

Мудрак В. В.,  
асpirант кафедри історії,  
теорії права і держави та конституційного права  
Навчально-наукового інституту права  
Університету державної фіiscalної служби України

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ПОЛЬЩІ

### LEGAL BASIS OF ACTIVITIES OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN POLAND

У статті досліджено теоретичні аспекти та особливості нормативного регулювання діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Польщі. Також проаналізовано окремі аспекти та особливості зазначеного права в різних країнах – членах Європейського Союзу та сформульовано пропозицій щодо вдосконалення діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні.

**Ключові слова:** законодавство, закон, громадські організації, громадянське суспільство, об'єднання громадян, фундація, Європейський Союз, конституція.

В статье исследованы теоретические аспекты и особенности нормативного регулирования деятельности общественных организаций в сфере защиты прав и свобод человека в Польше. Также проанализированы отдельные аспекты и особенности указанного права в различных странах – членах Европейского Союза и сформулированы предложения по совершенствованию деятельности общественных организаций в сфере защиты прав и свобод человека в Украине.

**Ключевые слова:** законодательство, закон, общественные организации, гражданское общество, объединение граждан, фонд, Европейский Союз, конституция.

The article examines the theoretical aspects and peculiarities of the regulation of the activities of public organizations in the field of the protection of human rights and freedoms in Poland. Also, certain aspects and features of this right have been analyzed in various countries of the European Union and proposals of improving the activities of public organizations in the field of protecting human rights and freedoms in Ukraine have been formulated.

**Key words:** legislation, law, public organizations, civil society, citizens' associations, foundation, European Union, constitution.

Захист прав і свобод людини є одним із ключових напрямів діяльності держави. Саме реалізація права на об'єднання в громадські організації (у формах, передбачених конституцією та законами відповідної країни) є необхідною передумовою для створення нових та розширення наявних громадських організацій, підвищення їх ефективності та значення у суспільному житті. В українській юридичній науці за останнє десятиліття значно зрос інтерес до вивчення правових зasad діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини. окремі аспекти зазначеного права були об'єктом дослідження різних юридичних наук: конституційного права, адміністративного права, цивільного права, теорії та історії держави і права тощо. Дедалі більше уваги приділяється дослідженю права на громадські організації в інших країнах Європи та світу.

Україна, як і Польща, є постсоціалістичною країною. Досвід Польщі у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства є актуальним для України.

Але разом із тим комплексні наукові дослідження правових зasad діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Польщі та в окремих країнах – членах ЄС практично не проводилися.

Мета статті полягає в дослідженні теоретичних аспектів та особливостей нормативного регулювання діяльності громадських організацій у сфері захис-

ту прав і свобод людини в Польщі, а також аналізі окремих аспектів та особливостей зазначеного права в різних країнах – членах ЄС та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні.

Теоретичним підґрунтам дослідження проблематики діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Польщі є творчі доробки провідних вітчизняних та зарубіжних науковців: Г.В. Атаманчук, В.А. Скуратівський, С.О. Телешун, І.Ф. Надольний, П. Глінський, М. Новосельський, П.К. Ситник, М.Б. Стецик, Б.І. Стакура, О. Грабовська.

За останні роки в юридичній літературі проблемам захисту прав людини і правозахисному регулювання приділяється дедалі більше уваги.

Потенціал прав і свобод особистості може бути реалізований лише тоді, коли для цього є необхідні умови політичного, економічного, морального, організаційного та іншого порядку. Як зазначає Б.І. Стакура у своєму дисертаційному дослідженні, процес реалізації прав і свобод регулюється особливим механізмом, який включає в себе систему юридичних норм і органів, які гарантують право реалізації, тобто діяльність владних структур, а також активна поведінка самого індивіда по матеріалізації своїх суб'єктивних прав, досягнення закріплених цими правами благ і соціальних цінностей. Ступінь гарантованості прав і свобод людини в конкретній державі

залежить не стільки від переліку прав, закріплених у законодавстві, скільки від рівня розвитку механізмів і розробленості процедур, які використовуються при захисті цих прав [6, с. 126].

Однак законодавство не може задоволити всіх запитів громадян та врахувати різноманіття явищ суспільного життя, які впливають на ефективність реалізації ними своїх суб'єктивних прав. Крім того, навіть чітко регламентовані правові норми не завжди реалізовуються в повному обсязі внаслідок ослаблення системи гарантій, зловживань із боку посадових осіб та інших негативних впливів. Маються на увазі такі негативні явища, як бюрократичне свавілля, некомпетентність державних службовців, міжнаціональні конфлікти, безсилля влади, порушення законності та інші.

Важливою складовою частиною у діяльності громадських організацій Польщі у сфері захисту прав і свобод людини є наявність європейських нормативно-правових документів, які передбачають чітке виконання їх норм державами-членами.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності Польщі було «повернення в Європу» шляхом приєднання до Європейського Союзу, що, своєю чергою, вимагало гармонізації національного законодавства з нормами європейського права та запозичення європейських інститутів ринку і демократії. Водночас поглиблювався діалог між суспільством та державою, який сприяв як зростанню рівня довіри громадян до влади, так і збільшенню підтримки державою громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Польщі.

5 квітня 1994 р. Республікою Польща подала заявку на членство в Європейський Союз. Крім того, варто зазначити, що дипломатичні відносини між Польщею та Європейським Економічним Співдіяництвом були встановлені ще у вересні 1988 р., а 19 вересня 1989 р. між ними було підписано договір про торговельне та економічне співробітництво. Новим етапом стало підписання в 1991 р. Європейської Угоди (або Угоди про асоціацію) між Польщею та Європейським Союзом, який заклав основи членства Польщі в Європейському Союзі, започатковував основи всеобщої законодавчої уніфікації, економічних та суспільних змін. Відповідно до Європейської угоди Польща взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство до законодавства Європейського Союзу. Інтеграція Польщі до внутрішнього ринку Європейського Союзу вимагала забезпечення складного процесу адаптації законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства Європейського Союзу. Ключовим моментом цього процесу вважався не просто процес адаптації законодавства, але й створення необхідної «інфраструктури», в рамках якої законодавство могло б функціонувати ефективно [4].

Згідно з нормами Європейського Союзу, які адаптували Польща, що закріплює права людини і їх захист, що містяться в різних міжнародно-правових документах, таких як Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основних

свобод, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Пакті про економічні, соціальні і культурні права тощо, права людини є найвищою цінністю, а право людини на правовий захист – природним правом людини.

У 1952 р. було прийнято основний законодавчий акт і основу польської держави Конституцію, яка забезпечує кожному громадянинові право вільного об'єднання у професійні спілки, громадські рухи, товариства тощо.

Відповідно до ст.ст. 57 та 58 Конституції Польщі, кожному забезпечується свобода організації мирних зібрань та участі в них, заборонені об'єднання, мета або діяльність яких суперечать Конституції або закону. Рішення про відмову в реєстрації або про заборону діяльності такого об'єднання приймає суд.

Крім того, Конституція визначає види об'єднань, що підлягають судовій реєстрації, порядок цієї реєстрації, а також форми нагляду за цими об'єднаннями. Польська конституція закріплює принцип субсидіарності: першорядна значущість надається індивідуальному суспільству (у тому числі асоціаціям громадян), тоді як держава створена для їх підтримки.

Важливим аспектом функціонування сучасних демократій є також надання громадянам можливості впливати на рішення, що ухвалюються владою у сфері захисту прав і свобод людини. У польській конституції закріплено два методи такого впливу. По-перше, це референдум. Його проведення регулюється законом, прийнятим сеймом 14 березня 2003 р. На загальнодержавний референдум можуть виникнити питання, які мають особливе значення для держави. Є також можливість проведення місцевого референдуму, питаннями якого є припинення повноважень місцевої влади та розгляд важливих проблем громади. По-друге, це народна ініціатива. Вона передбачає, що громадяни можуть звернутися до сейму із власним проектом закону Питання, пов'язані з цим процесом, регулюються законом від 24 червня 1999 р. про порядок здійснення законодавчої ініціативи громадянами. Згідно з положеннями цього закону, заява може бути подана до сейму, якщо її підтримують не менше ніж 100 тис. громадян, в яких є дійсне виборче право. Пропозиції, подані в такий спосіб, стосуються питань, які з багатьох причин не можуть розраховувати на підтримку більшості депутатів у парламенті [8, с. 31].

Також діяльність громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Польщі регламентується великою кількістю законодавчих і підзаконних актів («Про доступ до інформації», «Про фонди», «Про лобістську діяльність» та ін.). Основним правовим актом, що регулює створення і діяльність громадських об'єднань, є закон від 7 квітня 1989 р. «Закон про громадські об'єднання».

У цьому Законі зазначено, що об'єднання є «інструментом» для реалізації громадських свобод, які визначені Конституцією, Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадські і політичні права. Право на створення об'єднання може бути обмежене лише законами з метою забез-

печення захисту національних інтересів або громадського порядку, охорони здоров'я чи моральної настінності населення, а також із метою захисту особистих прав і свобод людини.

Громадське об'єднання є добровільним громадським формуванням, метою якого не є отримання прибутку. Ним самостійно визначається мета і програма діяльності, структура, а також приймаються внутрішні акти, які регулюють його діяльність.

Важливе значення для діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Польщі, відіграє Закон від 6 квітня 1984 р. «Про фундації». В українському законодавстві немає закону про фонди (фундації), тому проблематика фондів регулюється в основному законом «Про благодійництво і благодійні організації»

У цьому законі не дається безпосереднього визначення фундації, однак в окремих статтях визначаються основні риси цієї інституції. Зокрема, фундація є організацією, яка є створеною для досягнення суспільно чи економічно корисних цілей, організована засновником чи фізичними особами, незалежно від їх громадянства і місця проживання або юридичною особою, зареєстрованою в Польщі чи за кордоном, котрі подали заяву про створення фундації.

Досить влучно поняття «фундація» розкриває дослідник М. Стецик у своїй статті «Поняття фундації у законодавстві Польщі». Зокрема, він вказує, що фундація може бути заснована для реалізації суспільно і економічно корисних цілей, особливо таких, як охорона здоров'я, розвиток економіки і науки, освіта і виховання, культура і мистецтво, суспільна допомога, охорона навколошнього середовища та опіка над історичними цінностями [3].

Вимоги польського законодавства стосовно реєстрації організації є досить складними, порівняно з іншими країнами Європейського Союзу. Наприклад, у Франції та Нідерландах для реєстрації організації вистачить двох засновників, а в Німеччині – семи. Мінімальний вік, коли особа може бути членом громадської організації, становить 14 років, тоді як у Польщі є вимога досягнення 16-річного віку [1].

При цьому головне те, що політика уряду у сфері розвитку громадянського суспільства та взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями визначається Законом «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство» (від 29.05.2003 р.). Він створювався кілька років – від задуму, розробки до ухвали 6–7 років. Коли після 1989 р. багато організацій розпочали свою діяльність, виникла необхідність у створенні такого закону, що найкраще підходив як для влади, так і для неурядових організацій. Цей закон – основа для національної стратегії розвитку громадянського суспільства та підтримки Фонду громадянських ініціатив.

Таким чином, закон регулює засади проведення діяльності суспільної користі органами самоврядування та використання цієї діяльності органами публічної адміністрації з метою виконання суспільних завдань. Закон також регулює умови надання послуг волонтерами та користування цими послугами [2, с. 231].

Одним із важливих напрямів діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини є нормативно-правова база. У Польщі вона досить розвинена, її завдання – забезпечення максимально комфортних умов для діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини, спираючись на основні принципи міжнародного правозахисного законодавства і загальноєвропейські угоди між державними структурами та представниками громадянського суспільства.

Роки українських реформ показали, що навіть нормативно закріплений офіційно владою фундаментальні принципи та ідеї як вищої цінності і гарантоване державою захист його прав і свобод не завжди відповідають практиці їх здійснення.

З усього вищесказаного можна зробити впевнений висновок про те, що ситуація, що склалася в Україні, щодо діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини, є наслідком загальної політичної та економічної нестабільності. Вихід нашого суспільства з кризи і його подальша інтеграція в світове цивілізоване співтовариство лежать на шляхах всеобщої та послідовної гуманізації суспільних відносин, формування правового порядку, що дає міцні гарантії невід'ємних і невідчужених прав людини.

Очевидно, що ці проблеми мають загальнонаціональний характер, через що вони ніяк не можуть бути вирішенні за допомогою використання, як це часто буває, локальних маніпуляцій із боку влади. Рішення таких проблем може стати лише результатом реалізації довгострокових, стратегічних планів розвитку держави і нації.

Державна влада України має бути організована і діяти таким чином, щоб не просто декларувати громадські організації у сфері захисту прав і свобод людини, а й забезпечити можливість його нормального розвитку, а саме:

- вдосконалення нормативно-правової бази;
- вдосконалення механізмів взаємодії органів державної влади і громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини;
- підвищення рівня правової культури та правої свідомості для захисту прав і свобод людини;
- збільшення рівня довіри населення до інститутів громадянського суспільства як представників власних інтересів.
- визначення теоретико-правових зasad забезпечення прав і свобод людини;
- визначення заходів підвищення ефективності державного, судового та відомчого контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини;
- збалансування бюджетної політики у сфері діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні.

Необхідно відзначити, що нині ефективне і інтенсивне міжнародне співробітництво – це значним чином запорука вирішення цілої низки соціальних та економічних завдань національного масштабу для багатьох держав. Цілком очевидно, що такого роду взаємодії здійснюються на базі

міжнародно-правового співробітництва в галузі прав людини. Прагнення України тісніше і масштабніше інтегруватися у світову спільноту зумовлено також наявністю великого переліку нагальних соціально-економічних проблем, допомога у вирішенні яких із боку міжнародних союзів може бути надана лише при прийнятті українською сто-

роною певних зобов'язань. Вважаємо, що зміни, які віднедавна започатковані державною владою України, на фоні підписання Україною угоди про асоційоване членство з Європейським Союзом відіб'ються на якості ефективних та оперативних змін у діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Грабовська О. Неурядові організації в Польщі і в Україні: порівняльний аналіз. Юриспруденція. 2008. 24.06. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=721>.
2. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: Монографія / За наук. ред. В.П. Беха. К.: Вид. НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2011. 680 с.
3. Стецик М.Б. Поняття фундацій в законодавстві Польщі. Третя міжнародна науково-практична конференція «Наука в інформаційному просторі», 29–30 жовтня 2007 р. URL: <http://www.confcontact.com/2007nov/stecik.php>;
4. Грабовська О. Організації з особливим статусом у Польщі. Юрист НУО. URL: <http://www.lawngo.net/index>
5. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованою Радою Європи, Страсбург, 5 липня 2002 р. Юридичний вісник України. 2002. № 50. С. 34–43.
6. Стакура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ...канд. юр. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Національний університет «Львівська політехніка, Міністерства освіти і науки України. Львів, 2016. 180 с.
7. Козак С. Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз громадських організацій України. К., 2002. 48 с.
8. Европейская политика и практика в области сотрудничества между государством и НПО: Сб. материалов / Междунар. центр некоммерч. права. К., 2005. 183 с.
9. Збігнев В. Надання соціальних послуг. Варшава, 2000. 65 с.