

## Конституційне та муніципальне право

УДК 342

Наталія Богашева \*

## ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СВОБОДИ ОБ'ЄДНАННЯ

*Розглянуто можливість систематизації законодавства щодо об'єднань громадян. Відзначено, що прийняття Закону «Про громадські об'єднання» та одночасна втрата чинності Законом «Про об'єднання громадян» призводять до появи прогалів у правовому регулюванні здійснення права громадян на свободу об'єднання, зниження рівня узгодженості різних нормативних актів, які регулюють подібні правовідносини у сфері реалізації свободи об'єднання.*

*Ключові слова: свобода об'єднання, кодифікація, систематизація, декодифікація законодавства.*

**Богашева Н.В. Проблемы систематизации законодательства в сфере свободы объединения.**

*Рассмотрена возможность систематизации законодательства об объединениях граждан. Отмечено, что принятие Закона «Об общественных объединениях» и одновременное прекращение действия Закона «Об объединениях граждан» приводят к возникновению пробелов в правовом регулировании осуществления права граждан на свободу объединения, снижению уровня согласованности различных нормативных актов, регулирующих подобные правоотношения в сфере реализации свободы объединения.*

*Ключевые слова: свобода объединения, кодификация, систематизация, декодификация законодательства.*

**Bogasheva N.V. Problems of systematization of legislation in the sphere of the freedom of association.**

*The possibility of systematization of legislation concerning citizens' association is considered. It is pointed out that adoption of the Law on public associations and simultaneous loss of force by the Law on citizens' associations cause the appearance of gaps in legal regulation of realization of the citizens' right to associate freely, decreasing the consistency level of different legal acts regulating similar legal relations in the sphere of the freedom of association realization.*

*Keywords: freedom of association, codification, systematization, decodification of legislation.*

Свобода об'єднань належить до основоположних свобод, включених до системи політичних прав, захищених міжнародно-правовими документами та закріплених Конституцією України. Норми статей 36, 37 Конституції «безпосередньо є правоутворюючою основою існування та розвитку багатопартійності в Україні, створення та діяльності професійних спілок, інших громадських організацій» [1, с. 111].

Становлення громадянського суспільства в Україні викликало потребу законодавчого регулювання правовідносин, що виникають при реалізації права громадян на свободу об'єднання. До недавнього часу базовим законодавчим актом у сфері правового регулювання реалізації права громадян на свободу об'єднання був Закон України «Про об'єднання громадян», прийнятий ще 1992 року. Він уперше сформулював зміст права на вільне об'єднання і запровадив уявлення про два типи об'єднань – громадські організації та політичні партії, згодом закріплену статтею 36 Конституції України. Закон «Про об'єднання громадян» набув значення «рамкового»; хоча існує низка законів, що регулюють особливості створення і діяльності окремих видів об'єднань громадян [2] (і навіть конкретних видів громадських організацій; див. огляд законодавства про об'єднання громадян [3]), багато з них містять прямі посилання на Закон «Про об'єднання громадян». Навіть прийняття Закону «Про політичні партії в Україні» у 2001 році не зменшило ролі зазначеного Закону як основи, на якій базувалася законодавство щодо різних типів об'єднань (детальніше про співвідношення законів «Про політичні партії в Україні» та «Про об'єднання громадян» див. [4, с. 45–46]). Таким чином, можна було говорити про певну систему законодавства (хоча й недостатньо послідовну і цілісну) у цій сфері. І хоча процес систематизації законодавства щодо об'єднань громадян слід вважати далеким від завершення, існували підстави для її подальшого проведення з надією на майбутню кодифікацію.

Питання систематизації законодавства у сфері свободи об'єднання у тій чи іншій формі піднімали у своїх наукових працях О.Ващук, Н.Гаєва, В.Кафарський, В.Кравчук, Т.Слинько, С.Соляр та інші. Однак з огляду на динамічний розвиток суспільних відносин та викликані цим проблеми їх законодавчої регламентації, зазначені питання потребують подальшого вивчення.

Відповідно до визначення, яке надає «Юридична енциклопедія», систематизація законодавства – це «впорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи» [5, с. 489]. Систематизація покликана упорядкувати існуючі законодавчі акти, є передумовою ефективності законодавства, надає можливість забезпечити єдність підходів до правового регулювання певної сфери правовідносин, усунення суперечностей, прогалів, колізій та застарілих норм.

Науковці виділяють різні форми систематизації: інкорпорація, консолідація, кодифікація.

За Г. Ф. Шершеневичем, «кодифікація полягає в опрацюванні законодавства, яке спрямоване на приведення діючих законів у систему, з узгодженням їх змісту з потребами часу й з погодженням їх один з одним на основі єдності принципів, що покладені в основу» [6, с. 422]. Однак при кодифікації мова йде не лише про нову форму, але й новий зміст: старі закони замінюються новими, попередні прогалини заповнюються, накопичені протиріччя усуваються [6, с. 148]. Кодифікація законодавства – одна з форм правової діяльності, що має правотворчий характер; вона є однією з найбільш складних «форм систематизації законодавства, зокрема стосовно впорядкування вже чинних нормативно-правових приписів шляхом унесення змін і доповнень до змісту правового акта; має комплексний, цілісний і стійкий характер» [7, с. 11].

Предмет кодифікації включає систему юридичних норм, до яких належать правовий інститут, галузь, система законодавства [8, с. 74–75]. Однак не завжди і не всі відносини «варто регулювати саме на рівні кодексу, тому що процес кодифікації має свою теорію і свої правила втілення, якими, на жаль, часто зневажають. Іноді навіть пропонується кодифікація у формі закону, а не кодексу» [9, с. 63].

Поряд з поняттям «кодифікація» можна зустріти таку категорію, як «декодифікація законодавства». На думку науковців, «за наявності кодексів у відповідній галузі законодавства має місце практика прийняття самостійних законів всупереч положенням чинного кодексу, а ці положення визнаються нечинними. Відтак руйнується єдиний предмет регулювання кодексу, відбувається декодифікація законодавства, множить кількість суперечливих нормативних актів, і ефект кодифікації втрачається» [8, с. 145].

Те ж можна віднести і до окремих законів, які регулюють сферу однорідних суспільних відносин. У разі відсутності у такій сфері кодифікованого акта мова може йти (за аналогією до декодифікації) про «десистематизацію» законодавства, тобто процес, протилежний систематизації. Наслідком такого процесу є зниження рівня узгодженості різних нормативних актів, які регулюють подібні правовідносини, розходження не лише у деталях регулювання, але й у концептуальних засадах відповідних законів.

Подібна ситуація виникає у сфері законодавчого регулювання реалізації права громадян на свободу об'єднання. Можна стверджувати, що з часу прийняття Верховною Радою України 22 березня 2012 року Закону України «Про громадські об'єднання» розпочався процес такої «декодифікації» (чи «десистематизації») законодавства у галузі свободи об'єднань. Вказаний Закон (офіційно опублікований 18 квітня 2012 р., введений у дію з 1 січня 2013 р.) покликаний замінити Закон України «Про об'єднання громадян», який діяв з 1992 року; цей новий Закон істотно змінює правову доктрину розуміння свободи об'єднань в Україні (див. [10]).

Закон «Про об'єднання громадян», ухвалений до прийняття Конституції України та до вступу України до Ради Європи, був далеким від досконалості; практика його застосування у частині регулювання громадських організацій (положення Закону «Про об'єднання громадян» у частині регулювання політичних партій – іншого типу об'єднань громадян – були частково модернізовані шляхом прийняття у 2001 році Закону «Про політичні партії в Україні») засвідчила існування численних проблем. Деякі його ключові положення, зокрема у частині територіального характеру об'єднань, вимог щодо реєстрації, дотримання принципу юридичної визначеності, зазнали суттєвої критики з боку Європейського Суду з прав людини (див. [11]), який визнав низку положень Закону «Про об'єднання громадян» такими, що порушують положення статті 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Потреба прийняття нового закону, який модернізував би правове регулювання здійснення свободи об'єднання у громадські організації, усвідомлювалася давно. Таким чином, Закон «Про громадські об'єднання» мав за мету усунути ці проблеми, наблизити здійснення свободи об'єднань в Україні до демократичних стандартів Ради Європи, сформульованих, зокрема, у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи Res(2007)14 щодо правового статусу неурядових організацій у Європі [12].

З прийняттям Закону «Про громадські об'єднання» ця мета в основному досягнута. Можна стверджувати, що з введенням у дію цього Закону в Україні посиляться законодавчі засади формування і діяльності структур громадянського суспільства.

Водночас виникають проблеми іншого характеру. Приймаючи зазначений Закон, законодавець мав взяти до уваги, що при здійсненні законотворчої діяльності необхідне *всєбічне врахування однорідних суспільних відносин*, критична оцінка чинного законодавства та пошук оптимального варіанта правового регулювання. На жаль, цей аспект не повною мірою був врахований при прийнятті Закону «Про громадські об'єднання». Втрата чинності Законом України «Про об'єднання громадян» без внесення необхідних змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (незважаючи на доручення, що міститься у п. 14 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про громадські об'єднання», станом на лютий 2013 року (тобто після закінчення шестимісячного строку) такий законопроект не внесений до Верховної Ради України.) призводить до появи прогалин у правовому регулюванні реалізації права громадян на свободу об'єднання у політичні партії, на яке не поширюється дія Закону «Про громадські об'єднання»; залишилися без «адресата» бланкетні норми багатьох законів, що стосуються об'єднань різних видів, які далі відсилають до (вже нечинного) Закону «Про об'єднання громадян». Усе це разом із зміною доктрини (по суті, відмовою від конституційного поняття «об'єднання громадян») можна характеризувати як ознаки «десистематизації» законодавства у сфері реалізації права на свободу об'єднання.

У зв'язку із втратою чинності Законом України «Про об'єднання громадян» неврегульованим залишається значний обсяг питань, які досі регламентувалися зазначеним Законом. Зокрема, невизначеним стає порядок здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням громадськими об'єднаннями вимог законодавства; нечіткий *суб'єкт здійснення* такого контролю («органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування»; див. частину п'яту статті 22 Закону «Про громадські об'єднання»); жодним чином не визначений *предмет контролю* (порушення «дотримання закону» може розумітися дуже широко), не встановлені *підстави* здійснення заходів контролю, не окреслена *процедура контролю* (загальна відсылна норма «відповідно до закону» не може заповнити існуючу прогалину у зв'язку з відсутністю такого закону).

Така невизначеність нормативного регулювання є відходом від системності чинного законодавства і порушує принцип юридичної визначеності. Саме «розмитість» норм Закону «Про об'єднання громадян» (тобто брак юридичної визначеності, яка б надавала можливість кожному «передбачити в розумних межах, виходячи з обставин справи, ті наслідки, які може спричинити означена дія») свого часу була предметом жорсткої критики з боку Європейського Суду з прав людини у вже згаданій вище справі «Корецький та інші проти України» [11].

Водночас не можна обминути деякої нечіткості в окресленні кола суб'єктів, на яких не поширюється дія Закону: так, неясно, як слід розуміти пункт 6 частини другої статті 2, згідно з яким до громадських об'єднань не відносяться «непідприємницькі товариства (які не є громадськими об'єднаннями), утворені на підставі інших законів». На підставі цих положень важко визначити, наприклад, чи відноситься до громадських об'єднань благодійне товариство (частина друга статті 13 Закону «Про благодійну діяльність і благодійні організації»), яке замінило поняття «благодійної членської організації», передбачене попередньою редакцією Закону; такі ж питання виникають щодо деяких інших об'єднань, передбачені спеціальними законами (творча спілка, спортивна федерація, адвокатське об'єднання і т.п.); незрозуміло, чи поширюється дія цього Закону на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення професійних спілок (стаття 4 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності») та організацій роботодавців (стаття 4 Закону «Про організації роботодавців»).

Такі приписи цього Закону, замість упорядкування й систематизації законодавства, уникнення колізій та інших неузгодженостей, через брак системного підходу можуть призвести до виникнення нових колізій та суттєвих ускладнень у правозастосуванні.

Для досягнення повноцінного та якісного законодавчого регулювання у сфері реалізації свободи об'єднання необхідно зупинити процес «десистематизації» законодавства про об'єднання. З прийняттям Закону «Про громадські об'єднання» виникає необхідність не лише внесення змін до низки інших законів, але і приведення їх у відповідність до зміненої доктрини та нової систематизації законодавства, яке стосується свободи об'єднання.

Ефективний законотворчий процес у цій сфері потребує в першу чергу всебічного осмислення та узагальнення наявної теоретичної основи, наукових напрацювань у відповідній галузі, аналізу всієї законодавчої бази, яка регулює зазначені суспільні відносини, уніфікації системи понять та термінології. Лише на цій основі можна рухатися в бік систематизації (кодифікації) законодавства, яке реалізує свободу об'єднання. Першим кроком має стати відновлення доктринальної цілісності та системності цього конституційного інституту.

#### Список використаних джерел:

1. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні: до 60-річчя Загальної декларації прав людини / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 252 с.
2. Богашева Н.В. Класифікація громадських організацій: проблема критеріїв / Н.В. Богашева // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 1(4) – С. 22 – 27.
3. Бюлетень моніторингу законодавства України / О.Л. Копиленко, О.В. Зайчук, Н.Р. Нижник, В.М. Алексєєв, Т.М. Барабаш, Н.В. Богашева та ін.; за заг. ред. В.О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2010. – Вип. 2. – С.33–61.
4. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія / Н.В. Богашева. – К. : Логос, 2012. – 446 с.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. – Т. 5 : П–С / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – 736 с.
6. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – 698 с.
7. Пархоменко Н.М. Кодифікація законодавства: теоретико-історичні аспекти / Н.М. Пархоменко // Часопис Київ. ун-ту права. – 2005. – № 3. – С.7–12.
8. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова, та ін.; за заг. ред. О.І. Ющика. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 208 с.
9. Спасибо-Фатєєва І. Методологічні витоки кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність / І.Спасибо-Фатєєва // Право України. – 2009. – № 8. – С. 62–71.

10. Богашева Н.В. Чи потребує перегляду конституційна доктрина об'єднань громадян? / Н.В. Богашева // Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики. Матер. щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. (19-20 квітня 2012 р.). – У 2-х част. / За заг. ред. В.В. Коваленка. – Част. 1. – К.: НАВС, 2012. – С. 195–197.

11. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Корецький та інші проти України» // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/24530>.

12. Рекомендація Ради Європи CM/REC(2007)14 щодо правового статусу неурядових організацій в Європі // Офіційний сайт Державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsv.gov.ua/show/1271>.

*\* Богашева Наталія Владиславівна – кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 342.57

Радим Губань \*

### МІСТО ІЗ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ СЕВАСТОПОЛЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ

*У статті розглядається становлення правового регулювання міста Севастополя як особливої адміністративно-територіальної одиниці, досліджується еволюція нормативного забезпечення міста, аналізуються законопроекти, що спрямовані на зміну законодавчого забезпечення Севастополя як адміністративно-територіальної одиниці із спеціальним статусом. Вказується на необхідність прийняття спеціального Закону України, в якому врегульовувався б правовий статус Севастополя.*

*Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, законопроект, місто із спеціальним статусом, Севастополь.*

*Губань Р.В. Город со специальным статусом Севастополь как административно-территориальная единица.*

*В статье рассматривается становление правового регулирования города Севастополя как особенной административно-территориальной единицы, исследуется эволюция нормативного обеспечения города, анализируются законопроекты, направленные на изменение законодательного обеспечения Севастополя как административно-территориальной единицы со специальным статусом. Указывается на необходимость принятия специального Закона Украины, в котором регулировался бы правовой статус Севастополя.*

*Ключевые слова: административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, законопроект, город со специальным статусом, Севастополь.*

*Guban R.V. City with the special status Sevastopol as administrative-territorial unit.*

*In the article, becoming of the legal adjusting of city of Sevastopol is examined as the special administrative-territorial unit, the evolution law is investigated, bills, sent to the change of the legislative providing of Sevastopol as administrative-territorial unit with the specialcity, are analysed. Specified on the necessity of passing a special Act of Ukraine, legal status of Sevastopol would be regulated in which .*

*Keywords: administrative-territorial unit, administrative-territorial device, bill, city with the special status, Sevastopol.*

Незважаючи на те, що в статті 113 Конституції України зазначено, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України, однак до цього часу закон, який би регулював правовий статус міста Севастополя, так і не був прийнятий. Очевидно, що однією з причин неприйняття вказаного нормативно-правового акту є недостатня дослідженість цього питання.

Дослідженням певних аспектів правового статусу Севастополя займалися такі українські вчені: Г. Г. Абасов, О. В. Андрощук, В. І. Борденюк, А. І. Доценко, О. Л. Копиленко, М. С. Куйбіда, В. Я. Малиновський, Д. В. Могила, М. І. Малишко, Я. П. Павлович, М. І. Росенко, О. В. Скрипнюк. Однак, вони не ставили предметом дослідження Севастополь як адміністративно-територіальну одиницю. З огляду на це, метою цієї статті є дослідження специфічних особливостей міста Севастополя як адміністративно-територіальної одиниці.

Севастополь, як відомо, є портовим містом. І цю його особливість для військових потреб використовували ще в часи Російської імперії. Радянський уряд теж вирішив розмістити в цьому місті свій флот. В період Другої світової війни місто зазнало значних руйнувань. З огляду на це Рада Міністрів СРСР постановила виділити Севастополь як місто Республіканського підпорядкування для прискорення його відбудови. Згідно з рішенням Президії Верховної Ради РРФСР «Про виділення міста Севастополь у