

УДК 340.1

Журенок Т. В., аспірант кафедри теорії держави і права НУ «ОЮА»

Новели у правовому регулюванні легалізації неурядових організацій у світлі європейських стандартів

У статті проаналізовано положення Закону України «Про громадські об'єднання» відповідно до гармонізації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, необхідності дотримання вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо мінімізації обмежень у реалізації свободи об'єднання та виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: європейські критерії неурядових організацій, легалізація громадських об'єднань, громадське об'єднання, громадська організація, громадська спілка.

В статье проанализированы положения Закона Украины «Об общественных объединениях» в соответствии с гармонизацией отечественного законодательства и законодательства Европейского Союза, необходимостью соблюдения требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно минимизации ограничений в реализации свободы объединения и выполнения решений Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: европейские критерии неправительственных организаций, легализация общественных объединений, общественное объединение, общественная организация, общественный союз.

The article analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On public associations" according to harmonization the national legislation and the EU legislation, the need to comply with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms to minimize the limitations of individual freedom of association and enforcement of decisions of the European Court of human rights.

Keywords: European criteria for non-governmental organizations, the legalization of public unions, public association, non-governmental organization, public union.

Актуальність та загальна постановка проблеми. Формування в Україні громадянського суспільства пов'язують, серед іншого, з реалізацією ключового права у системі політичних прав громадян, — права на об'єднання. Принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів [1].

Концептуальні засади права громадян на об'єднання закладені у статтях 36, 37, 92 Конституції України. Водночас український законодавець повинен враховувати положення міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, при підготовці та прийнятті нових нормативних документів, що регулюватимуть статус неурядових організацій (далі — НУО).

Аналіз останніх досліджень. Означений вище предмет досліджували такі провідні вчені, як А.В. Грабильников, П.М. Рабінович, О.В. Петришин, О.В. Скрипнюк та ін. П.М. Рабінович підкреслює актуальність дослідження взаємовідносин сучасної держави з громадськими об'єднаннями серед інших напрямів державознавчих досліджень [2]. Але в дослідженнях зазначених авторів не відображено останні зміни у порядку легалізації громадських об'єднань в Україні.

Оскільки Україна поступово виконує узяті перед Європейським Союзом зобов'язання, на нашу думку є слушним проведення досліджень та аналізу статусу

неурядових організацій в Україні та його порівняння саме з європейськими аналогами.

Постановка завдання. Безпелаяційне запозичення іноземного досвіду не є самоціллю цього дослідження, втім кращі надбання, які було стандартизовано спільнотою європейських країн, є можливим використати для визначення статусу неурядових організацій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Спеціальним законом, що встановлює правові засади функціонування громадських формувань (окрім політичних партій та деяких інших видів об'єднань), є Закон України «Про громадські об'єднання» [3], котрий уведено в дію 1 січня 2013 року.

На виконання узятих на себе зобов'язань перед Радою Європи Уряд України вносив відповідні законопроекти, що визначали статус громадських об'єднань (громадських організацій), 2007 та 2008 року, однак вони були відкликані за регламентною процедурою.

Проект Закону України «Про громадські об'єднання» був розроблений Міністерством юстиції України у зв'язку з необхідністю оновлення правової концепції діяльності громадських об'єднань в Україні, закріпленої ще у 1992 році Законом України «Про об'єднання громадян» [4], зокрема щодо статусу, порядку створення, реєстрації та безпосередньої діяльності громадських об'єднань.

Невідповідність Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року європейським критеріям підтверджується, зокрема висновками Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, у рішенні від 3 квітня 2008 року у справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України» ЄСПЛ кваліфікував відмову органів влади України у реєстрації громадської організації «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) як вчинення порушення ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), а саме права на свободу об'єднань і мирних зборів [5]. Одночасно рішення ЄСПЛ стало прецедентом для застосування Україною та іншими європейськими країнами, які підписали Конвенцію, у подальшій легалізаційній практиці. «Визначаючи виключне право держави самостійно регулювати діяльність неурядових організацій на її території, Суд зазначив, що таке втручання у право на свободу об'єднання повинно переслідувати легітимну мету та бути «необхідним у демократичному суспільстві», а спеціальний закон повинен бути доступним для конкретної особи та достатньо чітко визначати межі втручання держави у право на свободу об'єднань» [6].

Так, суд назвав неправомірними обмеження щодо мети, структури, видів діяльності, територіального статусу громадських організацій. Крім того, процедуру реєстрації громадських організацій було оцінено як надмірно складну і дискримінаційну у порівнянні з аналогічними процедурами, передбаченими для інших категорій юридичних осіб. У рішенні ЄСПЛ зазначено також, що державні органи в Україні вимагають у положеннях статутів громадських організацій точно відтворювати тексти законів, – тільки тоді реєструвальний орган визнає такі положення статутного документу такими, що відповідають законам України.

Напрями розвитку громадянського суспільства на сучасному етапі знайшли свою підтримку в указах Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [7], «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» (далі – Стратегія) [8],

«Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» (далі – План заходів) [9].

Стратегія передбачає, що процеси розвитку громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують повноцінного законодавчого забезпечення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів, зокрема Рекомендацій Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, та кращих європейських практик. До завдань реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні віднесено, зокрема приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність до європейських стандартів. Це завдання повинно реалізовуватись шляхом спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства, забезпечення права іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права на свободу об'єднання та заснування і участі в організаціях за професійною ознакою, надання інститутам громадянського суспільства права здійснювати свою діяльність на всій території України, запровадження європейських механізмів контролю органів виконавчої влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства тощо [9].

Водночас зареєстрований у Верховній Раді України ще 1 січня 2010 року Закон було прийнято у другому читанні 22 березня 2012 року, тобто навіть раніше, ніж Президентом України було схвалено Стратегію.

Під час доопрацювання та підготовки проекту до другого читання Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування взяв до уваги Рекомендації Ради Європи CM/REC(2007) 14 державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі. Рекомендації PE встановлюють біля 100 стандартів відносно мети, створення, діяльності і припинення неурядових організацій [10].

Необхідність прийняття нового закону була зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що викладена у підпункті 7.5.1 Резолюції ПАРЕ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [11]. Отже, прийняття Закону стало кроком до гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу.

З прийняттям Закону України «Про громадські об'єднання» (далі – Закон) змінено підходи до визначення поняття громадського об'єднання, уточнено сферу дії Закону, принципи та процедури утворення та реєстрації громадських об'єднань, функціонування відокремлених підрозділів громадських об'єднань, особливості припинення громадських об'єднань, спрощено процедуру набуття громадськими об'єднаннями всеукраїнського статусу тощо.

Ключовими нововведеннями Закону стали норми щодо:

- надання юридичним особам права об'єднуватися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;

- спрощення державної реєстрації громадських об'єднань;

- приведення положень щодо контролю за діяльністю громадських об'єднань у відповідність до європейських стандартів;

- спрощення ведення громадською організацією господарської діяльності для реалізації статутних завдань.

Законом від 22 березня 2012 року введено термін «громадське об'єднання», який, на думку С.І. Іщука, є аналогом передбаченого Законом України «Про об'єднання громадян» терміну «об'єднання громадян» та використовується як загальний для інститутів громадянського суспільства, що створюються в результаті реалізації права на свободу об'єднання [6, с. 5]. Проте з таким твердженням не можна погодитись з огляду на те, що Конституція України гарантує право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Нечинний сьогодні Закон України «Про об'єднання громадян», поряд з Конституцією України, поділяв усі об'єднання громадян на дві групи: політичні партії і громадські організації. В той же час Закон не поширюється на правовідносини у сфері створення та діяльності політичних партій. Отже, він врегульовує сферу суспільних відносин, пов'язану зі створенням та функціонуванням громадських організацій та деяких інших видів об'єднань.

Законом запроваджено два формати громадських об'єднань:

- *громадська організація* — це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи;

- *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.

С.І. Ішук звертає увагу на те, що «громадська організація» є лише однією з організаційно-правових форм громадського об'єднання. Це, на думку дослідника, створює ситуацію неузгодженості термінів, що вживаються у Законі зі статтю 36 Конституції України [6, с. 6].

Однак уведення терміну «громадське об'єднання» дозволило законодавцю дотриматись положень Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі (м. Страсбург, 5 липня 2002 р.) (далі — Фундаментальні принципи) та Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) щодо надання можливості виступати засновниками громадських об'єднань юридичним особам приватного права — так зване *вторинне право на свободу об'єднання* (через створення інших юридичних осіб та колективне членство).

Аналогічні положення містять Фундаментальні принципи. Так, будь-яка особа, юридична або фізична, вітчизняна чи іноземна, або група таких осіб, не повинна обмежуватися у створенні НУО [12].

Така позиція відповідає європейським тенденціям та давно сприйнята Європейським судом з прав людини. В той же час право юридичних осіб на об'єднання впливає й з Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2011 року № 18-рп/2001 (справа про молодіжні організації). Суд зазначає, що утворення об'єднань громадян, зокрема громадськими організаціями, спілок між собою (як форми об'єднання) ґрунтується на реалізації відповідного права громадянами, які є членами цих організацій [1]. Водночас, виходячи зі змісту статті 36 Конституції України засновниками і членами громадських організацій можуть бути тільки фізичні особи [13].

На нашу думку, не можна погодитись й з думкою дослідника щодо недоречності наділення юридичних осіб правами на свободу об'єднання, оскільки діяльність юридичних осіб полягає не лише у забезпеченні певних потреб господарювання та майнових відносин [6, с. 7]. До того ж *вторинне право на*

свободу об'єднання вже досить давно реалізується в Україні шляхом створення спілок громадських організацій.

Окрім того, в Україні створюються та діють організації роботодавців. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», це неприбуткові громадські організації, які об'єднують роботодавців. Роботодавцем, згідно з положеннями цієї ж статті закону, вважається юридична особа (підприємство, установа, організація) або фізична особа-підприємець, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб [14]. Отже у світлі цього нормативно-правового акта реалізуватись може право на свободу об'єднання юридичних осіб.

Однією з принципово важливих новел Закону є вільний вибір об'єднанням території діяльності на відміну від Закону 1992 року: *«Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом»* [4].

Однак стаття 19 Закону передбачає вимогу для реєстрації об'єднання з всеукраїнським статусом мати відокремлені підрозділи у більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України. В той же час ЄСПЛ у рішенні по справі «Корецький та інші проти України» визнає обтяжливою вимогу для об'єднань, які прагнуть мати всеукраїнський статус, засновувати місцеві осередки в більшості з 25 областей України [5].

Реєстрація громадського об'єднання здійснюється тепер *безоплатно* органами виконавчої влади, на які відповідно до законодавства покладені повноваження з питань реєстрації громадських об'єднань, *за місцезнаходженням громадського об'єднання*.

Слід зазначити, що в Законі відсутня норма про класифікацію статусів громадських об'єднань: всеукраїнський, місцевий та міжнародний. Закон визначає можливість існування громадських об'єднань з «дитячим», «молодіжним» і «всеукраїнським» статусом, але значення всеукраїнського статусу суттєво відрізняється від попереднього. Підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання і відмова від такого статусу відтепер є добровільними. Отже, громадське об'єднання може за своїм бажанням набути всеукраїнського статусу після своєї реєстрації, попередньо організувавши мінімально необхідну кількість місцевих осередків, або відмовитись від нього за спрощеною процедурою. У Законі враховано компромісну пропозицію: всі громадські об'єднання мають право діяти на території України, а «всеукраїнський» статус підтверджується для вже зареєстрованого об'єднання окремо та фіксується в Реєстрі громадських об'єднань.

Громадські організації зі статусом юридичної особи, відповідно до ч. 4 ст. 1, ч. 2 ст. 7 Закону можуть виступити засновниками громадської спілки, яка є однією з організаційно-правових форм громадського об'єднання.

На нашу думку, необхідно звернути увагу на те, що у новому законі відсутня норма, яка дозволяла громадським організаціям *захищати лише інтереси своїх членів*, — тепер громадські об'єднання можуть захищати будь-які інтереси, які вони вважають суспільно важливими. Втім, ст. 36 Конституції України передбачено, що громадські організації можуть захищати виключно свої інтереси.

Засади взаємодії громадських об'єднань з державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування визначені

статтю 22 Закону, яка передбачає, що втручання органів публічної влади, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів влади не допускається.

Окремо зазначимо, що Закон вимагає, щоб у статуті створеного громадського об'єднання містились положення, якими врегульовувався б *порядок оскарження членами об'єднання рішень, дій або бездіяльності органів управління*. Це усуватиме прогалину у законодавчому регулюванні даних питань, оскільки суди не розглядають такі скарги.

Законодавцем встановлено безоплатність первинної реєстрації громадських об'єднань (ч. 2 ст. 12 Закону), плата наразі стягується тільки за внесення змін до статутного документу та видачу дублікату оригіналу свідоцтва про реєстрацію чи статуту об'єднання (ч. 16 ст. 14 та ч. 6 ст. 15 Закону).

Однак необхідно вказати на те, що поряд з конструктивністю і чіткістю нового регулювання правового статусу громадських об'єднань, Закон містить окремі неоднозначні норми, або ж його положення тільки частково змінили правове поле діяльності НУО в Україні.

На нашу думку, передбачена Законом процедура легалізації громадських об'єднань попри найкращі намагання є все одно надмірно складною (ст. 12). Це стосується, зокрема, підстав для відмови в реєстрації або для залишення документів без розгляду. Передбачені Законом підстави є неоднозначними для вирішення питання щодо відповідності поданих на легалізацію документів вимогам чинного законодавства.

П. 5 ст. 22 досить умовно кореспондується з п. 2 цієї ж статті: «5. *Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.*» [3]. До того ж, посилання на нормативні документи, що регулюють це питання, відсутні.

Припинення громадського об'єднання шляхом реорганізації за новим Законом можливе лише у формі приєднання до іншого громадського об'єднання. Тобто для громадських об'єднань неможливими є такі форми реорганізації, як злиття, поділ та перетворення.

Цікавою з точки зору практичної реалізації видається право органів юстиції, закріплене у ст. 26 Закону, на «відмову у визнанні» рішення громадської організації про саморозпуск.

Одночасно необхідно зауважити, що доопрацювання потребує ст. 23 Закону, яка передбачає надання фінансової підтримки за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону, оскільки механізм надання такої підтримки не визначено. В той же час Комітет міністрів Ради Європи у Рекомендації СМ/Rec (2007) 14 (п. 58) вимагає вироблення чітких та об'єктивних критеріїв для надання будь-якої державної допомоги та підтримки неурядовим організаціям. Така ситуація може призвести до зловживань при прийнятті рішень про надання чи ненадання фінансової підтримки від держави.

Незважаючи на те, що у Рекомендаціях СМ/Rec (2007) 14 Ради Європи передбачено міжнародний статус неурядових організацій, Закон не містить поділу об'єднань на національні та міжнародні. Тому відкритим залишається питання щодо можливості громадських об'єднань здійснювати свою діяльність

на території інших держав.

Правові конструкції доводять чи спростовують свою ефективність тільки з плином часу. Нове регулювання статусу громадських об'єднань в Україні з урахуванням європейських стандартів доведе свою спроможність відповідати на потреби людей тільки за умови толерантної, рівної та свідомої взаємодії об'єднань громадян з органами публічної влади, поза безпосереднім втручанням останніх у діяльність громадських формувань. Але вже сьогодні нагальною є необхідність унесення змін до Основного Закону та Закону України «Про громадські об'єднання» з урахуванням загальноєвропейських стандартів. При цьому, відповідно до вимог ст. 22 Закону, проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим. Такий обов'язок впливає, зокрема зі ст. 78 Фундаментальних принципів [12].

Одне з головних завдань, що стоїть наразі перед законодавцем, — це доотримання вимог ст. 11 ЄКПЛ щодо мінімізації обмежень у реалізації особою свободи об'єднання [15].

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок. На завершення зауважимо, що створення нормативно-правового поля для розвитку громадянського суспільства — це спільна робота як держави, так і громадян з активною громадською позицією. У цьому процесі важливо не тільки запозичити кращі зразки європейської практики, а й правильно імплементувати їх до національної практики правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частини першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) // Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2310.
2. Рабінович П. Сучасна вітчизняна теорія права і держави / П. Рабінович // Юридичний вісник України. — 2012. — № 4 (865). — 28 січня — 3 лютого 2012 року.
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року №4572-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30. — Ст. 1097.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.
5. Рішення Європейського Суду з прав людини від 3 квітня 2008 року по справі «Корецький та інші проти України» (Заява № 0269/02) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 69. — Ст. 2411.
6. Іщук С.І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С.І. Іщук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». — 2012. — № 2 (6). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>
7. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14412.html>
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та план першочергових заходів її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. —

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>

9. Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 342/2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15829.html>

10. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Рес (2007) 14 від 10 жовтня 2007 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_937

11. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція ПАРЕ 1755 (2010). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

12. 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. 20-29.

13. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

14. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 року № 5026-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>

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

УДК 341.1

Матвєєвський О. В., старший викладач кафедри адміністративного та кримінального права ОНМА

Міжнародно-правове забезпечення судових експертиз: постановка питання

У статті досліджено форми та механізми залучення міжнародних правових регуляторів у механізми правового забезпечення судових експертиз. Визначено форми залучення норм міжнародного права у регулювання відносин у сфері судової експертизи, визначено перспективи розвитку відповідних міжнародно-правових інститутів.

Ключові слова: злочини міжнародного характеру, міжнародні злочини, співробітництво у розслідуванні злочинів, судова експертиза, міжнародне експертне співробітництво.

В статье исследованы формы и механизмы применения международных правовых регуляторов в механизмах правового обеспечения судебных экспертиз. Определены формы использования норм международного права в регулировании отношений в области судебной экспертизы, определены перспективы развития соответствующих международно-правовых институтов.

Ключевые слова: преступления международного характера, международные преступления, сотрудничество по расследованию преступлений, судебная экспертиза, международное экспертное сотрудничество.

The article examines the forms and mechanisms of involving the international legal regulators to the mechanisms of prohibition the forensics (judicial expertise). Some form of engagement the international law norms in the regulation of relations in the field of forensics are determined, perspectives of relevant international legal institutions' development are defined at.

Keywords: crimes of an international character, international crimes, cooperation in criminal investigation, forensics, judicial expertise, international cooperation.