

УДК 340.5

Т.В. ЖУРЕНОК, Національний університет «Одеська юридична академія»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ВИДИ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

Ключові слова: правовий статус, неурядова організація, громадське об'єднання, класифікація, критерії, організаційно-правова форма

Формування громадянського (відкритого) суспільства в Україні є сьогодні одним із найгостріших питань, від вирішення якого залежить майбутнє України як демократичної держави. К. Поппер визначає відкрите суспільство як суспільство, в якому пересічні громадяни можуть мирно жити, в якому ціниться свобода і в якому можна відповідально мислити і діяти, при цьому радісно приймаючи цю відповідальність [1, с.7]. Досить часто відкрите суспільство ототожнюють з громадянським суспільством.

Традиційним сектором у структурі громадянського суспільства виступає недержавний або некомерційний сектор. Недержавний сектор називають ще неприбутковим, волонтерським і, нарешті, третім сектором або ж громадянським суспільством у вузькому розумінні. Третій сектор утворюють різноманітні недержавні інституції: об'єднання, асоціації, рухи, благодійні установи, органи самоорганізації населення. Проблематика правового статусу інституцій громадянського суспільства, що стає особливою актуальною у зв'язку зі зміною національного законодавства у цій сфері.

Питання класифікації громадських об'єднань досліджувались В.М. Кравчук, М.Н. Мискіною, С.П. Мосовим, Л.В. Мухіною, Н.Р. Нижник, А.І. Пригожиним, О.М. Семьоркіною, Р.М. Ширшиковою та іншими науковцями.

Зважаючи на зміни, що відбуваються у законодавстві про об'єднання громадян на сучасному етапі, важливим є розуміння їх видового різноманіття, що знаходить відбиток у

відмінностях правового статусу. Окрім цього, необхідним є порівняння класифікацій, що пропонуються вітчизняними та іноземними дослідниками, що й зумовило звернення автора до цієї теми.

Класифікація об'єднань громадян в науковій літературі здійснюється за багатьма критеріями [2, с.53].

1. За рівнем політизованості або за місцем у політичній системі (політичні партії, суспільно-політичні організації, громадські організації).

2. За рівнем комерціалізації (некомерційні і неприбуткові організації, благодійні фонди).

3. За характером організованості (партії, рухи, організації).

4. За місцем у ієрархічній структурі (місцеві, регіональні або загальнодержавні організації; первинні організації або їх об'єднання, асоціації).

5. За напрямками діяльності, сферами інтересів (професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо).

6. За рівнем стабільності (такі, що постійно діють або тимчасові).

Нижче наведена дещо інша типологія громадських об'єднань [3, с.226]:

1. За завданнями – політичні, професійні, наукові, творчі та інші організації.

2. За типом членства – лише індивідуальне членство (партія, профспілка), лише колективне членство (асоціації міст і підприємств), змішане членство (наукове товариство), без членства (суспільні рухи) та ін.

3. За суспільною роллю виділяють масові організації, орієнтовані на справи всього суспільства, і такі, що дбають переважно про потреби та інтереси своїх членів.

4. За галузями діяльності.

В рамках міжнародного проекту «Порівняльні дослідження некомерційного сектору» американські дослідники Гельмут К. Анхайер та Лестер М. Соломон виділили ознаки інституцій громадянського суспільства: наявність організаційної структури, недержавний хара-

ктер та відмежування від держави, заборона на звернення прибутку організації на користь її керівництва, самокерованість, внесення членами організації пожертв або внесків у грошовій чи іншій формі [4, с.10].

Розмаїття неурядових організацій ускладнює здійснення їх однозначної класифікації. Спроба ранжувати недержавні організації у планетарному вимірі була зроблена, зокрема університетом Джона Гопкінса (США). Система, що була там розроблена, отримала назву Міжнародної класифікації неприбуткового сектору. Відповідно до неї неурядові організації (НУО) розподіляються за десятьма категоріями: культура і відпочинок; освіта і наукові дослідження; охорона здоров'я; соціальні служби; навколишнє середовище; розвиток і житлово-комунальне господарство; адвокатура і політика; філантропічне посередництво та підтримка; міжнародна діяльність; бізнес, професії, спілки.

Фактично дана класифікація вказує на основні сфери діяльності організацій третього сектору.

Дещо іншу класифікацію пропонують британські дослідники, що виокремлюють шість видів діяльності НУО за її метою [5, с.11]:

- філантропія – форма благочинної діяльності, яка передбачає певну соціальну відстань між надавачем та отримувачем допомоги;
- посередництво – бюрократичні функції розвитку, надання послуг іншим організаціям, встановлення та підтримка зв'язків, представницькі функції;
- мобілізація – визначення фінансових джерел або добровольців для виконання певних справ;
- соціальна солідарність – надання допомоги цільової аудиторії;
- зміна – метою діяльності є зміна поведінки або ставлення до інших;
- самовираження – мета: висловлення власної позиції посеред інших.

Ще одну класифікацію НУО пропонує британська «Фундація Співдружності». В її рамках громадянське суспільство трактується

як своєрідний стартовий пункт із поділом неурядових організацій на п'ять основних видів: неурядові організації, що займаються доглядом і соціальною допомогою; трудові спілки, котрі займаються умовами праці; релігійні організації, у фокусі діяльності яких – віра, людська поведінка, особистісні стосунки та моральність; політичні групи, мета діяльності яких – загальне управління і прогрес суспільства; організації, що займаються бізнесом [6, с.53].

Найчастіше у літературі наводяться наступні класифікації громадських об'єднань:

- 1) *за суб'єктами діяльності* – молодіжні, дитячі, жіночі організації, об'єднання ветеранів, об'єднання роботодавців, підприємців та ін.;
- 2) *за організаційно-правовою формою* – суспільний рух, союз, благодійний фонд, асоціація, конгрес, благодійна установа, благодійна організація (фундація, місія, ліга та ін.).

Наприклад, Федеральний Закон «Про громадські об'єднання» розподіляє усі громадські формування, що створюються в Росії, зокрема за організаційно-правовою формою на: громадські організації; громадські рухи; громадські фонди; громадські установи; органи громадської самодіяльності.

Закон Молдови «Про громадські об'єднання» передбачає при створенні громадських об'єднань вибір однієї з чотирьох організаційно-правових форм, а саме: громадський рух; громадська організація; громадська установа; громадський фонд [7, с.120–121];

3) *за сферою суспільного життя* – культурні, просвітницькі, спортивні, екологічні, творчі тощо;

4) *за типом і спрямованістю діяльності організації відносно суб'єкта, який її утворив*, – професійні спілки, благодійні організації, правозахисні організації, організації національних меншин, суспільно-політичні рухи, ін.

Відповідно до ст.11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Свобода зібрань та об'єднання» кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них

для захисту своїх інтересів [8]. Конвенції передбачає також утворення публічно-правових громадських об'єднань, таких, що створюються законодавчим актом (колегії адвокатів, нотаріусів, гільдії ремісників, асоціації лікарів, туроператорів тощо). У деяких університетах Хорватії, наприклад, створюються публічно-правові об'єднання у формі студентських союзів, у Франції елементи публічного права мають товариства мисливців, в Ісландії – асоціації водіїв [9, с.17–19].

Це дозволяє класифікувати громадські об'єднання на публічно-правові, приватно-правові та такі, що поєднують елементи перших двох типів.

Звернімося до національних реалій. Прийняття Закону України «Про об'єднання громадян» у 1992 р. сприяло сплеску громадянської активності: кількість громадських організацій у порівнянні з 1991 роком збільшилась у чотири рази (1991 р. – 319, 1992 р. – 1356). У 1996 р., році прийняття Конституції України, налічувалось вже майже 15 тис. громадських організацій, у 2000 р. – 21180, у 2011 р. – більше 63 тис. організацій.

Однак більше половини створених у 90-роках минулого століття організацій припинили своє існування вже через декілька років після утворення. Більшість громадських організацій легалізовані у великих містах, у сільській місцевості їх практично немає.

З'ясуємо, яким чином визначає та класифікує громадські організації чинне національне законодавство.

Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» (1992 р.) [10] об'єднанням громадян є «добровільне суспільне формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод» (ст.1). До об'єднань громадян вказаний закон відносить політичні партії та громадські організації. Згідно зі ст.3 згаданого нормативно-правового акта громадською організацією є «об'єднання громадян для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-

культурних, спортивних і інших спільних інтересів». Однак, Закон «Про об'єднання громадян» не поширюється на правовий статус таких громадських об'єднань як професійні спілки, релігійні, кооперативні організації або лише частково регулює їх діяльність. Через специфіку правового статусу кожного виду об'єднання їх діяльність регулюється різними законами.

Наведемо приклади класифікацій громадських об'єднань, запропоновані вітчизняними дослідниками.

О. Семьоркіна наводить наступні класифікації громадських об'єднань [11, с.13]:

– за необхідністю формалізації створення:

а) підлягають легалізації (офіційному визнанню) державою (це громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців, органи самоорганізації населення);

б) не підлягають легалізації (батьківські комітети, органи громадського самоврядування в освіті, колективи фізкультури на підприємствах тощо).

– за метою і функціями:

а) мають загальну мету і завдання, створюються без будь-яких спеціальних особливостей відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян»;

б) мають спеціальну мету (прямо передбачену законами): громадські організації інвалідів, «чорнобильців», ветеранів війни; Національний олімпійський комітет України; Українське товариство охорони пам'яток історії та культури; саморегулювні громадські організації; організації професійного спрямування; організації професійного самоврядування.

– за характером повноважень:

а) мають визначені законами спеціальні повноваження: громадські організації споживачів; громадські організації з охорони громадського порядку і державного кордону; Українське товариство охорони пам'яток історії та культури;

б) мають загальну мету і завдання, створені без будь-яких спеціальних особливостей відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян».

– за територією діяльності:

- а) всеукраїнські громадські організації;
- б) міжнародні громадські організації;
- в) місцеві громадські організації.

Принагідно зауважимо, що остання із запропонованих О. Семьоркіною класифікація впливає з визначених чинним законом про об'єднання громадян статусів об'єднань: міжнародний, всеукраїнський, місцевий.

В.М. Кравчук поділяє усі організації, які існують в суспільстві, залежно від їх узгодженості з правопорядком на легальні і нелегальні. Легальні організації переслідують правомірну мету, тобто таку, що не суперечить законодавству. Нелегальні організації – це організації, котрі переслідують неправомірні цілі. Як наслідок, всі дії, спрямовані на досягнення такої мети, будуть неправомірними незалежно від способу об'єктивного вираження таких дій. В свою чергу науковець виділяє два види легальних організацій: нелегалізовані та легалізовані. Перші – організації, які переслідують правомірні цілі, але в силу закону не потребують легалізації або члени таких організацій не вважають за необхідне вдаватися до процедури легалізації. Легалізовані організації – це ті, що легалізували свою діяльність шляхом повідомлення про заснування або шляхом державної реєстрації [12, с.52–53].

З таким підходом до класифікації легальних організацій, запропонованої В.М. Кравчук, важко погодитись. Так, одним із принципів створення та діяльності громадських об'єднань в Україні, визначених Законом України «Про об'єднання громадян», є принцип законності. Створення та діяльність нелегалізованих об'єднань, які відповідно до вказаного закону підлягають офіційному визнанню рішенням уповноважених органів влади, не можна вважати легальною або узаконеною без проходження легалізаційних процедур.

Новим етапом правового регулювання діяльності громадських об'єднань стало прийняття Верховною Радою Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI [13], який почне діяти з

01.01.2013 р., і тоді ж втратить чинність діючий Закон «Про об'єднання громадян».

У Закон використані терміни, відмінні від тих, що закріплені в Законі України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. Так, загальним поняттям щодо об'єднань, створених для задоволення суспільних потреб без мети отримання прибутку, тепер є «громадське об'єднання».

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та (або) юридичних осіб приватного права для здійснення і 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 чи громадський союз. Тобто новий законодавчий акт класифікує громадські об'єднання саме за організаційно-правовою формою та визначає відмінності у правовому статусі обох форматів.

За новим законом громадська організація – це громадське об'єднання, *засновниками і членами (учасниками) якої є фізичні особи*. Громадський союз – це громадське об'єднання, *засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права і фізичні особи* [13].

Необхідно вказати на те, що в новому законі відсутня норма про класифікацію статусу громадського об'єднання: всеукраїнський, місцевий та міжнародний. За статусом закон вирізняє тільки такі: «дитячий», «молодіжний» і «всеукраїнський». Хоча, на наш погляд, йдеться про різні підстави класифікації об'єднань.

Діяльність громадського об'єднання в будь-якому випадку може поширюватися на всю територію України. Новий закон усуває обов'язковий поділ об'єднань громадян за територіальним статусом всередині країни, який характерний тільки для країн пострадянського простору. У законодавстві більшості європейських країн (зокрема Чехії, Естонії) виділяють національні та міжнародні об'єднання.

Закон № 4572-VI поділяє усі об'єднання й відповідно до правового статусу у цивільному обороті. Так, об'єднання можуть створюватись зі статутом юридичної особи або без такого. Одночасно законодавець визначає обсяг правових можливостей для вказаних видів громадських об'єднань. Так, підприємницькою діяльністю мають змогу займатись тільки об'єднання – юридичні особи.

На думку В.М. Кравчук, розподіл НУО на види дозволить, зокрема надати їм більш детальну загальнотеоретичну характеристику та оцінку їх діяльності. А особливості кожного виду громадських організацій повинні враховуватись державними органами при формуванні ефективного механізму взаємодії з ними [12, с.53].

Підсумовуючи викладене, необхідно вказати на існування різних підходів зарубіжної та вітчизняної науки порівняльного правознавства до класифікації громадських об'єднань. Критиці або ж науковому підтвердженню можна піддати будь-яку спробу поділити об'єднання громадян на види. Це зумовлено національною правовою традицією, підходами до типології неурядових організацій у країнах Європейського Союзу та низкою інших факторів. Втім необхідно виділити основоположні критерії, що дозволяють відокремити громадські об'єднання одне від одного, визначити його правовий статус та в цілому місце в системі інституцій громадянського суспільства.

Ці питання стануть напрямками подальшого дослідження заявленої у статті теми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Поппер К. Открытое общество и его враги / Карл Поппер ; пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. – М. : Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – Т. 1. Чары Платона. – 448 с.

2. Лойко Л. Типологічне позиціонування національних організацій в інституціональній структурі громадянського суспільства /

Л. Лойко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 51–60.

3. Пригожин А. И. Современная социология организаций : учебник / А. И. Пригожин. – М. : Интерпракс, 1995. – 295 с. – (Программа обновления гуманитарного образования в России).

4. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava : UNDP, 2002. – 118 с.

5. Неурядові організації: досвід Сполученого Королівства / Британська Рада в Україні. – К., 1998. – 146 с.

6. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / за заг. ред. Нижник Н. Р. та Олуйко В. М. – Хмельницький : Вид-во ХУУП. – 236 с.

7. Мыскина М. Н. Правовой статус общественных объединений в государствах-членах СНГ / М. Н. Мыскина // Ежегодник сравнительного правоведения. – 2001. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 119–136.

8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

9. Матага З. Право на свободу общественных объединений в соответствии с европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод / Звонимир Матага. – К. : ИКЦ «Леста», 2010. – 56 с.

10. Закон України «Про об'єднання громадян» : від 16.06.1992 р., № 2460-XII // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

11. Семьоркіна О. Громадські формування як інститути громадянського суспільства / О. Семьоркіна // Юридичний вісник України. – 2011. – № 13 (821). – С. 13.

12. Кравчук В. Деякі підходи до класифікації громадських організацій в Україні / В. Кравчук // Вибори та демократія. – 2007. – № 1 (11). – С. 48–53.

13. Закон України «Про громадські об'єднання» : від 22.03.2012 р., № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 109.

Журенко Т. В. Правовий статус та види громадських об'єднань / Т. В. Журенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 356–361 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12gtvngo.pdf>

Розглянуто класифікації громадських об'єднань. Наведено приклади поділу неурядових організацій, які запропоновані як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками, або ж витікають з чинного національного законодавства. Обґрунтована необхідність проведення подальших теоретико-методологічних досліджень.

Журенко Т.В. Правовой статус и виды общественных объединений

Рассмотрена классификация общественных объединений. Приведены примеры деления неправительственных организаций, которые были предложены как отечественными, так и зарубежными исследователями, или же вытекают из действующего национального законодательства. Обоснована необходимость проведения дальнейших теоретико-методологических исследований.

Gurenok T.V. Legal Status and Types of Public Associations

Classification of public associations is considered. There are examples of the division of non-governmental organizations that have been produced by both domestic and foreign researchers, or derived from existing national legislation. The article substantiates necessity for further theoretical and methodological studies.

Форум права Форум