

УДК 346.2:336.73

Т.П. РУЦИНСЬКА, Інститут економіко-правових досліджень НАН України

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: громадські організації, громадські об'єднання, свобода об'єднання, права і обов'язки, правовий режим майна, порядок управління, статут

Одним із завдань, що стоїть перед Україною у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС, є створення сприятливих правових та організаційних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства. Це завдання поширюється у тому числі на сферу господарської діяльності громадських організацій (об'єднань) (далі – ГО), ефективне здійснення якої є чинником успішної реалізації їх основних функцій.

Вирішення цього завдання має важливе значення для інституціонального забезпечення дієвості названої Угоди, так само як і для вирішення внутрішніх проблем, що існують в Україні. Враховуючи велику кількість різноманітних інтересів у суспільстві, з метою розвитку та захисту яких створюються громадські організації (далі – ГО), важко переоцінити їх роль у житті держави. Ключового значення на сучасному етапі набуває участь ГО у процесах прийняття державних та міждержавних рішень, що важливо для організації господарських відносин. До того ж, поступово ці організації в тій чи іншій частині перебирають на себе навіть деякі державні функції (наприклад, соціальні). Для ефективної реалізації основних функцій необхідним є господарське забезпечення їх основної діяльності. Властиве поточному моменту фінансування ГО здебільшого за рахунок від різного роду пожертв та грантів робить організацію слабкою, залежною від настроїв інвесторів, вступні ж та членські внески не можуть забезпечити всіх

потреб організації. У зв'язку з цим актуалізується потреба підвищення ефективності господарської діяльності ГО, удосконалення її правового забезпечення відповідно до європейських стандартів.

На сьогодні господарсько-правовий статус ГО регулюється нормами ГК України, іншими актами господарського законодавства. Окремі норми містяться також у спеціальних законах про ГО та їх окремі види. Зокрема, нині діє Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572–VI, який вступив в дію з 01.01.2013 року [1] (далі – Закон) та низка законів щодо їх діяльності. Як показує аналіз, у названих актах закладено основи правового регулювання здійснення господарської діяльності ГО, і нормативно-правове забезпечення господарсько-правового статусу ГО потребує подальшого розвитку.

До 2013 року діяв Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., однак у 2008 році у зв'язку зі спрямованістю України на євроінтеграцію постало питання про його невідповідність сучасним європейським стандартам, зокрема, викладеним у «Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі», прийнятій у 2007 році [2]. На це було звернуто увагу у рішенні Європейського Суду з прав людини від 03.04.2008 року в справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України» [3], у якому ЄСПЛ зобов'язав Україну змінити законодавство у цій галузі, так як воно порушує статтю 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на свободу об'єднань і мирних зборів). Для усунення цих недоліків було прийнято новий Закон, який передбачив низку важливих змін у законодавстві про ГО. Однак близько 3 років його застосування показали, що він також не позбавлений недоліків та потребує удосконалення.

Останнім часом з'явилося чимало праць науковців, що досліджують ті чи інші аспекти правового статусу ГО, але здебільшого досліджувався конституційно-правовий, а також адміністративно-правовий та цивільно-правовий статус ГО. З точки зору господарського права окремі аспекти господарсько-правового

статусу ГО розглядалися в роботах В.К. Мамутова, А.Г. Бобкової, В.С. Щербини та інших вчених-господарників. Л.В. Машковська, В.Ю. Поляков досліджували правове регулювання господарської діяльності некомерційних організацій. Комплексного дослідження питань господарсько-правового статусу ГО як специфічного виду некомерційних організацій, з урахуванням практики останніх років, ще не проводилося. Тому метою статті є розробка питань господарсько-правового статусу громадських організацій з урахуванням практичних проблем у сфері господарювання та надання пропозицій щодо внесення змін і доповнень до відповідного законодавства.

Загальний огляд розвитку законодавства України про ГО дозволяє зробити висновок, що законотворчість у сфері господарсько-правового статусу ГО відзначається певною стихійністю, несистемністю. Гармонізація з європейським законодавством зазвичай виглядає як сліпе копіювання практики європейських країн, незважаючи на те, що європейські стандарти не заперечують національну самобутність та відповідні особливості національної нормотворчості. У результаті до 2014 р. нові прогресивні положення, які уже давно працюють в європейських країнах та які пропонувалося впровадити у вітчизняне законодавство, викликали опір у законодавців, а після 2014 р. почали проявлятися інші крайнощі – повної лібералізації громадського сектору, віддачі вирішення проблем його розвитку на розсуд громадських структур, висуваються пропозиції відміни спеціальних законів та регулювання діяльності громадських структур виключно за допомогою ЦК України тощо. Слід підкреслити невинуватість такого підходу через слабкий рівень розвитку вітчизняних громадських структур, здатних захищати національні і місцеві інтереси. З урахуванням переваг міжнародних неурядових організацій (НУО), що діють на теренах України, необхідним проведення збалансованої національної стратегії розвитку громадського сектору.

В цілому в основі реформи громадського сектору мають лежати Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових органі-

зацій у Європі № CM/Rec(2007), прийнята 10.10.2007 року (далі – Рекомендація), Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі від 05.07.2002 р. [4] (далі – Фундаментальні принципи), а також права і свободи людини і громадянина, гарантовані Конституцією України [5] та підписаними нею міжнародними документами. Слід акцентувати увагу на ст.11 Конституції, яка відповідає європейській практиці збереження національної самобутності в умовах глобалізації, як невід'ємної складової у системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

На нашу думку, з урахуванням проблем сьогодні одним із стратегічних напрямів діяльності держави у сфері розвитку громадського сектору має стати забезпечення регіоналізації громадського руху як розумної протизаги його глобалізації. Сучасною відповіддю на виклики глобалізації є принцип субсидіарності, і в розвитку громадського руху на національних просторах також доцільно дотримуватися цього принципу.

Бачення цього вектору має породити зовсім інше ставлення до правового майбутнього місцевих осередків і внести певні корективи в саму концепцію розвитку громадянського суспільства на національному та місцевому рівні. Для більш повного забезпечення права на свободу об'єднання у сфері господарювання уявляється доцільною інституалізація регіональних ГО. З цією метою пропонується доповнити Закон положеннями щодо набуття громадськими організаціями регіонального статусу, а саме передбачити, що громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати регіональний статус за наявності у нього відокремлених підрозділів або місцевих ГО у більшості адміністративно-територіальних одиниць регіону, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Можливості набуття ГО всеукраїнського статусу невинуватено обмежуються випадками наявності відокремлених підрозділів у бі-

льшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України. Цим обмежується право на свободу об'єднання, оскільки заперечується можливість набуття всеукраїнського статусу громадськими спілками, що можуть виникати на основі об'єднання регіональних ГО. Для забезпечення свободи об'єднання у сфері господарювання пропонується передбачити право формування всеукраїнських ГО не лише зверху вниз, як це має місце у випадку зі створенням структурних підрозділів, а й знизу вверх шляхом об'єднання первісних ГО у регіональні чи всеукраїнські територіальні об'єднання.

Після внесення змін до законодавства на ГО поширено загальний правовий статус суб'єктів господарювання. Додатково пропонується провести деталізацію відповідного правового регулювання, передбачивши у Законі, що на ГО поширюються загальні правові засади щодо ведення господарської діяльності. Спеціальне законодавство про ГО може надавати лише додаткові права і правові засоби, які можуть бути вжиті для заохочення їхньої діяльності. ГО можуть здійснювати будь-яку господарську діяльність для сприяння своїй основній діяльності, без вимагання спеціальних дозволів, але за умов виконання встановлених для всіх суб'єктів господарювання ліцензійних або регуляторних вимог, які зазвичай застосовуються щодо відповідної діяльності. За загальним правилом ГО провадять некомерційну господарську діяльність і користуються правами неприбуткових організацій. У статуті ГО може бути закріплено право ГО провадити підприємницьку діяльність і отримувати прибуток, який направляється на фінансування основної діяльності ГО. Такі ГО втрачають статус неприбуткових організацій, але мають право на податкові пільги, розмір яких визначається в законі.

Велике значення згідно євростандартів надається стимулюванню господарської діяльності ГО. Заохочення громадської ініціативи є одним з основних принципів господарсько-правового статусу ГО. Правове регулювання питань суспільної підтримки потребує розширення з урахуванням обґрунтувань щодо виділення такого виду ГО, як регіональні ГО.

Також доцільно передбачити, що форма суспільної підтримки залежить від характеру діяльності ГО. Будь-які важливі зміни у діях чи визначених статутами цілях ГО можуть призвести до зміни або припинення суспільної підтримки.

При перевірці діяльності ГО найпоширенішими серед виявлених є порушення порядку управління ними (відсутність діяльності органів управління, прийняття рішень нелегітимними органами тощо). Це зумовлено здебільшого тим, що Закон залишає відповідні питання на розсуд ГО, керуючись принципом невтручання у внутрішні справи ГО. Натомість необхідність попередження таких порушень є очевидною, з урахуванням чого пропонується встановлення рекомендаційних норм щодо порядку управління громадськими організаціями, а також налагодження громадського контролю за діяльністю органів управління ГО для попередження зловживань (використання майна ГО для задоволення приватних потреб, ухиляння від сплати податків тощо). З урахуванням того, що державний контроль у громадському секторі не може перетинати певні межі, щоб не допускати втручання держави у громадські справи, пропонується стимулювати налагодження саме громадського контролю з боку інших громадських формувань, що сприятиме забезпеченню третього сектору від державного втручання, з одного боку, і забезпеченню прозорості діяльності ГО, з іншого.

Доцільним буде впорядкування господарської практики стосовно управління ГО за допомогою встановлення додаткових законодавчих вимог до змісту статуту. На сьогодні Закон розглядає ГО як самоврядну організацію, яка визначає органи управління і порядок прийняття ними рішень самостійно в статуті. З урахуванням євростандартів з метою захисту публічних інтересів пропонується додатково до вимог, що висуваються Законом до статуту ГО, передбачити, що статут громадського об'єднання має містити (окрім відомостей про повноваження керівних органів, порядок їх формування, зміни складу і термін повноважень) також відомості про процедуру, відповідно до якої повинні скликатися засідання вищого органу управління, а також

спосіб, яким цей орган повинен схвалювати фінансові та інші звіти.

Стосовно організації управління і порядку прийняття рішень ГО повинна враховувати інтереси всіх зацікавлених осіб – учасників як внутрішніх, так і зовнішніх відносин з ГО, у тому числі. членів, користувачів, осіб, що отримують пожертви, правлінь, наглядових органів, персоналу і засновників, органів місцевого самоврядування, що надають ГО фінансові та інші пільги, та ін. При цьому у сфері господарської діяльності як сама ГО, так і її відокремлені підрозділи, створені підприємства тощо, або навпаки громадські спілки, у які вступає ГО, розглядаються як господарські системи, в рамках яких ГО делегує свої повноваження щодо управління майном створеному підприємству, відокремленому підрозділу, громадській спілці тощо.

Слід акцентувати, що органи управління ГО самостійно визначають засоби для досягнення цілей ГО, натомість держава має гарантувати дотримання прав третіх осіб у цьому процесі (контрагентів за господарськими договорами, інших ГО, членів ГО тощо). Для забезпечення таких гарантій у Законі доцільно спеціально передбачити, що локальні правові норми не можуть порушувати законні інтереси інших осіб. Відповідною формою захисту є подання особами, інтереси яких порушено, або державними органами, що здійснюють нагляд за дотриманням законності у сфері господарювання, судового позову про припинення зловживань з боку керівництва ГО, визнання локальних нормативних актів недійсними тощо.

З метою забезпечення юридичної визначеності при здійсненні господарської діяльності громадськими організаціями, врахування потреб різних учасників господарських відносин (членів, споживачів, працівників, державних органів і органів місцевого самоврядування тощо) слід дотримуватися загальних вимог ГК щодо змісту статуту суб'єкта господарювання. Тому, окрім перелічених у Законі відомостей, у статуті ГО мають відображатися також передбачені ГК відомості про місцезнаходження ГО, про порядок формування майна, про розмір і порядок утворення статутного та іншого

фондів. Додатково, враховуючи потреби господарсько-правового регулювання, а також положення Рекомендації та Фундаментальних принципів щодо змісту статуту ГО, пропонується передбачити в Законі, що статут ГО має містити також відомості про порядок скликання вищого керівного органу і порядок затвердження ним фінансових та інших звітів.

Окремої уваги потребує питання приведення порядку внесення змін до статуту у відповідність до європейських стандартів, згідно якими внесення змін до статуту є «цілком питанням самої НУО в особі її членів», а якщо питання про зміну статуту постає, то відповідне рішення приймається «найвищим органом управління у складі всіх його членів». Таке положення має сенс для тих організацій, які нині започатковуються, однак його складно застосувати до діючих ГО з великою численністю членів. На цей випадок у Законі пропонується передбачити, що рішення про внесення змін до статуту може прийматися у порядку, визначеному статутом, але при прийнятті рішень не можуть порушуватися права інших членів; спори вирішуються у судовому порядку. Відносно правових підстав відмови у державній реєстрації доцільно закріпити у Законі, що у наданні правосуб'єктності ГО може бути відмовлено тільки у випадку, якщо не було надано всі чітко визначені законом документи; найменування явно вводить в оману або недостатньо відрізняється від найменування юридичної особи чи імені фізичної особи; або якщо визначені в установчих документах цілі явно несумісні з вимогами демократичного суспільства.

При проведенні роботи по встановленню збалансованого господарсько-правового статусу ГО та впорядкування господарської практики слід враховувати необхідність більш повного приведення у відповідність до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі. У цьому контексті проведені дослідження дозволяють запропонувати також наступні удосконалення.

З урахуванням євростандартів та практичних потреб, пропонується закріплення в Законі обов'язків ГО: подавати щорічні звіти членам ГО щодо їх рахунків і діяльності (це необхідно для захисту інтересів членів, які через масовий публічний характер потребують публічного захисту; надання звітів донорам може бути врегульоване у договірному порядку); подавати щорічні фінансовий звіт і звіт про свою діяльність контролюючому державному органу, в т.ч. повідомляти про те, яку частину її витрат спрямовано на залучення коштів і на адміністративні витрати. Відповідна облікова та звітна документація ГО може, коли це визначено законом чи відповідно до договору, підлягати інспекції контролюючим органом; проводити аудит їхніх рахунків установою чи особою, незалежною від їхнього керівництва, окрім ГО – суб'єктів мікропідприємництва, так само як і їх підприємств, які звільняються від обов'язку проведення аудиту їх рахунків незалежною особою; а також передбачити, що уся звітність повинна складатися з обов'язковим урахуванням прав донорів, одержувачів допомоги і працівників ГО, а також права на захист дозволеної законом конфіденційної інформації.

Доцільним буде передбачити, що ГО, яке отримує державну підтримку, зобов'язане діяти на підставі незалежної оцінки придбання або відчуження земельних ділянок, нерухомого майна або інших значних активів, а також, що ГО не має права використовувати майно, придбане за умов звільнення від оподаткування, для цілей, що не звільняються від оподаткування.

Щодо державного контролю і нагляду за діяльністю ГО пропонується встановити в Законі, що ГО зобов'язане надавати дані бухгалтерського обліку, звітності і дані про діяльність для перевірки контролюючому органу, якщо вона не виконує вимог щодо звітності або якщо наявні об'єктивні підстави підозрювати її у правопорушеннях, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Також доцільним буде встановити додаткові норми відносно участі ГО у прийнятті рішень державними органами та органами місцевого самоврядування, зокрема, пропону-

ється передбачити обов'язок державних органів залучати всеукраїнські ГО до процесу формування і реалізації державної політики і обов'язок органів місцевого самоврядування залучати регіональні ГО до вирішення питань місцевого значення.

Крім того, вимагає врегулювання питання правової долі майна ГО у разі припинення, зокрема, пропонується передбачити, що ГО може визначити правонаступника, який отримає майно такої організації у випадку припинення її діяльності, лише після задоволення вимог кредиторів та донорів щодо повернення пожертв. У випадку, коли правонаступника не визначено або ГО отримувала напередодні припинення своєї діяльності державне фінансування чи іншу державну підтримку, вона зобов'язана передати майно або іншому громадському об'єднанню, цілі якого найбільше відповідають її цілям, або державі на здійснення відповідних цілей. У випадку, коли цілі ГО або засоби задля їх досягнення, використані ГО, визнано за правопорушення, правонаступником є держава.

Проведені дослідження дозволяють дійти висновку про доцільність доповнення Господарського кодексу України щодо господарсько-правового статусу громадських організацій (об'єднань) главою 11-1 «Особливості статусу громадських організацій (об'єднань) як суб'єктів господарювання». Це обумовлено назрілою необхідністю більш предметної розробки господарсько-правового статусу ГО як окремої організаційно-правової форми господарювання. На сьогодні закладено основи правового регулювання господарської діяльності ГО, але нормативно-правове забезпечення господарсько-правового статусу ГО як відносно нової організаційно-правової форми господарювання (такого права ГО набули у 2013 році). залишається недостатньо опрацьованим, потребує подальшого розвитку, зокрема, в питаннях порядку створення і припинення ГО, правового статусу його членів, правового режиму майна, порядку управління, господарських прав, обов'язків і відповідальності ГО, участі ГО у прийнятті державних та місцевих рішень, інших складових правового статусу ГО як господарської організації.

Таким чином, на основі проведеного дослідження пропонується прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Господарського кодексу України щодо господарсько-правового статусу громадських організацій (об'єднань)», у якому пропонується здійснити кодифікацію загальних правових норм, передбачених Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. шляхом їх включення в масив спеціального господарського законодавства в удосконаленому вигляді на основі збалансування приватних і публічних інтересів у сфері господарювання та з більш повним урахуванням Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі. Кодифікація має основною метою узгодження законодавства про правовий статус ГО із загальними нормами господарського законодавства і права, впорядкування господарської практики у сфері господарської діяльності ГО, більш повне приведення їх господарсько-правового статусу у відповідність до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про громадські об'єднання» : від 22.03.2012 р., № 4572–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
2. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14 / прийнято Комітетом Міністрів України : від 10.10.2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів) // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Рішення Європейського Суду з прав людини по справі «Корецький та інші проти України (Заява № 40269/02)» : від 03.04.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 69. – Ст. 2411.
4. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/fundamentalni-printcipi-shchodo-statusu-neuriadovikh-organizatsii-v-evropi/lang/tab01>.
5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Руцинська Т. П. Господарсько-правовий статус громадських організацій: пропозиції до законодавства / Т. П. Руцинська // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 224–229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_41.pdf

Здійснено розробку питань господарсько-правового статусу громадських організацій з урахуванням практичних проблем у сфері господарювання. Запропоновано прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Господарського кодексу України щодо господарсько-правового статусу громадських організацій (об'єднань)».

Руцинская Т.П. Хозяйственно-правовой статус общественных организаций: предложения к законодательству

Осуществлена разработка вопросов хозяйственно-правового статуса общественных организаций с учетом практических проблем в сфере хозяйствования. Предложено принятие Закона Украины «О внесении изменений и дополнений в Хозяйственный кодекс Украины о хозяйственно-правовом статусе общественных организаций (объединений)».

Rutsinska T.P. Economic and Legal Status of Non-Governmental Organizations: Proposals for Legislation

Implemented development issues of public organizations of economic and legal status, taking into account the practical problems in the field of management. Proposed adoption of the Law of Ukraine «On Introduction of Amendments and Additions to the Commercial Code of Ukraine on the economic and legal status of non-governmental organizations (associations)».