

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ, НОВІ ПРАВА І МОЖЛИВОСТІ

У статті розглянуто норми нового Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 року №4572-17, що набув чинності з 1 січня 2013 року. Акцентується увага на ключових нововведеннях у положеннях нового Закону, відносно попереднього Закону України «Про об'єднання громадян» від 1992 року, який регулював діяльність громадських об'єднань до 2013 року.

В статье рассмотрены нормы нового Закона Украины «Об общественных объединениях» от 22.03.2012 года №4572-17, вступивший в силу с 1 января 2013 года. Акцентируется внимание на ключевых нововведениях в положениях нового Закона, относительно предыдущего Закона Украины «Об объединениях граждан» от 1992 года, который регулировал деятельность общественных объединений до 2013 года.

The article deals with the rules of the new Law of Ukraine «On Public Associations» dated 22.03.2012, the № 4572-17, which came into force on 1 January 2013. Attention is focused on key innovations in the provisions of the new law, compared to the previous Law of Ukraine «On Public Associations» of 1992, which regulates the activities of public associations in 2013.

Ключові слова. Громадське об'єднання, громадська спілка, громадська організація, громадянське суспільство.

Ключевые слова. Общественное объединение, общественный союз, общественная организация, гражданское общество.

Keywords. Public Association, public unions, public organizations, civil society.

Вступ. Суб'єкти соціально-трудоових відносин реалізують свої права і обов'язки не тільки індивідуально, але й відповідним чином об'єднуються в організації. Колективна форма задоволення потреб громадян — об'єднання громадян — органічно «вплітаються» в соціально-трудоові, суспільні і адміністративно-правові відносини. Соціальні рухи є впливовими центрами формування громадської думки. Без них неможливо уявити саму організацію суспільства, механізм здійснення народовладдя в Україні. Іншими словами, демократія без різноманітних об'єднань громадян неможлива.

У демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі партнера держави у вирішенні соціальних і суспільних проблем. Організації громадянського суспільства готові брати на себе виконання тієї соціальної роботи, за яку не береться бізнес через низьку прибутковість соціальних послуг. Державні установи часто неспроможні швидко налагодити надання нових соціальних послуг із-за довгих бюрократичних процедур, а організації громадянського суспільства виявляють високий ступінь мобільності та інноваційності.

З моменту проголошення України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою проблема дослідження особливостей розвитку громадянського суспільства, його інститутів набула надзвичайної актуальності. Оскільки становлення і розгортання системи суспільних інститутів, що утворюють громадянське суспільство, є неодмінною умовою формування демократичної держави і нації.

На жаль, Українська держава й організації громадянського суспільства ще не досягли високого рівня партнерства. Перший крок на шляху покращення взаємодії має зробити держава, а саме, створити сприятливі правові умови для діяльності організації громадянського суспільства. Зокрема, новий Закон «Про громадські об'єднання», що набув чинності з 1 січня 2013 року, має допомогти організаціям громадянського суспільства розкрити свій потенціал повною мірою.

Постановка завдання. Метою даної статті є виявлення ключових нововведень нового Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 року №4572-17 та формулювання їх впровадження.

Результати дослідження. Право громадян на свободу передбачено і гарантовано Конституцією та законодавством України, Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Конвенцією Міжнародної організації праці №87 «Про свободу асоціацій і захист права на організацію».

У відповідності з цими документами свобода асоціацій включає право громадян створювати їх за своїм вибором; право вступати до таких організацій і право організацій самостійно виробляти свої статuti; організувати свій апарат, мати широкі контакти з міжнародними організаціями тощо. Змістом їх діяльності є реалізація прав і інтересів членів об'єднань, які виникають і реалізуються на ґрунті поєднання особистих і громадських інтересів.

Стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Діяльність зазначених об'єднань громадян різноманітна. Вона може бути спрямована на участь у розробці державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, розвиток благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, зумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян тощо.

Форми суспільної активності громадян виражені в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття «об'єднання громадян» є узагальнюючим, що відображує різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Розгалужена система громадських організацій є важливим показником розвитку громадянського суспільства. Останнім часом в Україні спостерігається позитивна динаміка кількісного зростання громадських організацій (рис.1). На сьогодні сформована широка мережа таких організацій по всій території України. До того ж кількість зареєстрованих громадських організацій постійно зростає.

Станом на кінець 2012 р. за даними Державної реєстраційної служби України налічується 3742 легалізованих об'єднань громадян. Діяльність громадських організацій охоплює практично всі сфери суспільного життя України. У їх структурі за спрямуванням та видами діяльності найбільша питома вага припадає на об'єднання професійної спрямованості — 19,8% від загальної кількості громадських організацій та фізкультурно-спортивні і оздоровчі об'єднання — 12,1% [3].

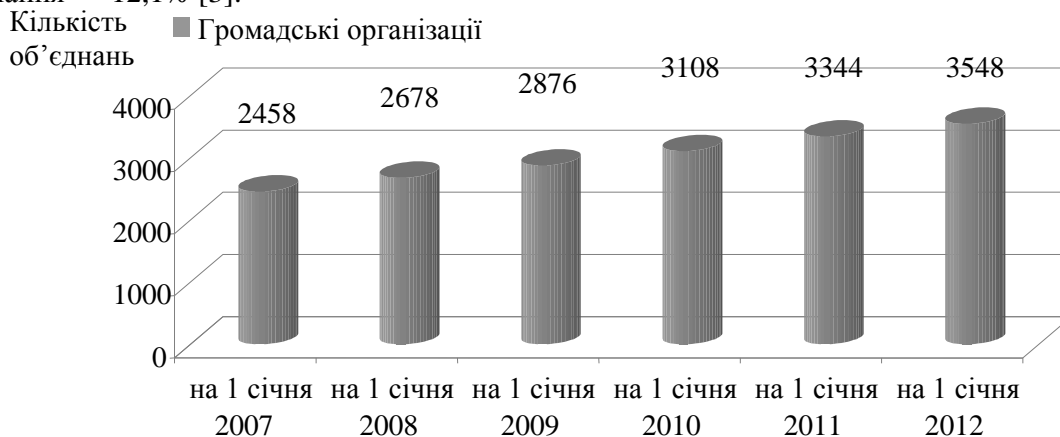


Рис.1. Динаміка легалізації громадських організацій в Україні, 2007-2012 рр. [3]

Далі у рейтингу громадської активності займають місце молодіжні організації та освітні і культурно-виховні об'єднання, відповідно, 6,3 % та 6,6 % від загальної кількості громадських організацій. Серед поширених організацій можна виділити об'єднання національних та дружніх зв'язків (5,2%), науково-технічні товариства, творчі об'єднання (4,6%) [3].

З метою реалізації права громадян на об'єднання в Україні було прийнято Закон «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 року №4572-17, що набув чинності з 1 січня 2013 року. Положення попереднього Закону України «Про об'єднання громадян» від 1992 року, який регулював діяльність громадських об'єднань до 2013 року, викликали критику міжнародних і національних експертів, у 2008 році Європейським судом з прав людини він був визнаний недемократичним і наразі втратив чинність [3, с.7].

Положення нового Закону містять ряд нововведень, які дещо змінюють принципи функціонування громадських об'єднань та їх взаємовідносин з державою. Зокрема, запроваджено нові стандарти утворення громадських об'єднань (табл. 1).

ВІДМІННОСТІ У ЗАГАЛЬНИХ ПОЛОЖЕННЯХ

Закону України «Про об'єднання громадян» від 1992 року (стаття 1)	Закон України «Про громадські об'єднання» від 2012 року (стаття 1)
<pre> graph TD A[Об'єднання громадян] --> B[Громадська організація] A --> C[Громадська спілка] </pre>	<pre> graph TD A[Громадське об'єднання] --> B[Політична партія] A --> C[Громадська організація] </pre>

У новому Законі фігурує поняття «громадське об'єднання», тоді як у редакції попереднього Закону фігурувало поняття «об'єднання громадян». У Законі від 1992 р. об'єднання громадян, залежно від цілей створення і діяльності, визналось: політичною партією чи громадською організацією. Зафіксоване у Законі від 2013 р. поняття «громадське об'єднання» є ширшим і позначає як громадські організації, так і громадські спілки. Громадська організація та громадська спілка є організаційно-правовими формами громадських об'єднань.

Отже, важливим аспектом є той факт, що сфера дії Закону від 2013 р., на відміну від Закону від 1992 р., не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності *політичних партій* [1, стаття 2 п.1].

Новий Закон визначає громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка [1, стаття 1 п.1, п.2].

Існування громадських організацій є звичним для нас явищем. В кожному місті їх існують десятки, різного спрямування. А громадська спілка є новою формою громадського об'єднання.

Громадські організації — невід'ємна складова будь-якого демократичного суспільства. Громадська організація, згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», визначається як громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [1, стаття 1 п.3].

А громадська спілка — це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [1, стаття 1 п.4].

Отже, мета та завдання громадської організації та громадської спілки можуть бути однаковими. Основною відмінністю між цими формами є склад їх засновників. Утворити громадську організацію можуть лише фізичні особи, а громадську спілку — тільки юридичні особи приватного права.

Новий закон розширює коло засновників громадського об'єднання (табл. 2).

ВІДМІННОСТІ У ВИЗНАЧЕННІ КОЛА ЗАСНОВНИКІВ

Закон України «Про об'єднання громадян» від 1992 року (стаття 6)	Закон України «Про громадські об'єднання» від 2012 року (стаття 7)
Засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій — 15-річного віку. Засновниками спілок об'єднань громадян є об'єднання громадян.	Засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації — 14 років. Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи.

Як бачимо, законодавець змінив вікову межу для засновників молодіжних чи дитячих організацій. Вік засновників має становити не менше 14 років (в попередній редакції Закону — 15 років). А засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, зокрема громадські організації, які мають статус юридичної особи.

Зазнали змін і принципи утворення і діяльності громадських об'єднань (табл. 3).

Відповідно до статті 3 Закону України «Про громадські об'єднання» можна визначити кілька основних принципів діяльності громадських об'єднань.

Передусім *добровільність*. Цей принцип означає, що як засновники громадського об'єднання, так і усі, хто долучатиметься згодом до цього об'єднання, приєднуються за власним бажанням та припиняють діяльність у цьому об'єднанні за власним бажанням.

Таблиця 3

ВІДМІННОСТІ У ПРИНЦИПАХ ДІЯЛЬНОСТІ

Закон України «Про об'єднання громадян» від 1992 року (стаття 6)	Закон України «Про громадські об'єднання» від 2012 року (стаття 3)
Об'єднання громадян створювались і діяли на принципах: добровільності; 1) рівноправності їх членів (учасників); 2) самоврядування; 3) законності; 4) гласності; 5) свободи у виборі напрямів своєї діяльності.	Громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: 1) добровільності; 2) самоврядності; 3) <i>вільного вибору території діяльності</i> ; 4) рівності перед законом; 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); 6) прозорості, відкритості та публічності.

Наступний принцип діяльності — *самоврядність*. Самоврядність означає, що учасники громадського об'єднання самостійно визначають свою діяльність (що робити, як часто організувати зустрічі, де їх проводити, яку інформацію надавати мас-медіа).

Одним з принципів діяльності громадських об'єднань є *відсутність майнового інтересу*. Даний принцип передбачає, що майно або доходи громадського об'єднання мають використовуватися виключно для діяльності цього об'єднання і учасники цього об'єднання не мають права на частку цього майна (навіть у разі припинення діяльності об'єднання).

Принцип *рівності перед законом* передбачає рівність усіх громадських об'єднань у правах і обов'язках.

Принципи *прозорості і відкритості* забезпечують право всіх учасників на вільний доступ до інформації про діяльність громадського об'єднання (які заходи вживаються, хто в них бере участь, які рішення ухвалюються керівними органами, яке майно має громадське об'єднання). Принцип *публічності* зобов'язує всі громадські об'єднання надавати інформацію про свою діяльність і мету.

Дуже важливим принципом, що став нововведенням в Законі, є принцип *вільного вибору території*. Законодавець скасував територіальні обмеження, а отже, громадське об'єднання може самостійно визначати територію своєї діяльності. Будь-яке громадське об'єднання може здійснювати свою діяльність на всій території України або на території, яку визначили засновники.

Закон України «Про громадські об'єднання» від 2012 року скасовує територіальні статуси, надаючи при цьому можливість громадським об'єднанням діяти на всій території України. Тобто відтепер аби громадське об'єднання діяло на всій території України, йому не потрібно отримувати всеукраїнський статус.

Проте Закон використовує поняття всеукраїнський статус громадського об'єднання. Окрема стаття визначає особливості набуття та втрати всеукраїнського статусу. Однак цей статус не впливає на територію діяльності громадського об'єднання, а лише засвідчує, що дане громадське об'єднання має відокремлені підрозділи у більшості адміністративно-територіальних одиниць України [1, стаття 19 п.1].

У Законі України «Про громадські об'єднання» статус «міжнародна громадська організація» не передбачений. Закон не встановлює обмежень для діяльності українських громадських об'єднань у будь-якій іншій країні, і для цього не потрібно набувати додаткового статусу в українській системі реєстрації. Громадським об'єднанням, що планують здійснювати свою діяльність поза межами України, необхідно акредитуватися у тій країні, де планується здійснення такої діяльності, відповідно до законодавства цієї країни. Наявність

слова *міжнародна* в найменуванні громадської організації, за новим Законом, тепер є лише частиною власної назви і жодним чином не впливає на територію діяльності організації [4, с.28].

Для досягнення цілей і вирішення своїх завдань громадські об'єднання мають бути наділені необхідним обсягом прав. Європейська практика визначає, що громадські об'єднання вправі здійснювати будь-яку діяльність, якщо вона не обмежена відповідними законами.

Новий Закон «Про громадські об'єднання» відповідає європейській традиції, зауважуючи, що перелік прав громадських об'єднань не є вичерпним і для досягнення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право здійснювати інші права, не заборонені законом [1, стаття 21 п. 6].

Новацією Закону України «Про громадські об'єднання» стало положення, яке дозволило громадським об'єднанням безпосередньо здійснювати підприємницьку діяльність для досягнення статутних цілей (табл. 4).

Таблиця 4

ВІДМІННОСТІ У ПРАВАХ ТА МОЖЛИВОСТЯХ ДІЯЛЬНОСТІ

Закон України «Про об'єднання громадян» від 1992 року (стаття 24)	Закон України «Про громадські об'єднання» від 2012 року (стаття 21 п.2 ч.2)
Зареєстровані об'єднання громадян, їх спілки можуть безпосередньо здійснювати необхідну <i>господарську</i> діяльність без мети отримання прибутку, а також господарську та іншу комерційну діяльність шляхом утворення госпрозрахункових установ і організацій із статусом юридичної особи.	Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право здійснювати відповідно до закону <i>підприємницьку</i> діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню.

Громадське об'єднання може здійснювати підприємницьку діяльність безпосередньо (передбачивши це у статуті) або через створені інші юридичні особи (товариства, підприємства) [1, стаття 21 п. 2].

Такий крок є кроком назустріч європейським цінностям, адже всі держави Європейського Союзу визнають право громадських об'єднань самостійно здійснювати підприємницьку діяльність, а отримані кошти спрямовувати на виконання статутних цілей [4, с.39].

Дохід об'єднань, відповідно старого Закону, міг формуватися із членських внесків, проте кількість членів у більшості громадських об'єднань є невеликою, а розмір членських внесків може бути незначним. У такий спосіб забезпечити якісну і постійну життєдіяльність громадського об'єднання дуже складно. Практика європейських країн свідчить, що стабільним джерелом отримання коштів громадським об'єднанням може бути надання послуг або продаж виробленої продукції [4, с.40]. Таким чином, здійснення підприємницької діяльності сприятиме розвитку громадських об'єднань, мотивуватиме для вдосконалення власних товарів і послуг і створюватиме умови для незалежного функціонування.

Висновки. Громадські об'єднання здійснюють свою діяльність в інтересах громадян там, де часто держава неспроможна це здійснити. Піднесення ролі громадських рухів у соціально-політичному житті пов'язано з неспроможністю традиційних державних інститутів своєчасно помітити, оцінити і зреагувати на нові реалії людського буття.

Можна вважати, що сьогодні законодавець робить вагомі кроки до формування комфортного правового поля для створення, функціонування і розвитку громадських об'єднань.

Закон «Про громадські об'єднання», що набув чинності 1 січня 2013 р., створює багато нових можливостей для громадських об'єднань. Зокрема: новий Закон дещо змінив принципи взаємовідносин держави і громадських об'єднань, надав останнім більше можливостей для діяльності; запровадив нові стандарти утворення громадських об'єднань; ввів якісно нові стандарти та підходи до діяльності громадських об'єднань, усунув територіальні обмеження діяльності; розширив коло засновників; надав можливості громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність і захищати інтереси не лише своїх членів.

Оновлення законодавства щодо громадських організацій є суспільною необхідністю. Сьогодні цей закон суттєво «спрощує» їм життя. Проте насправді ефективні перетворення на шляху до створення сильного громадянського суспільства потребують від нас усіх консолідованих зусиль щодо впровадження норм Закону України «Про громадські

об'єднання». Щоб виявити недоліки Закону, потрібно, щоб кожна його норма була опрацьована на практиці і вивчена державними чиновниками. Тому, нині основним завданням є забезпечення механізму, який би фіксував порушення закону і викривлення його трактування з метою подальшого вдосконалення правового середовища для розвитку третього сектору.

Література

1. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
2. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. № 2461-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>
3. Офіційний сайт Державної Служби Статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.org/uk>
4. Лациба М. В. Як розуміти новий закон «Про громадські об'єднання» / М. В. Лациба, А. О. Шимчук. — К.: Укр. незалежн. центр політ. дослідж., 2013. — 66 с.

Стаття надійшла до редакції 6.11.2013 р.