

Виктория Росихина

Главный консультант

Управления правовой экспертизы

Секретариата Конституционного Суда Украины

**Конституционные нормативно-правовые гарантии обеспечения права
граждан на публичные объединения в Украине: теория и практика**

**Constitutional Legal Guarantees of Ensuring Citizens' Rights
to Public Association in Ukraine: Theory and Practice**

Abstract

The article deals with the constitutional guarantees of the right of citizens for public associations in Ukraine. In particular, the expediency of allocation of constitutional legal guarantees for the provision of specified rights of citizens, gives their definition and classification, analyses the contents and purpose of these guarantees.

Key words: *the Constitution of Ukraine, the right of citizens to public associations, constitutional legal guarantees of the rights of citizens to freedom of association in political parties and public organizations.*

**Konstytucyjnoprawne gwarancje realizacji prawa obywateli
do stowarzyszeń publicznych na Ukrainie: teoria i praktyka**

Streszczenie

Artykuł bada konstytucyjne gwarancje realizacji praw obywateli do stowarzyszeń publicznych na Ukrainie. W szczególności analizuje celowość wyodrębnienia normatywnych gwarancji konstytucyjnoprawnych realizacji wskazanych praw obywateli, ich definicję i klasyfikację, a także treść i cel tych gwarancji.

***Słowa kluczowe:** Konstytucja Ukrainy, prawo obywateli do stowarzyszeń publicznych, gwarancje konstytucyjnoprawne realizacji praw obywateli do wolności stowarzyszania się w partie polityczne i organizacje społeczne.*

1. Предмет исследования

Важным конституционным правом граждан Украины, непосредственно связанным с их участием в управлении государственными делами, является закрепленное в статье 36 Конституции Украины право на свободу объединения в политические партии и общественные организации (далее – право на публичные объединения) для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов. Указанное право выступает юридической основой для создания и деятельности соответствующих объединений граждан, их дальнейшей институционализации в Украине, а также является одним из политических прав, которое входит в конституционно-правовой статус гражданина.

Закономерно, что объем и эффективность реализации человеком конституционного права на публичные объединения напрямую зависит от уровня гарантированности этого права и, прежде всего, со стороны государства.

В нашей стране концептуальные основы гарантирования основных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и на публичные объединения, определяются Конституцией Украины. Они находят свое дальнейшее развитие и детализируются в других нормативно-правовых актах, но это никоим образом не уменьшает возможности применять нормы Конституции Украины непосредственно. То есть нормы Конституции являются нормами прямого действия, что прямо предусмотрено частью третьей её статьи 8. Это означает, что, во-первых, реализация норм Конституции, а особенно тех из них, которые определяют основные права человека и гражданина, не требует обязательного принятия соответствующего закона или иного правового акта; а во-вторых, для защиты своих прав и свобод граждане могут обращаться в суд непосредственно на основании Конституции Украины.

Прямое действие конституционных норм гарантируется также существующим в Украине механизмом правовой защиты Конституции Украины. В частности, согласно статье 2 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» гарантом верховенства

Конституции Украины как Основного Закона государства на всей территории Украины выступает Конституционный Суд Украины¹. Он является единственным органом конституционной юрисдикции в нашем государстве, к компетенции которого относится решение вопросов о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины и официальное толкование Конституции и законов Украины. При этом, давая толкование некоторых статей Основного Закона, Конституционный Суд Украины формулирует собственные правовые позиции по соответствующим вопросам, которые также играют роль соответствующих гарантий прав и свобод человека и гражданина. Если обратиться к правовой природе решений и заключений Конституционного Суда Украины, то следует констатировать, что эти нормативно-правовые акты в силу «молчания» Конституции по своему содержанию и форме детализируют положения действующего конституционного законодательства Украины². Правда в общетеоретической науке и науке конституционного права по-прежнему остается открытым вопрос относительно юридической силы заключений и решений Конституционного Суда Украины, в связи с чем нет и однозначного ответа на вопрос относительно возможности отнесения сформулированных им позиций к конституционным нормативным, подконституционным или конституционным судебным гарантиям. Не останавливаясь на подробном рассмотрении этого вопроса отметим, что он может быть полноценным предметом отдельного исследования.

В связи с изложенным выше особую актуальность приобретает исследование именно конституционных нормативно-правовых гарантий обеспечения права граждан на публичные объединения как ведущих, основополагающих в общей системе обеспечения указанного права. Прежде всего, необходимо установить их содержание, его соответствие принципам правового государства и верховенства права, международным стандартам, а, во-вторых, выявить достаточность и действенность этих гарантий для беспрепятственной реализации гражданами указанного права в реальной жизни.

Исходя из указанных методологических позиций под *конституционными нормативно-правовыми гарантиями обеспечения прав и свобод человека и гражданина* предлагается понимать нормы Конституции, которые закрепляют принципы правового

¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

² Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Л. Федоренка. – 2-ге вид., переробл. і доопр. – К.: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. – С. 72.

государства и принцип верховенства права в контексте обеспечения реализации соответствующих прав и свобод.

Таким образом, *конституционные нормативно-правовые гарантии обеспечения права граждан на публичные объединения* можно определить как совокупность установленных Конституцией Украины основ (принципов), которые являются базой обеспечения права граждан на свободу объединения в политические партии и общественные организации. Такие гарантии дают возможность судить о реальности указанного права, его субъективном, личном, действующем характере обеспеченности не только и не столько индивидуальными возможностями отдельного гражданина, сколько всем существующим конституционным правопорядком.

2. Классификация конституционных нормативно-правовых гарантий

На основе анализа положений Конституции Украины, предлагаем выделять три основные группы конституционных гарантий обеспечения права граждан на публичные объединения, а именно: 1) гарантии, вытекающие из основ конституционного строя; 2) гарантии, связанные с общим статусом прав и свобод человека и гражданина; 3) специальные конституционные гарантии, связанные с реализацией права на публичные объединения.

А. В частности, к первой группе формально можно отнести конституционные положения, которые устанавливают, что Украина является правовым государством (статья 1); принцип приоритета прав и свобод – права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства (статья 3); принцип ответственности государства перед человеком (часть вторая статьи 3); принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (статья 6); принцип верховенства права (часть первая статьи 8); принцип верховенства Конституции и закона – Конституция Украины имеет наивысшую юридическую силу; законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции и должны соответствовать ей (часть вторая статьи 8); принцип политического, экономического и идеологического многообразия общественной жизни в Украине, принцип обеспечения свободы политической деятельности, не запрещенной Конституцией и законами Украины (статья 15); принцип законности – органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах и способом, которые

предусмотрены Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19) и ряд других положений Основного Закона Украины. Практика внедрения этих гарантий нашла свое воплощение во многих решениях Конституционного Суда Украины³.

Б. Ко второй группе конституционных гарантий обеспечения права граждан на публичные объединения формально можно отнести конституционные положения, которые устанавливают принцип нерушимости прав и свобод человека (статья 21); принцип обеспеченности и невозможности отмены конституционных прав и свобод; запрет на умаление содержания и объема существующих прав и свобод при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы (статья 22); принцип равенства конституционных прав и свобод граждан, а также равенства граждан перед законом (часть первая статьи 24); законы и другие нормативно-правовые акты, определяющие права и обязанности граждан, должны быть доведены к сведению населения в порядке, установленном законом; законы и другие нормативно-правовые акты, определяющие права и обязанности граждан, не доведенные к сведению населения в порядке, установленном законом, являются недействительными (части вторая и третья статьи 57); конституционные права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины; в условиях военного или чрезвычайного положения могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием срока действия этих ограничений (статья 64); права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод определяются исключительно законами Украины (пункт первый части первой статьи 92) и т.д. Практика воплощения в жизнь указанных гарантий отражена в соответствующих решениях Конституционного Суда Украины⁴.

В. И, наконец, к третьей группе относятся конституционные положения, которые непосредственно обеспечивают право граждан на свободу объединения в политические партии и общественные организации. В частности, это положения Конституции Украины, которые устанавливают, что граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических,

³ См., например, Решение Конституционного Суда Украины: от 3 октября 1997 года № 4-зп по делу о приобретении действия Конституцией Украины, от 16 января 2003 года № 1-рп/2003 по делу о Конституции Автономной Республики Крым, от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 по делу о назначении судом более мягкого наказания и т.д.

⁴ См., например, Решение Конституционного Суда Украины: от 22 сентября 2005 года № 5-рп/2005 по делу о постоянном пользовании земельными участками, от 9 июля 2007 года № 6-рп/2007 по делу о социальных гарантиях граждан, от 8 октября 2008 года № 20-рп/2008 по делу о страховых выплатах и т.д.

экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей (часть первая статьи 36); политические партии в Украине содействуют формированию и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах. Членами политических партий могут быть только граждане Украины. Ограничения относительно членства в политических партиях устанавливаются исключительно Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 36); никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение граждан или ограничен в правах в зависимости от принадлежности или непринадлежности к политическим партиям или общественным организациям (часть четвертая статьи 36); все объединения граждан равны перед законом (часть пятая статьи 36); образование и деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межнациональной, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются (часть первая статьи 37); политические партии и общественные организации не могут иметь военизированных формирований (часть вторая статьи 37); не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти и исполнительных органах местного самоуправления, военных формированиях, а также на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях (часть третья статьи 37); запрет деятельности объединений граждан осуществляется только в судебном порядке (часть четвертая статьи 37); основы создания и деятельности политических партий, других объединений граждан определяются исключительно законами Украины (пункт 11 части 1 статьи 92) и т.д. Практика внедрения этих гарантий нашла свое отражение в значительном числе решений Конституционного Суда Украины⁵.

⁵ См., например, Решение Конституционного Суда Украины: от 18 октября 2000 года № 11-рп/2000 по делу о свободе создания профсоюзов, от 13 декабря 2001 года № 18-рп/2001 по делу о молодежных организациях, от 12 июля 2007 года № 2-рп/2007 по делу о создании политических партий в Украине и т.д.

Конечно, каждая из указанных групп гарантий играет соответствующую роль для обеспечения беспрепятственной реализации гражданами их конституционно установленного права на публичные объединения, но мы остановимся на более детальном рассмотрении именно третьей группы конституционных нормативно-правовых гарантий обеспечения указанного права, поскольку они имеют особое значение на практике. Гарантии обеспечения, которые входят в эту группу, также можно классифицировать по содержанию на следующие подгруппы: 1) гарантии обеспечения, определяющие организационные принципы создания и пределы деятельности публичных объединений граждан; 2) гарантии обеспечения, которые определяют принципы членства в общественных объединениях граждан; 3) гарантии обеспечения равенства объединений граждан перед законом; 4) гарантии обеспечения невмешательства государства в осуществляемую в рамках закона деятельность объединений граждан; 5) гарантии обеспечения установления специального (судебного) порядка на запрет деятельности объединений граждан. Рассмотрим некоторые из них подробнее с учетом практики Конституционного Суда Украины.

3. Конституционные нормативно-правовые гарантии обеспечения, определяющие организационные принципы создания и пределы деятельности публичных объединений граждан: зарубежный, международный и отечественный опыт

В основу таких принципов создания публичных объединений граждан в Украине положен принцип свободы. Ведь часть первая статьи 36 Конституции Украины гарантирует гражданам право именно на свободу объединения, в том числе в общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов. При этом, как отметил в своем Решении Конституционный Суд Украины, свобода объединения означает, в частности, правовую и фактическую возможность добровольно, без принуждения или предварительного разрешения образовывать объединения граждан или вступать в них (абзац третий пункта 2 мотивировочной части Решения от 13 декабря 2001 года № 18-рп/2001⁶).

⁶ Решение Конституционного Суда Украины от 13 декабря 2001 года № 18-рп/2001 по делу о молодёжных организациях. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9425>

3.1. Пределы реализации конституционного права на публичные объединения

Частью первой статьи 64 Конституции Украины определено, что конституционные права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины. Вместе с тем, часть вторая статьи 64 Конституции Украины не относит право на свободу создания политических партий в перечень тех свобод, которые никем и никаким образом не могут быть ограничены. Это свидетельствует, что Конституция Украины допускает дополнительное нормирование законом общих принципов создания и деятельности политических партий при условии соблюдения общедемократических принципов (абзац 4 пункта 2 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 12 июня 2007 года № 2-рп/2007 в деле об образовании политических партий в Украине⁷).

Несмотря на это, следует обратить внимание на соотношение таких понятий, как «пределы реализации» и «ограничение» прав и свобод человека, ведь пределы реализации исследуемого права и его ограничения тесно связаны с содержанием и объёмом этого права. Понятие последних было раскрыто Конституционным Судом Украины в абзаце 5 пункта 4 мотивировочной части Решения № 8-рп/2005 от 11 октября 2005 года: «Содержание прав и свобод человека – это условия и средства, которые определяют материальные и духовные возможности человека, необходимые для удовлетворения потребностей его существования и развития. Объём прав человека – это количественные показатели соответствующих возможностей, которые характеризуют его множественность, величину, интенсивность и степень проявления и выраженные в определенных единицах измерения»⁸.

При этом Конституционный Суд Украины считает, что понятие «ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина» в контексте части первой статьи 64 Конституции Украины следует понимать как не предусмотренное конституционными нормами сужение (умаление) объёма прав и свобод, установление дополнительных норм, которыми нивелируется, в частности, свобода объединения в политические партии в порядке, определенном соответствующим законом, и которые

⁷ Решение Конституционного Суда Украины от 12 июня 2007 года № 2-рп/2007 по делу о создании политических партий в Украине. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9937>

⁸ Решение Конституционного Суда Украины от 11 октября 2005 року № 8-рп/2005 по делу об уровне пенсий и ежемесячного пожизненного денежного содержания. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9911>

фактически препятствуют созданию объединений граждан. Поэтому необходимо отличать понятие «ограничения основополагающих прав и свобод» от принятого в законотворческой практике понятия «фиксация границ самой сущности прав и свобод» путем применения юридических способов (приёмов), признавая такую практику допустимой, если дополнительное нормирование процесса создания политических партий специальным законодательством ставит целью не сужение объёма прав и свобод, а уточнение содержания и регламентации процедурных вопросов, начертание общих рамок основополагающих прав.

Учитывая эти правовые позиции Конституционного Суда Украины, по мнению автора, фактически пределы реализации права граждан на публичные объединения представляют собой определенные рамки юридических возможностей поведения граждан, которые раскрывают содержание указанного права, и устанавливаются с целью обеспечения защиты общечеловеческих и конституционных ценностей. Такие пределы устанавливаются международно-правовыми актами в сфере прав человека и гражданина, непосредственно Конституцией и Конституционным Судом Украины как единственным органом конституционной юрисдикции в нашей стране в процессе официального толкования им положений Основного Закона Украинского государства⁹. Ограничение права граждан на публичные объединения относится к деятельности законодателя и касается, прежде всего, основанного на положениях Конституции Украины законодательного урегулирования сферы действия исследуемого права пропорционально конституционно защищаемым ценностям.

О пределах реализации конституционного права граждан Украины на свободу публичных объединений непосредственно говорится в статье 36 Конституции Украины, которая в соответствии с общепризнанными нормами международного права, в частности, определяет, что граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации ... за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей.

Как можно увидеть, предвидя цель, которая должна достигаться путем установления ограничений права граждан на свободу объединения в указанные институты, Конституция Украины устанавливает тем самым границы вмешательства

⁹ Например, см.: Бринцев В. Конституційні межі свободи об'єднання громадян у політичні партії // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. - № 4. – С. 60-69; Росіхіна В. Правові позиції Конституційного Суду України в сфері реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації // Вибори та демократія. – 2010. – № 2-3(24-25). – С. 47-55.

государства в реализацию гражданами права на свободу объединения. На это, кстати, обратил внимание и Конституционный Суд Украины. В частности, в абзаце 6 пункта 2 мотивировочной части Решения по делу о молодежных организациях от 13 декабря 2001 года Суд отметил, что: «Обязанностью правового государства является, в частности, невмешательство как в реализацию гражданами права на свободу объединения, так и в деятельность самого объединения, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей" (часть первая статьи 36 Конституции Украины). Тем самым Конституция Украины установила границы вмешательства государства в реализацию права граждан на свободу объединения. Пункт 11 части первой статьи 92 Конституции Украины предусматривает, что исключительно законами определяются "основы создания и деятельности объединений граждан". Другие (не являющиеся наиболее общими) вопросы реализации права на свободу объединения в гражданском обществе не подлежат государственному регулированию и должны решаться на основе свободного усмотрения его членов»¹⁰. Фактически указанная правовая позиция Суда подтверждает также наличие гарантий невмешательства государства в осуществляемую в рамках закона деятельность объединений граждан, которые в рамках этого исследования мы выделили в отдельную группу.

В другом своем Решении Конституционный Суд Украины отметил, что право граждан Украины на свободу объединения в общественные организации в соответствии со статьей 36 Конституции Украины, включая и конституционное право на создание профессионального союза, не может быть ограничено ни законодательством, ни на практике такими требованиями к реализации названного права, которые исключают возможность образования профессионального союза как такого, если эти условия (требования) объективно нельзя выполнить, то есть фактически является частичным запретом реализации права граждан на объединение в соответствующий профессиональный союз. В данном случае Конституционный Суд Украины усматривает неконституционное ограничение права граждан на свободу объединения в том, что это право можно осуществить, добровольно объединившись в другой профсоюз такого же статуса по признаку той самой (одной) специальности или

¹⁰ Решение Конституционного Суда Украины от 13 декабря 2001 года № 18-рп/2001 по делу о молодежных организациях. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9425>

профессии в конкретной области, городах Киеве и Севастополе, если уже существует соответствующий профессиональный союз, объединивший большинство членов профсоюза, которые работают по данной профессии или специальности в области, городах Киеве и Севастополе (абзац 3 пункта 2.3 мотивировочной части Решения от 18 октября 2000 года № 11-рп/2000 в деле о свободе образования профсоюзов¹¹). Исходя из таких соображений, в указанном Решении Судом были признаны неконституционными ряд положений статьи 11 Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», которыми ограничивалось право граждан на свободу объединения.

Статья 37 Конституции Украины является логическим продолжением предыдущей статьи, поскольку определяет основания запрета на создание и деятельность общественных организаций. В ней перечислены действия, которые предусматривают как по внутреннему законодательству Украины, так и по нормам международного права, юридическую ответственность лиц или группы лиц, которые их совершили.

В частности, частью первой данной статьи Конституции предусматривается, что «создание и деятельность общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, запрещается»; в части третьей указанной статьи Основного Закона Украины устанавливается запрет на создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти и исполнительных органах местного самоуправления, воинских формированиях, на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях.

Как можно убедиться, в данном случае на конституционном уровне законодатель устанавливает «негативные пределы» исследуемого права граждан, указывая порядок, обуславливающий определенные «негативные» обязанности

¹¹ Решение Конституционного Суда Украины от 18 октября 2000 года № 11-рп/2000 по делу о свободе создания профсоюзов. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9359>

государства, которые заключаются в невмешательстве государства в осуществление этого права, кроме случаев, прямо предусмотренных Конституцией Украины. Такой подход является оправданным и с точки зрения более полной защиты права, поскольку позволяет предполагать, что Конституция Украины предоставляет человеку защиту от всех случаев, когда из ее текста не вытекает обратное.

Итак, пределы реализации права на публичные объединения представляют собой определенные рамки юридических возможностей поведения граждан, которые раскрывают содержание указанного права, и устанавливаются с целью обеспечения защиты общечеловеческих и конституционных ценностей.

3.2. Соотношение национального и международного права

В вопросах гарантирования конституционного права на публичные объединения указанное соотношение имеет особенно важное значение в условиях подготовки к подписанию договора об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Приведенные выше положения Конституции Украины о пределах реализации права граждан на публичные объединения вполне соответствуют общепризнанным нормам международного права. Так, согласно статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 сентября 1950 года¹² («Свобода собраний и объединения»), каждый имеет право на свободу объединения с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов, а осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, за исключением тех, которые установлены законом в интересах национальной или общественной безопасности, для охраны порядка или предотвращения преступлений, для охраны здоровья или морали или с целью защиты прав и свобод других лиц и являются необходимыми в демократическом обществе. В то же время, в этой норме подчеркивается, что такое закрепление свободы объединения «не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государственного управления».

¹² Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 року. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

В статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах¹³ сформулирован запрет пропаганды войны (пункт 1), а также предусмотрено, что любое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом (пункт 2). Непосредственное отношение к статьям 36 и 37 Конституции Украины имеет и часть вторая статьи 22 настоящего Пакта, согласно которой пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц; эта статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

Кстати, подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Экономического и Социального Совета ООН в 1984 году был принят международно-правовой акт «Сиракузские принципы, касающиеся ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах», которым в вопросах толкования допустимых ограничений прав и свобод граждан с целью предотвращения введению законами неоправданных целесообразностью ограничений было рекомендовано применять принцип пропорциональности.

Кроме того, Европейский суд по правам человека неоднократно отмечал, что ограничение прав и свобод человека и гражданина признаются допустимыми, если они осуществлены в соответствии с действующим законодательством и соответствуют правилу «сохранения основного содержания прав и свобод» (Решение от 20 мая 1999 года по делу «Реквеньи против Венгрии», Решение Большой палаты от 13 февраля 2003 года по делу «Партия благополучия и другие против Турции»).

Конституции европейских государств, провозглашая свободу ассоциаций, также предусматривают рамки для создания и функционирования соответствующих объединений. Так, например, в статье 4 Конституции Франции¹⁴ отмечается, что

¹³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий і відкритий для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 2200А (XXІ) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / Упорядник Ю.К. Качуренко. – К.: Юрінформ, 1992.

¹⁴ Конституция Франции от 4 октября 1958 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

политические партии и группировки должны придерживаться принципов национального суверенитета и демократии. В отношении партий, не отвечающих этим требованиям, предусмотрено положение о признании их антиконституционными и о запрете их создания и деятельности. В Конституции Италии установлено, что «запрещается восстановление в какой-либо форме фашистской партии» (постановление XII «Переходные и заключительные постановления»). В абзаце втором статьи 21 Основного Закона ФРГ провозглашаются антиконституционными те партии, которые по своим целям или действиями своих сторонников пытаются навредить основам свободного демократического строя или ликвидировать его или поставить под угрозу существование ФРГ. На ее территории не допускается деятельность партий других государств, партий, созданных на религиозной основе, финансирование партий и профсоюзов иностранными государствами, а также международными объединениями¹⁵. Конституция Болгарии предусматривает, что не могут создаваться политические партии на этнической, расовой или вероисповедной основе, а также партии, которые ставят целью насильственный путь захвата государственной власти (абзац четвертый статьи 11)¹⁶.

Вместе с тем, анализируя конституционные ограничения права граждан на публичные объединения следует обратить внимание на то, что согласно Конституции Украины основаниями для запрета создания и деятельности таких объединений граждан могут быть как программные цели, так и непосредственные действия. То есть, если в программных документах политической партии или общественной организации, представленных к регистрации, будут предусматриваться программные цели, которые противоречат требованиям настоящей статьи Конституции Украины, Министерство юстиции обязано отказать им в регистрации. Если же будут выявлены аналогичные действия, то такой запрет деятельности объединений граждан согласно части четвертой статьи 37 Конституции Украины будет осуществляться исключительно в судебном порядке.

Следовательно, Конституция Украины и международные договоры по вопросам права на публичные объединения, устанавливая сферы ограничения права граждан на публичные объединения, в целом совпадают.

¹⁵ Конституция Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm

¹⁶ Конституция на Република България от 13.07.1991 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constcourt.bg/Pages/LegalBasis/Default.aspx?VerID=30>

4. Членство в общественных объединениях граждан

В частности, к гарантиям этой группы относятся следующие положения Основного Закона Украины: членами политических партий могут быть только граждане Украины (часть вторая статьи 36); ограничения относительно членства в политических партиях устанавливаются исключительно Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 36); никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение граждан или ограничен в правах в зависимости от принадлежности или непринадлежности к политическим партиям или общественным организациям (часть четвертая статьи 36).

Говоря об этой группе конституционных нормативно-правовых гарантий обеспечения права граждан на публичные объединения, необходимо обратить внимание на то, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 сентября 1950 года¹⁷ и Международный пакт о гражданских и политических правах¹⁸ гарантируют свободу ассоциации каждому, а статья 36 Конституции Украины – только гражданам Украины. Хотя это фактически не соответствует государственно-правовым реалиям.

Действительно, в соответствии с требованиями действующего законодательства Украины, членами политических партий могут быть только граждане Украины (часть вторая статьи 36 Конституции Украины, часть первая статьи 6 Закона Украины «О политических партиях в Украине»¹⁹), а вот учредителями и членами общественных организаций могут быть как граждане Украины, так и иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях (часть вторая статьи 11 Закона Украины «Об объединении граждан»²⁰ (утратил силу), ч. 1 ст. 7 действующего Закона Украины «Об общественных объединениях»²¹).

Итак, в статье 36 Конституции Украины, с целью ее приведения в соответствие с международно-правовыми стандартами в сфере прав человека и государственно-

¹⁷ Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

¹⁸ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий і відкритий для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / Упорядник Ю.К. Качуренко. – К.: Юрінформ, 1992.

¹⁹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 23. – Ст. 118.

²⁰ Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 34. – Ст. 2, 3.

²¹ Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572- VI // Голос України. – 18 квітня 2012 року. - № 70.

правовыми реалиями, необходимо вносить соответствующие изменения, то есть на конституционном уровне гарантировать право на общественные объединения не только гражданам Украины, а также иностранцам и лицам без гражданства, которые находятся в Украине на законных основаниях.

5. Гарантии обеспечения равенства публичных объединений граждан перед законом

Как известно, политические партии в Украине содействуют формированию и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах (часть вторая статьи 36). Это означает, что политические партии призваны содействовать формированию и реализации политической воли граждан, поскольку их деятельность тесно связана с осуществлением государственной власти: они принимают участие в общегосударственных и местных выборах; на основе партийного представительства образуются депутатские фракции в парламенте и парламентское большинство (коалиция депутатских фракций), формируется состав Кабинета Министров Украины; через своих представителей политические партии участвуют (реализуют свои программные цели и задачи) в деятельности центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Фактически свобода объединения в политические партии и их деятельность является признаком демократического общества, препятствием узурпации государственной власти, формированию авторитарных или тоталитарных политических режимов.

Значительная роль политических партий в общественной жизни и, в частности, в осуществлении государственной власти и местного самоуправления обусловила установление Конституцией ряда ограничений и требований к их деятельности, что является правомерным фактором. Несмотря на это, Основным Законом Украины предусматривается, что деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межнациональной, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются (часть первая статьи 37);

политические партии и общественные организации не могут иметь военизированных формирований (часть вторая статьи 37).

5.1. Законодательное обеспечение

С целью обеспечения действия установленных в указанных выше положениях Основного Закона Украины конституционных ограничений и в связи с необходимостью создания условий для реализации гражданами права на свободу создания общественных объединений Конституция Украины относит к ведению законодательной власти определение принципов создания и деятельности политических партий и других объединений граждан (пункт 11 части первой статьи 92). То есть законодатель вправе на основе Конституции Украины и международно-правовых актов, ратифицированных Украиной, дополнительно урегулировать правовой статус публичных объединений путем установления на законодательном уровне процедур их создания, порядок государственной регистрации и контроля за их деятельностью, но при условии, что эти нормы не сузят объём конституционного права на свободу объединения в политические партии и общественные организации и не сделают невозможной реализацию права каждого на проявление своей политической или общественной позиции.

В частности, на выполнение этого конституционного положения на сегодня законодателем принят ряд законов Украины: «О благотворительности и благотворительных организациях» от 16 сентября 1997 года²², «О профессиональных творческих работников и творческих союзах» от 7 октября 1997 года²³, «О молодёжных и детских общественных организациях» от 1 декабря 1998 года²⁴, «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 15 сентября 1999 года²⁵, «О политических партиях в Украине» от 5 апреля 2001 года²⁶, «Об общественных организациях» от 22 марта 2012 года²⁷.

²² Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 46. – Ст. 292.

²³ Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 року // Урядовий кур'єр. – 13 листопада 1997.

²⁴ Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 1. – Ст. 2.

²⁵ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 45. – Ст. 397.

²⁶ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 23. – Ст. 118.

²⁷ Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572- VI // Голос України. – 18 квітня 2012 року. - № 70.

В Решении от 23 мая 2001 года № 6-рп/2001 в деле относительно конституционности статьи 248³ Гражданского процессуального кодекса Украины Конституционным Судом Украины был сформулирован ещё один принцип, который, по сути, является конституционной гарантией обеспечения права граждан на публичные объединения – принцип невмешательства государства в осуществляемую в рамках закона деятельность объединений граждан.

В частности, в подпункте 4.3 пункта 4 мотивировочной части указанного Решения Суд отметил, что внутренняя организация, взаимоотношения членов объединений граждан, их подразделений, уставная ответственность членов этих объединений регулируются корпоративными нормами, установленными самими объединениями граждан, которые базируются на законе; определяются вопросы, которые относятся к их внутренней деятельности или исключительной компетенции и подлежат самостоятельному решению.

Следовательно, вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц в осуществляемую в рамках закона деятельность объединений граждан не допускается. В случае возникновения спора относительно нарушения объединениями граждан, их должностными и служебными лицами прав и свобод гражданина последний имеет право на основании статьи 55 Конституции Украины обратиться за их защитой в суд. Определение принадлежности вопросов к внутриорганизационной деятельности или исключительной компетенции объединения граждан в каждом конкретном случае решает суд в случае обжалования гражданином актов и действий таких объединений²⁸.

5.2. Официальное толкование принципа равенства общественных объединений перед законом

Указанный принцип закреплен частью пятой статьи 36 Основного Закона Украины. По нашему мнению, этот принцип в определенной степени является производным от предусмотренного частью первой статьи 24 Конституции Украины принципа равенства граждан перед законом, который означает равную для всех обязательность конкретного закона со всеми различиями в правах или обязанностях, привилегиях или ограничениях, которые в этом законе установлены.

²⁸ Решение Конституционного Суда Украины от 23 мая 2001 года № 6-рп/2001 по делу о конституционности статьи 248³ Гражданского процессуального кодекса Украины. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9394>

Эта конституционная основа должна быть обеспечена в текущем законодательстве. Так, например, Законом Украины «О политических партиях в Украине» предусмотрено требование по сбору подписей граждан в поддержку создания политической партии не менее чем в двух третях районов не менее двух третей областей и ее представительства в большинстве областей Украины. Учитывая конституционный принцип равенства объединений граждан перед законом указанное требование распространяется на все объединения граждан, которые желают получить статус политической партии, и должно быть одинаковым для всех.

Такого мнения придерживается и Конституционный Суд Украины, который, в частности, в пункте 4 мотивировочной части Решения от 12 июня 2007 года № 2-рп/2007 в деле об образовании политических партий в Украине отметил, что приведенные положения Закона Украины «О политических партиях в Украине» обеспечивают реализацию части пятой статьи 36 Конституции Украины, которой определено, что все объединения граждан равны перед законом. Конституционный Суд Украины считает, что положения части первой статьи 10 Закона о необходимости поддержки создания политической партии подписями не менее десяти тысяч граждан Украины является залогом воплощения конституционных основ деятельности одной из форм общественных объединений и гарантией обеспечения именно общегосударственного статуса политической силы и создания равных потенциальных возможностей для всех политических партий²⁹.

Рассматривая принцип равенства всех объединений граждан перед законом следует упомянуть еще одно решение единственного органа конституционной юрисдикции в Украине, а именно Решение Конституционного Суда от 13 декабря 2001 года № 18-рп/2001 по делу о молодежных организациях³⁰, которым были признаны неконституционными ряд положений Закона Украины «О молодежных и детских общественных организациях» от 1 декабря 1998 года № 281-XIV. В частности, положения частей первой, второй статьи 10 настоящего Закона о финансовой поддержке деятельности молодежных и детских общественных организаций, в том числе путем расходов из Государственного бюджета Украины, предусматривали участие в непосредственном получении финансовой поддержки со стороны государства

²⁹ Решение Конституционного Суда Украины от 12 июня 2007 года № 2-рп/2007 по делу о создании политических партий в Украине. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9915>

³⁰ Решение Конституционного Суда Украины от 13 декабря 2001 года № 18-рп/2001 по делу о молодежных организациях. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9407>

лишь «союза, членами которого являются большинство зарегистрированных всеукраинских молодежных и детских общественных организаций, а также областных, Автономной Республики Крым, киевских и севастопольских городских союзов молодежных и детских общественных организаций» или «союза всеукраинских молодежных общественных организаций».

То есть правом на получение финансовой поддержки в таком случае пользовался лишь определенный в статье 10 указанного Закона один союз молодежных и детских общественных организаций. Тем самым косвенно нарушается право граждан на свободу объединения, поскольку те объединения граждан, которые не входят в состав союза, объединяющего большинство зарегистрированных молодежных и детских общественных организаций, ограничены в праве на получение финансовой поддержки. Также, по мнению Суда, это является косвенным принуждением зарегистрированных молодежных и детских общественных организаций, которые намерены получать финансовую поддержку, к вступлению в указанный союз (пункт 5 мотивировочной части указанного Решения). По нашему мнению, указанные положения Закона нарушали и принцип равенства объединений граждан перед законом в контексте права на получение финансовой поддержки со стороны государства.

Итак, принцип равенства общественных объединений перед законом в определенной степени является производным от принципа равенства граждан перед законом и означает равную для всех общественных объединений обязательность конкретного закона со всеми различиями в правах или обязанностях, привилегиях или ограничениях, которые в этом законе установлены.

Выводы и предложения

Как можно увидеть, специальных конституционных положений, посвященных непосредственно регламентации конституционного права граждан на публичные объединения (по сравнению с принципами правового государства в целом) не так уж и много. И хотя они и не слишком детализированы, это отнюдь не является недостатком конституционной регламентации исследуемого права, несмотря на прямое действие норм Конституции Украины, особенно в части обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Ведь часть третья статьи 8 Конституции Украины гарантирует лицу обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины стоит на позиции, что: «Одним из важнейших условий определенности отношений между гражданином и государством, гарантией закрепленного в статье 21 Конституции Украины принципа нерушимости прав и свобод человека является стабильность Конституции, которая, помимо других факторов, в значительной степени определяется правовым содержанием Основного Закона. Наличие в Конституции Украины слишком детализированных положений, место которым в текущем законодательстве, может вызывать необходимость частого внесения изменений в нее, что негативно скажется на стабильности Основного Закона» (абзац первый пункта 4 мотивировочной части Вывод № 2-в/99 от 2 июня 1999 года³¹). То есть, Конституция Украины и не должна слишком детализировать права и свободы граждан, в частности, и право граждан на публичные объединения, а роль конституционных нормативно-правовых гарантий реализации этого права является ведущей в общей системе его гарантирования в Украине.

Вместе с тем, относительно механизмов обеспечения некоторых из приведенных выше норм Конституции Украины мы имеем ситуацию не лучшую, чем в советские времена, поскольку конституционные «абстракции» не всегда подкреплены действенными юридическими гарантиями: с одной стороны Конституцией Украины гарантированы обеспечение и защита прав человека, а с другой – фактически те же гарантии нивелируются практикой. Особенно актуально это в условиях, когда официальное восприятие европейских стандартов прав человека путем их фиксации в Конституции Украины, к сожалению, пока что не превратило их в часть культуры и ментальности, даже, казалось бы, наиболее активной части народа, которая претендует именоваться политической и правовой элитой. Права человека все еще не вписались в конкретные политические и социальные условия нашей страны, они остаются если и не совсем чужими, то, по крайней мере, и не определяющими для правосознания значительной части населения³². Это лишний раз обосновывает необходимость создания механизма обеспечения реализации конституционного права граждан на публичные объединения путем введения принципов правового государства и верховенства права как инструментов качественного и эффективного обеспечения указанного права.

³¹ Вывод Конституционного Суда Украины № 2-в/99 от 2 июня 1999 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=8740>

³² Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukmal/law/2007_64/01_kozyubra_mi.pdf

Исходя из проведенного анализа современных конституционных гарантий обеспечения права граждан на публичные объединения считаем целесообразным рекомендовать:

1) Верховной Раде Украины – с целью приведения положений статьи 36 Конституции Украины в соответствие с международно-правовыми стандартами в сфере прав человека и государственно-правовыми реалиями, к указанной статье необходимо внести соответствующие изменения – гарантировать право на общественные объединения не только гражданам Украины, а также иностранцам и лицам без гражданства, которые находятся в Украине на законных основаниях, что соответствует европейским стандартам;

2) Министерству юстиции Украины совместно с учеными и активистами публичных объединений – разработать законопроект «Об обеспечении реализации права граждан на публичные объединения», который бы детализировал механизм обеспечения реализации конституционного права граждан на публичные объединения путем введения принципов правового государства и верховенства права как инструментов качественного и эффективного обеспечения указанного права;

3) органам государственной власти, органам местного самоуправления, публичным объединениям – способствовать превращению европейских стандартов прав человека, в том числе права граждан на публичные объединения, в часть культуры и ментальности украинского народа путем введения отдельных программ и проектов по повышению конституционной культуры граждан.