

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

LEGAL STATUS OF UKRAINE NGO IN THE EUROPEAN STANDARDS

УДК 342.728

Гололобов С.М.

аспірант кафедри європейської інтеграції
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Досліджено історію становлення та розвитку громадських організацій України. Визначено характерні ознаки громадських організацій. Показані види громадських організацій. Проаналізовано правове регулювання створення та припинення діяльності громадських організацій. Досліджено елементи гармонізації законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами.

Ключові слова: громадські організації, законодавство про громадські організації, правовий статус громадських організацій, ознаки громадських організацій, європейські стандарти про громадські організації.

Исследована история становления и развития общественных организаций Украины. Определены характерные признаки общественных организаций. Показаны виды общественных организаций. Проанализировано правовое регулирование создания и прекращения деятельности

общественных организаций. Исследованы элементы гармонизации законодательства Украины об общественных организациях с европейскими стандартами.

Ключевые слова: общественные организации, законодательство об общественных организациях, правовой статус общественных организаций, признаки общественных организаций, европейские стандарты об общественных организациях.

The history of the formation and development of public organizations of Ukraine was researched. Were marked characteristic features of NGOs. Were showed types of NGOs. Was analyzed the legal regulation of the establishment and termination of NGOs. Harmonize elements of the legislation of Ukraine on associations with European standards were reserched.

Key words: NGOs, the law on NGOs, the legal status of NGOs, NGOs signs of, European standards of public organizations.

Постановка проблеми. Враховуючи факт обрання українським народом демократичного шляху свого розвитку, особливої уваги потребує наявність функціонуючого механізму реалізації свобод і прав людини.

В Україні громадські організації утворюються відповідно до конституційного права на об'єднання (ст. 36 Конституції України). Виходячи з цього, побудоване на демократичних засадах регулювання утворення і діяльності громадських організацій сприяє реалізації даного права.

Однією з багатьох специфічних ознак по-справжньому демократичної держави, якою прагне стати Україна, є залучення широких верств населення до прийняття владою важливих, для даної спільноти людей, рішень.

Аналізуючи досвід країн-членів Європейського Союзу, доходимо до висновку, що більш ефективними і конструктивним є залучення не окремих людей, а організованої широкої громадськості.

Саме ця громадськість, що проявляється інститутами громадянського суспільства, є громадськими організаціями.

Питання пов'язані з утворенням та функціонуванням громадських організацій регламентуються переважно Основним законом

України та Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р.

В Україні, окрім Закону «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., що має загальний характер, діє і низка законів спеціального характеру про громадські організації, а саме: Закони України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», і т.п., норми яких часто вступають у суперечність з нормами Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., а отже, на нашу думку, – потребують перегляду.

Враховуючи євро-інтеграційний вектор розвитку України, такий перегляд доцільно й логічно здійснювати з врахуванням та використанням європейських стандартів як про права особистості (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.), так і про громадські організації (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. № CM/Rec (2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 р.).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи історіографію даної проблематики, доходимо висновку, що в сучасній науці не проводились комплексні та ґрунтовні дослідження правового статусу громадських організацій як суб'єктів цивільного права. До 90-х років ХХ століття окремі аспекти участі громадських організацій у цивільно-правових відносинах розглядалися в працях таких науковців як С.М. Братусь, В.В. Качанова, Г.О. Кудрявцева, Г.В. Міщенко, П.І. Седугін та ін. З 1991 р. після проголошення України незалежною державою основна увага науковців даної сфери на рівні монографічного та дисертаційного вивчення приділялась конституційно-правовому та адміністративно-правовому статусу громадських організацій (Н.П. Гаєва, О.М. Ващук, Є.Є. Додіна та ін.).

Істотним внеском у вивчення та дослідження публічно-правової проблематики, пов'язаної з громадськими організаціями, є праці у вигляді дисертацій О.М. Ващука «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні» та Є.Є. Додіної «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні». Але дані дослідження базуються на застарілому законодавчому полі і автори або взагалі не торкаються наявності міжнародних стандартів у сфері утворення і функціонування громадських організацій, або обмежуються тільки міжнародними стандартами щодо права на об'єднання.

Детально та ґрунтовно вивчені та досліджені проблеми та аспекти правового статусу юридичних осіб приватного права, у працях таких науковців та вчених, як: С.С. Алексеєв, А.Ю. Бабаскін, Т.В. Боднар, В.І. Борисова, С.М. Братусь, О.М. Вінник, В.В. Воловик, М.К. Галянтич, О.В. Дзера, А.С. Довгерт, І.В. Жилінкова, Д.В. Задихайло, І.С. Канзафарова, О.Р. Кібенко, Н.В. Козлова, В.М. Коссаєв, О.В. Кохановська, В.М. Кравчук, Н.С. Кузнецова, І.М. Кучеренко, В.В. Луць, Р.А. Майданик, В.К. Мамутов, Д.І. Мейєр, Й.О. Покровський, В.Д. Примаєв, Н.О. Саніахметова, В.І. Семчик, І.В. Спасибо-Фатєєва, Р.О. Стефанчук, Є.О. Суханов, Н.І. Тітова, Л.М. Труфанова, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, В.Д. Фролов, П.П. Черевко, Б.Б. Черепакін, Я.М. Шевченко, Г.Ф. Шершеневич, Р.Б. Шишка, С.І. Шимон, В.С. Щербина, В.Л. Яроцький та ін. Вивчається та аналізується правовий статус окремих суб'єктів цивільного права, зокрема благодійних та релігійних організацій (О.Ю. Літвіна, В.Ф. Піддубна, В.Д. Фучеджі, В.О. Чепурнов та інші). Однак проблематика правового статусу громадських організацій як суб'єктів

цивільного права лишилися поза належною увагою науковців та вчених сучасної вітчизняної науки, особливо юридичної, що і визначає актуальний вибір теми даного дослідження.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наукова новизна викладених у статті результатів полягає в тому, що стаття є одним із перших досліджень громадських організацій як суб'єктів саме цивільного права, особливостей їх участі в цивільних правовідносинах.

Метою статті є формування теоретичних засад правового статусу громадських організацій як суб'єктів цивільного права та вироблення конкретних та конструктивних пропозицій щодо удосконалення та покращення норм діючого законодавства України в цій сфері у відповідності й з врахуванням європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Історія становлення та розвитку громадських організацій на території України налічує понад два століття. Можна виділити такі її етапи: перший (етап зародження ідей, концепцій, створення перших громадських організацій, що тривав до 3 березня 1906 р. і характеризувався відсутністю належних нормативно-правових актів, які б регламентували їх створення та діяльність); другий етап (від 4 березня 1906 р. до 1917 р., під час якого прийняття в Російській імперії нормативно-правового акту, що регламентував створення та діяльність громадських організацій, стало поштовхом їх розвитку); третій (радянський етап, що тривав з 1917 р. по 1991 р. та характеризувався жорстким контролем держави за створенням та діяльністю громадських організацій); четвертий (сучасний етап, що триває з 1991 р. по сьогодні і характеризується становленням національного законодавства в сфері створення і діяльності громадських організацій та його реформуванням відповідно до європейських стандартів) [17, с. 129].

Четвертий («сучасний») етап історії розвитку громадських організацій в Україні можна поділити на два підетапи: перший, що тривав з 1991 р. до 2003 р., під час якого відбулося становлення національного законодавства про громадські організації (прийняття Закону України «Про об'єднання громадян» та інших нормативно-правових актів) та закріплення на конституційному рівні права створювати громадські організації (ст. 36 Конституції України); другий, що розпочався з набуття чинності Цивільного кодексу України (1 січня 2004 р.), який визнав громадські організації непідприємницькими товариствами та дав новий поштовх розвитку громадських

організацій, триває досі та характеризується реформуванням національного законодавства в сфері створення і діяльності громадських організацій відповідно до європейських стандартів [18, с. 205-206].

Розглядаючи дане питання, необхідно зазначити, що для громадської організації як суб'єкта цивільного права, опираючись на наукові дослідження Менджул М.В., характерні наступні ознаки:

- ознаки, властиві їй як юридичній особі (організаційна єдність, державна реєстрація та цивільна правосуб'єктність, проявами якої є майнова відокремленість, виступ у цивільних відносинах від свого імені, самостійна майнова відповідальність та здатність бути позивачем (відповідачем) у суді);

- ознаки, притаманні громадській організації як непідприємницькому товариству (спеціальна правоздатність, непідприємницький характер діяльності та неприбутковість);

- конститутивні ознаки, що розкривають сутність громадської організації – мета створення і діяльності (громадські організації створюються для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів) та членський характер громадських організацій.

Громадські організації є конституційно-правовою формою громадських об'єднань. Їм притаманні такі ознаки громадських об'єднань, як добровільність, самоврядність, недержавність і неприбутковість; ці ознаки відрізняють громадські організації від політичних партій. Від іншої конституційно-правової форми громадських об'єднань – громадських спілок – громадські організації відрізняються, по-перше, тим, що їх засновниками і членами (учасниками) можуть бути лише фізичні особи, а по-друге, – тим, що засновники та члени (учасники) своїми діями беруть участь у роботі громадської організації [2, с. 14].

Сучасна система громадських організацій в Україні має достатньо розгалужену структуру та включає: професійні спілки, організації роботодавців, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі спілки, громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, громадські організації жертв нацистських переслідувань, інвалідів та ін. Аналіз положень нормативно-правових актів не дає підстав вважати громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону видом громадських організацій [15, с. 187].

Вивчаючи дане питання, доходимо до висновку, що місце громадських організацій у загальній системі суб'єктів цивільного

права України як таких, припадає до юридичних осіб приватного права.

У процесі створення громадської організації як юридичної особи можна виділити два етапи: ініціативно-організаційний, що включає волевиявлення (ініціативу) засновників, яке виражається в прийнятті рішення про створення громадської організації на загальних зборах (конференції, з'їзді), розробку і затвердження статуту та формування органів управління; реєстраційний, що передбачає легалізацію громадської організації та проведення державної реєстрації, внаслідок якої вона набуває статусу юридичної особи [16, с. 14].

Саме на основі статуту повинні діяти громадські організації, що набувають статусу юридичної особи. Якщо громадські організації легалізовані шляхом повідомлення про заснування, вони, на нашу думку, можуть діяти на основі положення.

В основу правового регулювання реорганізації непідприємницьких товариств, в тому числі громадських організацій, може бути покладений наступний принциповий підхід: у процесі злиття, поділу та виділу непідприємницького товариства може бути створене тільки непідприємницьке товариство; непідприємницьке товариство не може бути перетворене в підприємницьке товариство або приєднатися до нього [19, с. 146].

У результаті реорганізації або ліквідації громадської організації припинення її діяльності, як і будь-якої юридичної особи приватного права, означає припинення її правосуб'єктності.

Цивільну правоздатність громадських організацій можна визначити як їх здатність мати цивільні права і виконувати обов'язки, а змістом правоздатності є конкретні майнові та особисті немайнові права, що надаються цим організаціям ЦК України, іншими нормативно-правовими актами та можуть закріплюватися у статутах. Обсяг правоздатності конкретної громадської організації визначається метою її створення та діяльності, що закріплюється в статуті [22, с. 372].

Позитивним явищем в Україні є той факт, що юридичним особам надана загальна правоздатність, однак, на нашу думку, доречно було б встановити у Цивільному Кодексі України для всіх непідприємницьких товариств, серед яких і громадських організацій, правоздатність спеціальну.

Громадська організація, що набула статусу юридичної особи, володіє широким колом прав, які можна класифікувати на наступні види: права організаційно-представницького характеру (право розповсюджувати інформацію; пред-

ставляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних органах, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях; проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо); право засновувати або вступати між собою в спілки (союзи, асоціації тощо) та ін.); цивільні права (майнові та особисті немайнові права) [19, с. 147].

Будь-яка громадська організація різного спрямування повинна мати своє унікальне найменування та в жодному разі не використовувати найменування іншої юридичної особи. Безпосереднє право на найменування громадської організації включає: право на повне та скорочене найменування, виключне право на використання свого найменування, право вимагати від інших фізичних та юридичних осіб припинення неправомірного використання найменування та право на захист від такого неправомірного використання. Заборона, що встановлена законом використовувати найменування громадської організації фізичними та юридичними особами, захисту від неправомірного використання найменування громадської організації не сприяє.

Висновки і пропозиції. Наявність у конституційному законодавстві про громадські організації територіальних статусів громадських організацій (міжнародний, всеукраїнський та місцевий) не відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (про що прямо зазначено в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Корецький та ін. проти України»), а також Рекомендації № СМ/Рес (2007)14 та Фундаментальним принципам. Такий підхід порушує принцип рівності цих інститутів громадянського суспільства. З метою гармонізації конституційного законодавства про громадські організації з європейськими стандартами, запропоновано впровадити два статуси – міжнародний та національний, не пов'язуючи їх виключно з територією діяльності громадської організації. Важливим чинником при визначенні статусу громадської організації має стати також і громадянство її засновників та членів (учасників) [2, с. 12].

Вивчаючи та аналізуючи Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року N 2460-XII не відповідав Рекомендації № СМ/Рес (2007)14 та Фундаментальним принципам у частині можливості утворення таких громадських організацій, які не базуються на членстві. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI не заперечує можливостей утворення таких інститутів громадянського суспільства, але

окремо не регламентує їх правове становище. Таким чином, для гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами необхідно вжити ряд конкретних заходів в законодавчому та нормотворчому полі щоб ліквідувати цю прогалину.

Доцільно надати громадським організаціям право нормотворчої ініціативи на місцевому рівні. Наразі внутрішня структура громадських організацій, встановлена Законом України «Про громадські об'єднання» (2012 р.), не відповідає Рекомендації № СМ/Рес (2007)14 та Фундаментальним принципам через надзвичайну ускладненість. У зв'язку з цим запропоновано громадські організації, які передбачають наявність членства, утворювати в організаційно-правовій формі неприбуткового товариства, з обов'язковою наявністю таких органів, як загальні збори членів та виконавчий орган (аналогічна структура органів для членських громадських організацій, що легалізуються шляхом повідомлення). Доцільно детально регламентувати процедури скликання та проведення загальних зборів членів громадської організації в Законі України «Про громадські об'єднання» [2, с. 13].

Дослідження Закону України «Про громадські об'єднання» (2012 р.) свідчить про те, що не всі його норми поки що є чинними. Це пов'язано з тим, що до 1 січня 2018 р. громадські організації мають привести свої статутні документи у відповідність до них, а до цього вони використовують свої корпоративні норми, створені з урахуванням положень Закону України «Про об'єднання громадян» (1992 р.). На підставі порівняння Законів «Про громадські об'єднання» та «Про об'єднання громадян» доходимо висновку про більшу відповідність чинного закону європейським стандартам про громадські організації [2, с. 15].

З метою проектування та вироблення конкретних пропозицій щодо удосконалення норм відповідного діючого законодавства України у відповідності з європейськими нормами та стандартами, дана проблематика потребує подальшого комплексного та всебічного вивчення, однак реалізація на практиці наведених вище пропозицій, на нашу думку, вже найближчим часом покращить дану ситуацію.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виграненко І. Г. Конститутивні ознаки юридичної особи у теорії цивільного права / І. Г. Виграненко / Юриспруденція: теорія і практика. – 2006. – № 8 (22). – С. 30-40.
2. Волкова Д. Є. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами :

автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Д. Є. Волкова. – О., 2015. – 25 с.

3. Волкова Д. Є. Міжнародні стандарти про внутрішню структуру громадських організацій / Д. Є. Волкова // Юрид. вісник. – 2012. – № 1. – С. 71-77.

4. Волкова Д. Є. Міжнародні стандарти створення громадських організацій / Д. Є. Волкова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – О., 2012. – Вип. 64. – С. 88-94.

5. Волкова Д. Є. Перспективи вдосконалення організаційно-правової форми громадських організацій в Україні / Д. Є. Волкова // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу Нац. ун-ту «Одеська юридична академія». – О., 2012. – С. 284-286.

6. Європейська конвенція про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій від 24 квітня 1986 р. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_683.

7. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 р. № 5073-VI. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.

8. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

9. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р. № 281-XIV. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.

10. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

11. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. № 987-XII. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

12. Запорожець І. Законодавство України про об'єднання громадян потребує удосконалення / І. Запорожець // Юридична Україна. – 2008. – № 10. – С. 4-7.

13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

14. Мандич Л. Самоорганізація населення – шлях до правової держави / Лідія Мандич // Юридична газета. – 2007. – 28 черв. (№ 26.). – С. 13.

15. Менджул М.В. Види громадських організацій в Україні / М.В. Менджул // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 184-188.

16. Менджул М. В. Громадські організації як суб'єкти цивільного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М.В. Менджул. – К., 2011.

17. Менджул М. В. Розвиток громадських організацій в Україні: історико-правовий аналіз / М. В. Менджул // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 4. – С. 125-130.

18. Менджул М.В. Сучасний етап розвитку громадських організацій в Україні: історико-правовий аналіз: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. [«Лісабонська стратегія як визначальний чинник європейської інтеграції в галузі освіти і науки»], (Ужгород (Україна) – Гирляни (Словаччина), 6-9 трав. 2008 р.) / М-во освіти і науки України, Закарпат. держ. ун-т. – Ужгород: Ліра, 2008. – С. 200-207.

19. Менджул М.В. Цивільно-правовий статус громадських організацій [Текст] : монографія / Марія Василівна Менджул. – Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2010. – 200 с.

20. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007)14 від 10 жовтня 2007 р. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_937.

21. Свиридова М. М. Некомерційні організації: світовий досвід і рекомендації правового регулювання / М. М. Свиридова // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 165-168.

22. Соболевський І.В. Поняття та ознаки суб'єктів цивільного права: науково-теоретичний аспект / І.В. Соболевський // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – Вип. 25. – С. 368-374.

23. Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 р. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_209.

24. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.