забезпечення співпраці органів державної влади України з неурядовими організаціями» та 3.3. «Форми і методи співпраці місцевих органів влади з неурядовими організаціями. Корисними і цікавими є не тільки дані авторських соціологічних опитувань, але й підсумки аналітичного узагальнення цих фактів.

Нарешті, в Україні існує кілька навчальних видань, присвячених громадським організаціям. Вони присвячені різним аспектам функціонування громадських організацій, починаючи від громадських організацій міжнародного рівня і закінчуючи бухгалтерським обліком та проблемами економічної діяльності громадських організацій в Україні. З точки зору конституціоналістів, на найбільшу увагу заслуговують навчальні посібники:

– «Громадські об'єднання в Україні», 2007 рік, під редакцією В. Бесчастного. Ця книга приваблює тим, що автор розглядає широкий спектр громадських організацій в залежності від їх функціонального спрямування: профспілки, молодіжні, дитячі та жіночі організації, релігійні організації, ветеранські та патріотичні організації, організації споживачів та кредитні спілки, благодійні організації, творчі спілки, спортивні організації. Окрему увагу приділено політичним партіям, а також іноземним і міжнародним громадським організаціям;

– «Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України», 2004 рік, авторів Л. Кормич та Д. Шелеста. У цьому посібнику увагу привертають історіографічні матеріали про громадські об'єднання в Україні та розгляд таких громадських організацій, як національно-культурні товариства, екологічні об'єднання та рухи, а також жіночі об'єднання та рухи;

– «Громадські об'єднання України», 2007 рік, авторства В. Недбая та Д. Шелеста, який має майже однакову структуру з попередньою працею, але деталізує деякі її розділи та містить більш актуальну інформацію.

Європейський вибір України обумовлює значну увагу і до питань розбудови громадських організацій у відповідності з європейськими стандартами. Цей напрям дослідження громадських організацій наразі є дуже актуальним.

Слід зазначити, що окремих праць, присвячених гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами, немає. Стати у нагоді можуть праці загального характеру, присвячені європейським стандартам та практиці їх застосування, а також література про права людини в частині свободи асоціацій (як правило, у міжнародних стандартах використовується саме цей термін, а не термін «право на об'єднання»).

В. Манукян 2006 року видав працю «Європейський суд з прав людини: право, прецеденти, коментарі», яка фактично є науково-практичним коментарем до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Належне місце в цій праці посідає коментар до ст. 11 Конвенції, що стосується свободи зборів та асоціацій. Однак прецеденти, які він коментує, у частині свободи асоціації вичерпуються проблематикою професійних союзів (справи «Шведської спілки машиністів» 1976 року, «Шмідт та Дальстрьом» 1976 року, «Янг, Джеймс та Уебстер проти Сполученого Королівства» 1981 року, «Чіл проти Сполученого Королівства» 1985 року, «Сігурдзонсон проти Ісландії» 1993 року).

Не дуже зрозуміло, по-перше, чому автор не використує більш нові рішення Суду, у т. ч. стосовно України, а, по-друге, чому він фактично прирівнює свободу асоціації до свободи утворення та функціонування професійних спілок, надаючи таке вузьке тлумачення ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Із українських видань з точки зору огляду судової практики про свободу асоціації більш вдалою є праця «Конституція України у судових рішеннях» 2011 року, укладачами якої виступили М. Орзіх, А. Єзеров та Д. Терлецький. Судові рішення, які супроводжують ст.ст. 36 та 37 (постатейні матеріали), – це і рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корецький проти України» 2008 року, й інші рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

Ще кілька коментарів до цієї Конвенції, які ґрунтовно висвітлюють питання утворення і функціонування громадських організацій, належать російським авторам. Незважаючи на те, що ставлення представників органів державної влади Російської Федерації до рішень Європейського суду з прав людини стосовно Російської Федерації не завжди однозначне та позитивне, це не вплинуло на якість роботи науковців, що готували або перекладали відповідні коментарі.

По-перше, це перекладне видання «Європейська конвенція про права людини і Європейська соціальна хартія: право і практика» 1998 року. Воно є корисним і з точки зору розуміння сутності та значення як європейських стандартів узагалі, так і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і з точки зору поглиблення знань про роботу Європейського суду з прав людини та про природу його рішень, і, нарешті, з точки зору ознайомлення з практикою цього Суду до ст. 11 Конвенції. Автори проаналізували рішення, які розкривають погляд на свободу асоціації, утворення і функціонування громадських організацій у контексті рішень у таких справах, як «Янг, Джеймс та Уебстер проти Сполученого Королівства» 1981 року, «Ле Конт, ван Льовен та де Мейер» 1981 року, «Шмідт та Дальстрьом» 1976 року, а також у справах Сібсон 1993 року, Національного союзу поліцейських Бельгії 1975 року та ін.

По-друге, це збірка аналітичних статей під редакцією М. Воскобітової «Стандарти Європейського суду з прав людини та російська правозастосовна практика» 2005 року. Хоч до цієї збірки не включено аналітичних матеріалів за ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, приклади аналізу інших статей та вагома теоретична база роблять її корисною при дослідженні питання гармонізації національного конституційного законодавства про громадські організації з європейськими стандартами.

Крім того, у цій сфері існує доволі багато статей у наукових виданнях [6; 7].

Найбільш сучасним дослідженням громадських організацій в Україні монографічного характеру наразі є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Д. Волкової «Конституційне законодавство про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами», яка була успішно захищена у

2015 році. У цій роботі узагальнено дослідження усіх вищенаведених авторів та зроблено крок уперед у частині аналізу не тільки чинного законодавства України, але й його відповідності європейським стандартам у сфері громадських організацій.

Метою дисертації була характеристика конституційного законодавства про громадські організації в Україні, виявлення основних напрямів його гармонізації з європейськими стандартами про громадські організації та розробка пропозицій за кожним із цих напрямів. У роботі було поставлено такі задачі: визначити стан конституційно-правових досліджень громадських організацій в Україні; охарактеризувати ознаки та види, сформулювати поняття громадської організації; визначити теоретичне підґрунтя для гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами; встановити відповідність конституційного законодавства України про громадські організації таким європейським стандартам про громадські організації, як Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 року № CM/Rec(2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 року; визначити основні напрями гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами; сформулювати та обґрунтувати пропозиції з гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами за кожним з виявлених напрямів.

Дисертація є першим у національній юридичній науці монографічним дослідженням стану та перспектив гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами [8].

Питання громадських організацій в Україні на монографічному рівні досліджувалося переважно у період чинності Закону «Про об'єднання громадян», тому більшість робіт є вельми застарілими. Природно, що більшість вчених у минулому не враховували сучасних євроінтеграційних прагнень України.

Використання міжнародних стандартів для вирішення правових проблем того чи іншого інституту в Україні не є новою ідеєю. Однак подібні праці щодо громадських організацій є поодинокими. У дослідженнях автори або взагалі не згадують про наявність міжнародних стандартів у сфері утворення громадських організацій (наприклад, О. Ващук у дисертації «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні»), або обмежуються міжнародними стандартами щодо права на об'єднання (наприклад, Є. Додіна у дисертації «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні»).

Проблеми використання міжнародних стандартів для вдосконалення конституційно-правової регламентації утворення громадських організацій досліджують не тільки науковці, але й практичні діячі. Найбільш активними з точки зору публікацій є експерти Українського незалежного центру політичних досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : Дис. ... на соискание уч. степени д-ра юрид. наук по спец. : 12.00.02 / О. А. Кожевников. – Екатеринбург, 2008. – 346 с.
2. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні : Дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 / О. М. Ващук. – К., 2004. – 207 с.
3. Орлов А. В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации : Дис. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук по спец. : 12.00.02 / А. В. Орлов. – М., 2004. – 225 с.
4. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : Дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / Є. Є. Додіна. – О., 2002. – 174 с.
5. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : Дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. за спец. : 25.00.01 / О. В. Тинкован. – Дніпропетровськ, 2007. – 213 с.
6. Мішина Н. В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) / Н. В. Мішина // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 2. – С. 13–21.
7. Мішина Н. В. Громадські організації і неурядові організації : термінологічне порівняння / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2010. – № 4. – С. 32–36.
8. Волкова Д. Є. Конституційне законодавство про громадські організації : стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами : Дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.02 / Д. Є. Волкова. – Одеса, 2015. – 217 с.