

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 321.7 340.134(477)

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПАМ'ЯТІ В УКРАЇНІ

Юрій ОПАЛЬКО,

головний спеціаліст сектору громадянського суспільства  
відділу розвитку політичної системи  
Національного інституту стратегічних досліджень

#### SUMMARY

Analyzed constitutional and legal principles of participation of public associations in memory of state policy in Ukraine. The main directions of further improvement.

**Key words:** historical consciousness, civil society, public associations, Constitution of Ukraine, human rights.

#### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано конституційно-правові засади участі громадських об'єднань у реалізації державної політики пам'яті в Україні. Визначено основні напрями їх подальшого вдосконалення.

**Ключові слова:** історична свідомість, громадянське суспільство, громадські об'єднання, Конституція України, права і свободи людини та громадянина.

**Постановка проблеми.** Політика пам'яті в Україні стала порівняно недавно виокремлюватися як відносно самостійний напрям державної політики. Навіть саме поняття «державна політика пам'яті» є достатньо новим для українського політичного та наукового дискурсу, хоча відповідні практики завжди були невід'ємним атрибутом будь-якої держави. Доводиться констатувати, що тривалий період розвитку історичної свідомості українського суспільства в умовах незалежності (попри безумовні позитивні зрушення) так і не призвів до повного подолання тоталітарних стереотипів у сприйнятті минулого та контраверсійних розбіжностей у трактуванні його ключових подій і постатей. Це завдання особливо актуалізується в умовах «гібридної війни», розв'язаної Російською Федерацією проти України, адже інформаційний вплив, зокрема фальсифікації історії, є її важливою складовою. В умовах нових загроз і викликів, у яких опинилася Україна в постреволюційний період свого розвитку, питання національної консолідації є стратегічним пріоритетом для самого існування Української держави. Тому держава має максимально задіяти на всіх напрямках, включаючи політику пам'яті, потенціал громадянського суспільства. Налаштування ефективної співпраці в цій сфері, як і у будь-якій іншій, має спиратися на відповідну нормативно-правову базу, передусім конституційно-правові засади.

**Актуальність теми.** Конституційно-правові засади громадянського суспільства в Україні розглядалися у працях таких вітчизняних правознавців, як М. Баймуратов, Г. Берченко, В. Кампо, І. Коліушко, М. Орзіх, В. Погорілко, П. Рабінович, Ю. Римаренко, О. Скакун, О. Сурілов, В. Тацій, Ю. Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко. Деякі аспекти цієї багатопланої проблеми проаналізовано у

працях дослідників громадянського суспільства: В. Андрущенко, В. Баркова, В. Бебика, В. Беха, В. Горбатенка, Г. Зеленько, А. Колодій, І. Кресіної, Я. Паська, Н. Пеліванової Т. Розової, Г. Щедрової та інших. Окремі питання цієї проблеми висвітлювалися також у дослідженнях історичної свідомості, історичної пам'яті й збереження культурно-історичної спадщини таких авторів, як В. Акуленко, В. Борецько, В. Горбик, Ю. Зерній, Т. Катаргіна, Т. Курило, Л. Нагорна, І. Симоненко, П. Толочко, Т. Тронько. Однак конституційно-правові засади участі громадських об'єднань саме в реалізації політики пам'яті при цьому не виділялися як самостійний предмет дослідження. Актуальність такого кроку зумовлена також досить суттєвими змінами в українському законодавстві, що відбуваються останніми роками, підписанням Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом і триваючою в Україні конституційною реформою.

**Мета статті** полягає в тому, щоб проаналізувати конституційно-правові засади участі громадських об'єднань у реалізації державної політики пам'яті та їх місце в нормативно-правовій базі громадянського суспільства, виділивши її основні складові, визначити подальші напрями їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суспільно-політичне значення інтерпретації історичного досвіду для розбудови власної держави та становлення української політичної нації завжди усвідомлювалося представниками вітчизняної еліти. Саме тому історична пам'ять завжди була полем гострої інформаційної боротьби й об'єктом посиленої уваги держави. Державна політика пам'яті надзвичайно важлива не тільки для розв'язання внутрішніх проблем. Вона має значний потенціал для вирішення завдань європейської та євроатлантичної інтеграції України, ство-

рення її позитивного міжнародного іміджу, налагодження партнерських відносин із сусідніми країнами й протидії зовнішнім загрозам національній безпеці.

Відродження історичної свідомості після поновлення незалежності стало суттєвим чинником розбудови правової держави та розвитку громадянського суспільства в Україні. У збереженні історичної й культурної спадщини, вивченні, переосмисленні та популяризації історичного досвіду українського народу все більшу роль відіграють недержавні структури, серед них незалежні дослідницькі й аналітичні центри, товариства з охорони пам'яток історії та культури, національно-культурні товариства, ради ветеранів, молодіжні організації, товариства дружби й культурних зв'язків, осередки краєзнавчого руху, професійні об'єднання істориків і педагогів, неформальні мережеві Інтернет-спільноти тощо.

Нормативно-правова база співпраці між державою та громадянським суспільством у цій сфері визначається передусім відповідними конституційними нормами, законами України, що регулюють їх реалізацію й конкретизується підзаконними актами.

Визначна роль історичної свідомості суспільства у створенні незалежної Української держави, збереженні та відтворенні самобутньої національної культури українського народу, його мови, традицій і духовної спадщини була закріплена на найвищому законодавчому рівні – В Основному Законі. У ст. 11 Конституції України записано: «Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» [1, с. 166].

Діяльність громадських об'єднань у будь-якій сфері, зокрема і щодо формування історичної свідомості суспільства та співробітництві у цій сфері з органами державної влади, спирається насамперед на реалізацію конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії й громадські організації. Це право посідає чільне місце серед фундаментальних прав і свобод людини та громадянина, усвідомлення яких формувалося упродовж історично тривалого часу становлення сучасної демократії й глобалізації її стандартів. Воно визначається Конституцією України та законами України, іншими чинними вітчизняними нормативно-правовими актами, які, у свою чергу, спираються на загально визнані міжнародні документи в цій сфері, такі як Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.) тощо.

Безпосередньою основою імплементації міжнародних правових актів, що регулюють права і свободи людини взагалі та право на свободу об'єднань зокрема, слугує ст. 9 Основного Закону. Згідно з нею, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Норми розділу II Конституції України закріплюють принципи, за якими в Україні визнаються й гарантуються права і свободи людини та громадянина згідно із загальноприйнятими принципами й нормами міжнародного права. Конституція України уможливує незалежне від держави формування та функціонування певних інститутів громадянського суспільства. Це, зокрема, стосується її норм про те, що гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); держава гарантує свободу діяльності громадських об'єднань (ст. 15); релігійні об'єднання відокремлені від держави (ст. 35) тощо.

Однак найбільше значення для закріплення конституційного права на свободу об'єднання та його інституалізацію через мережу конкретних суб'єктів громадянського суспільства має ст. 36 Основного Закону. У ній, зокрема, зафіксовано: «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 та інших інтересів, за винятком обмежень встановлених законом...» [1]. Ця стаття також надає право політичним партіям на участь у виборах і громадянам на створення й участь у діяльності професійних спілок. Декларовані права гарантуються заключною частиною ст. 36: «Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом» [1].

У свою чергу, у ст. 37 Конституції України наводиться виключний перелік причин, за яких можуть бути заборонені утворення й діяльність політичних партій і громадських організацій та гарантовано, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Оскільки чинну Конституцію України варто розглядати як основу подальшого розвитку законодавства і правової системи загалом, то вважаємо, що резонно погодитися з В. Опришком, який виокремлює чотири напрями такого розвитку: перший – це прийняття нових законів, які випливають із Конституції; другий зводиться до приведення чинного законодавства у відповідність з Основним Законом; третій – це гармонізація законодавства із міжнародним правом. Щодо четвертого напрямку, то він полягає в удосконаленні окремих норм самої Конституції [2, с. 42–43].

Тривалий час базовим законом, який регулював в Україні громадянську активність, що реалізується через громадські об'єднання, залишався прийнятий ще у 1992 р. (з того часу в нього не раз вносилися зміни) Закон України «Про об'єднання громадян». Хоча він відіграв певну позитивну роль, проте з часом як застарілий у багатьох своїх положеннях і такий, що не відповідає сучасним європейським стандартам, став предметом гострої критики як вітчизняних громадських активістів, так і міжнародних організацій. Основні європейські стандарти щодо створення сприятливих умов для розвитку неурядових організацій були систематизовані у «Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі», прийнятих у липні 2002 р., та «Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007) 14» [3] (далі – Рекомендація) прийнятій у жовтні 2007 р. Україна, своєю чергою, відповідно до своїх міжнародних зобов'язань повинна при розробці національного законодавства також керуватися цими документами. Однак, до недавнього часу ці зобов'язання Україною не були виконані.

Важливим імпульсом для подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері стало те, що стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства вперше були закріплені на законодавчому рівні в Законі України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», прийнятому Верховною Радою України у липні 2010 р., у його ст. 5 «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства» [4].

Більш конкретні кроки в цьому напрямі були здійснені після затвердження у 2012 р. Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та плану першочергових заходів з її реалізації [5]. На її виконання

того самого року було ухвалено новий базовий Закон України «Про громадські об'єднання». Він визначає громадські організації як добровільне об'єднання фізичних осіб і (або) юридичних осіб приватного права для здійснення й захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Норми Закону максимально наближені до відповідних європейських стандартів і відображають більшість вимог висловлених представниками вітчизняного громадянського суспільства. Так, зняття обмежень щодо захисту інтересів виключно своїх членів дозволяє громадським об'єднанням ефективніше здійснювати екологічну, просвітню діяльність, надання правової допомоги та інші суспільно-корисні види діяльності.

Указаним Законом передбачено надання громадським об'єднанням права діяти на всій території України; спрощення державної реєстрації громадських об'єднань; приведення положень із контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів; спрощення ведення громадської організацією господарської діяльності для реалізації своїх статутних завдань. Так, відповідно до Закону, громадські об'єднання зі статусом юридичної особи можуть здійснювати підприємницьку діяльність не тільки через створені ними підприємства й товариства, а й безпосередньо, якщо така діяльність відповідає меті громадського об'єднання та сприяє її досягненню [6].

21 березня 2014 р. було підписано політичну частину Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – УА), а вже 27 червня 2014 р., після дострокових президентських виборів, її економічну частину. 16 вересня 2014 р. Європейський парламент ратифікував УА синхронно з Верховною Радою України. Важливими напрямками реалізації завдань УА та імплементації її положень є співробітництво безпосередньо між організаціями громадянського суспільства (далі – ОГС) України та ЄС, участь незалежних громадських експертів і їхніх об'єднань у діяльності всіх двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості УА, подальше наближення вітчизняного законодавства (як загалом, так і щодо громадянського суспільства) до відповідних європейських стандартів [7].

Продовжується процес реформування Конституції України, який має тривалий і суперечливий характер. Унаслідок Революції гідності його новими значимими віхами стали відновлення парламентсько-президентської форми правління через повернення в дію 21 лютого 2014 р. редакції Основного Закону 1996 р. (з унесеннями до неї пізніше деякими правками) та розробка Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), який затим був відкликаний і доопрацьований. Однак ініціатори цих змін, як і їхні попередники, переймалися переважно питаннями розподілу владних повноважень, не торкаючись інших розділів Конституції України, зокрема тих, що стосуються прав і свобод людини та громадянина.

Між тим, ураховуючи попередні напрацювання експертного середовища й громадських активістів, в оновленому Основному Законі мають бути посилені та вдосконалені конституційні засади громадянського суспільства. Зокрема, доцільно було б на конституційному рівні зафіксувати основні принципи партнерства держави та громадянського суспільства. Конституційні норми про право на об'єднання мають бути приведені у відповідність до норм Закону України «Про громадські об'єднання», у яких уже

враховані сучасні європейські стандарти здійснення цього права. Згідно з європейськими стандартами, конституційне право на мирні зібрання має бути поширене не лише на громадян України. Існує необхідність уніфікації юридичної термінології (так, наприклад, у чинній редакції Конституції України застосовується вже застаріле поняття «об'єднання громадян», водночас чинне законодавство оперує поняттям «громадське об'єднання»). Значно посилено б можливість громадян впливати на законотвірчий процес конституційне закріплення інститутів народної законодавчої ініціативи та народного вето.

Нова суспільно-політична ситуація, що склалася в Україні після перемоги Революції гідності, позачергових президентських і парламентських виборів, підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та початку російської агресії, об'єктивно потребує нагального перегляду та актуалізації засад державно-громадської взаємодії на рівні концептуальних документів державної політики, зокрема розробку й затвердження нової редакції Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Такий документ має визначити чіткі орієнтири подальшої роботи щодо вдосконалення всієї нормативно-правової бази діяльності громадянського суспільства, передусім її конституційно-правових засад.

Певними позитивними кроками щодо розширення залучення громадських об'єднань до розробки та реалізації діяльності державної політики пам'яті стало ухвалення останнім часом низки законів, що безпосередньо стосуються цієї сфери. Це, зокрема, Закони України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [8], «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті» [9], «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» [10] і деякі інші, що спрямовані на проведення рішучої декомунізації України й подолання тоталітарних елементів в історичній свідомості суспільства. Разом із тим деяка поспішність у прийнятті цих актів викликає потребу в удосконаленні їх норм і механізмів імплементації.

**Висновки.** Отже, діяльність громадських об'єднань щодо участі в реалізації державної політики пам'яті базується на відповідних конституційних нормах, загальних нормативно-правих актах, що регулюють діяльність громадських об'єднань і нормативно-правих актах, що визначають основні напрями власне самої політики пам'яті. Для подолання проблем, які гальмують розвиток державно-громадської взаємодії в цій сфері, суттєве значення має подальше створення державою більш сприятливих умов для функціонування інститутів громадянського суспільства загалом, зокрема подальше вдосконалення його нормативно-правової бази. З цією самою метою доцільно розробити й затвердити Концепцію державної політики пам'яті, яка чітко визначила б об'єкт і суб'єкти державної політики пам'яті, її основні завдання, напрями й механізми їх реалізації та, зокрема, роль громадських об'єднань як активних суб'єктів політики пам'яті й повноцінних партнерів держави.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України / В.Ф. Опришко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – 212 с.

3. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007) 14, прийнята Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032308&mode=thread&order=0&thold=0>.

4. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 02 липня 2010 року № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>.

5. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948).

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з

атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_Ukraine-EU\\_Association\\_Agreement\\_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

8. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 09 квітня 2015 р. № 317-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.memory.gov.ua/laws/zakon-ukraini-pro-zasudzhennya-komunistichnogo-ta-natsional-sotsialistichnogo-natsistskogo-tota>.

9. Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті : Закон України від 09 квітня 2015 р. № 314-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.memory.gov.ua/laws/zakon-ukraini-pro-pravovii-status-ta-vshanuvannya-pam-yati-uchasnikiv-borotbi-za-nezalezhnist-u>.

10. Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років : Закон України від 09 квітня 2015 р. № 315-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.memory.gov.ua/laws/zakon-ukraini-pro-uvichnennya-peremogi-nad-natsizmom-u-drugii-svitovii-viini-1939-1945-rokiv>.