

УДК 342.922: 061.25 – 054.5

**Віхляєв Михайло Юрійович,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та трудового права  
Запорізького національного університету



## ВИДИ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПЛУТАНИНИ ТА ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОШУК СПОСОБІВ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

*У статті автор виокремлює базові загальні ознаки громадських об'єднань, здійснює перевірку наявності або відсутності виділених ознак у різноманітних громадських утворень України, що надає йому можливість стверджувати про належність цих утворень до видів громадських об'єднань, що у підсумку забезпечує чітке усвідомлення сутності громадських об'єднань та їхніх видів в Україні.*

**Ключові слова:** громадські об'єднання, види, громадські організації, громадські утворення, політичні партії.

**Постановка проблеми.** У вітчизняному законодавстві та юридичній науці для позначення різноманітних утворень, в які добровільно задля досягнення спільної мети неприбуткового характеру об'єднуються фізичні або юридичні особи, використовується значна кількість термінів: громадські формування, неприбуткові організації, неурядові організації, громадські об'єднання, некомерційні організації, недержавні організації, об'єднання громадян, третій сектор. В одних випадках деякі з перелічених термінів вживаються як синоніми, в інших випадках між цими термінами вчені-юристи та законодавці визначають певні межі. Проте загальна прийнята точка зору з цього приводу відсутня, що безумовно створює проблеми як для вказаних колективних утворень під час їхнього функціонування, так і для суб'єктів публічної адміністрації під час здійснення публічно-правового регулюючого впливу на вказані утворення та під час взаємодії з ними поза межами публічно-правового регулювання.

Окрім вказаної термінологічної плутанини, існує друге проблемне питання, яке тісно пов'язано з нею. Це питання стосується співвідношення на рівні законодавства України та у юридичній науці громадських об'єднань, громадських організацій та інших громадських утворень, правовий статус яких визначається спеціальними законами, до яких можна віднести благодійні організації, релігійні організації, творчі спілки, політичні партії, професійні спілки, об'єднання з охорони громадського порядку, організації роботодавців, молодіжні та дитячі громадські організації, саморегульвні організації, торгово-промислові палати тощо. В деяких спеціальних законах, присвячених правовому регулюванню зазначеного переліку громадських утворень, міститься вказівка у визначенні, що вони є саме громадськими організаціями (професійні спілки, організації роботодавців, молодіжні та дитячі громадські організації), а в інших законах подібна норма відсутня, внаслідок чого і виникає дискусія щодо доцільності та можливості віднесення відповідних громадських утворень до видів громадських об'єднань (благодійні

організації, релігійні організації, творчі спілки). Окреслене друге проблемне питання, як і перше, також створює проблеми під час практичної діяльності як вказаних громадських утворень, так і для суб'єктів права, які з ними взаємодіють, у тому числі для органів публічної адміністрації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній науці питанням визначення видів громадських об'єднань України приділяли увагу вчені – представники різних наукових юридичних спеціальностей: Л. І. Адашис, Н. В. Богашева, С. Г. Братель, О. М. Ващук, Н. П. Гаєва, О. В. Гейда, С. Ф. Денисюк, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, В. С. Журавський, В. А. Завгородній, В. І. Кафарський, В. М. Короленко, В. М. Кравчук, О. І. Лисяк, В. Ф. Піддубна, В. І. Полевий, І. Т. Темех, О. Б. Федоровська, Н. А. Циганчук, В. О. Чепурнов та ін.

Вчені-юристи акцентували увагу на наявності плутанини на рівні законодавства України щодо співвідношення різноманітних громадських утворень, однак у жодній роботі не було запропоновано комплексне вирішення вказаної проблеми, тим паче з урахуванням вступу у дію нового Закону України «Про громадські об'єднання»

**Постановка завдання.** Метою статті є необхідність виокремлення базових загальних ознак громадських об'єднань, здійснення перевірки наявності або відсутності виділених ознак у різноманітних громадських утворень, в які добровільно задля досягнення спільної мети неприбуткового характеру об'єднуються фізичні або юридичні особи, яка надасть можливість стверджувати про належність цих утворень до видів громадських об'єднань, що у підсумку забезпечить чітке усвідомлення сутності громадських об'єднань та їхніх видів в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загальноприйнятим для науки адміністративного права України є розподіл його суб'єктів на дві групи: фізичні особи та колективні утворення, які об'єднують фізичних осіб та створюються ними.

Залежно від наявності у колективних утворень статусу юридичної особи, вони поділяють на юридичних осіб та колективних суб'єктів права без статусу юридичної особи. Колективних суб'єктів права, переважна більшість з яких є юридичними особами, варто розподілити, враховуючи класичний поділ права на публічне та приватне, на три великі групи: публічні колективні утворення, неприбуткові приватні колективні утворення та прибуткові приватні колективні утворення. Неприбуткові приватні колективні утворення, які в держав-членах Європейського Союзу та в США називають третім сектором (по відношенню публічних органів та прибуткових організацій), відрізняються від двох інших груп тим, що вони носять приватний характер, тобто створюються з ініціативи фізичних осіб та юридичних осіб незалежно від волі суб'єктів публічної адміністрації, тобто є приватними за свою суттю, проте одночасно вони функціонують в публічній сфері правовідносин. На відміну від неприбуткових приватних колективних суб'єктів, публічні колективні суб'єкти та прибуткові приватні колективні суб'єкти функціонують у виключно публічній та переважно у приватній сферах правовідносин відповідно.

Серед усього кола суб'єктів права, які належать до неприбуткових приватних колективних суб'єктів права, варто виділити громадські об'єднання шляхом виокремлення їхніх базових відмінних ознак, які притаманні усім громадським об'єднанням України. Задля досягнення вказаної мети варто вивчити передовий світовий досвід у цій сфері, та звернутися до положень Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі, які були схвалені 16 квітня 2003 року Комітетом Міністрів Ради Європи за результатами обговорення протягом двох років передового досвіду держав, які



є членами Ради Європи, у сфері забезпечення ефективності реалізації права на об'єднання, яке передбачено ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод. У розділі «Визначення» вказаного документу наводиться наступний перелік ознак, які повинні бути притаманні усім неурядовим організаціям Європи: 1) добровільність (voluntary); 2) відсутність управління з боку органів публічної адміністрації (non-government); 3) неприбутковий характер (non-profit) [4]. Як парадоксально це не виглядало, проте наявність цих трьох ознак у громадського утворення дозволяє свідчити, що воно є неурядовою організацією.

Вказаний підхід, як результат довготривалих напрацювань науковців та практикуючих юристів Європи, варто використовувати і при характеристиці громадських об'єднань України, що свідчить про можливість та необхідність застосування широкого розуміння поняття «громадські об'єднання». Усі різноманітні форми громадських утворень, які наразі існують в Україні та за допомоги яких фізичні особи реалізують своє конституційне право на об'єднання, передбачене ст. 36 Конституції України, варто вважати громадськими об'єднаннями у разі наявності у них вказаних трьох ознак, незважаючи на відсутність у багатьох спеціальних законах безпосередньої вказівки, що громадські утворення, діяльність яких регулюється цими законами, є саме громадськими об'єднаннями. Застосування вказаного підходу у діючому законодавстві України буде ефективним лише у разі перегляду усього масиву нормативно-правових актів та виключення з нього наступних термінів: громадські формування, неприбуткові організації, неурядові організації, некомерційні організації, недержавні організації, об'єднання громадян, які досить часто використовуються для позначення громадських утворень, які відповідно до запропонованого підходу є громадськими об'єднаннями.

Перед тим, як перейти до класифікаційного розподілу громадських об'єднань на види, використовуючи запропонований широкий підхід до їхнього розуміння, варто уточнити одну з трьох ознак, а саме – неприбутковий характер, погодившись з точкою зору Н. В. Богашевої, яка при характеристиці неурядових організацій зазначає, для них характерна відсутність трьох характеристик: 1) можливості члена товариства бути власником частки (паю) майна товариства; 2) відповідальності членів за борги товариства; 3) можливості членів отримання частки майна у разі ліквідації товариства [1, с. 124]. Громадські об'єднання створюються шляхом єднання фізичних осіб або створених ними юридичних осіб, а не їхніх коштів та майна. Наявність у громадського об'єднання інституту членських внесків не суперечить вказаній точці зору, оскільки при сплаті членського внеску членом організації право власності на вказаний внесок від нього переходить громадському об'єднанню. Члени громадського об'єднання не можуть претендувати на його майно та кошти у разі припинення його діяльності. Вказане уточнення ознаки неприбутковості в контексті характеристики нею громадських об'єднань дозволяє відмежувати їх від інших неприбуткових товариств: об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, невиробничих кооперативів, кредитних спілок.

Отже, чітко усвідомлюючи виокремленні обов'язкові ознаки громадських об'єднань, залежно від нормативного регулювання діяльності громадських об'єднань в Україні варто розподілити їх на три групи: 1) політичні партії; 2) громадські організації; 3) інші громадські об'єднання.

Політичні партії займають особливе місце у системі громадських об'єднань України, оскільки є єдиними громадськими об'єднаннями, які мають право брати участь у виборах, що надає їм можливість оволодіти публічною владою в державі, взяти в ній участь через своїх представників в органах публічної адміністрації. Їхня діяльність



регулюється спеціальним Законом України «Про політичні партії в Україні» від 05 квітня 2001 року та численною кількістю інших законодавчих актів, які регламентують порядок формування та подальшого функціонування представницьких органів публічної влади в Україні (Верховної Ради України, Президента України, органів місцевого самоврядування).

Громадські організації є громадськими об'єднаннями загального характеру, діяльність яких з 01 січня 2013 року регламентується новим Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року. Під загальним характером варто розуміти, що засновники громадської організації обирають саме такий вид громадського об'єднання для своєї подальшої спільної діяльності у разі, якщо вказана діяльність не є специфічною та такою, що вимагає створення громадського об'єднання діяльність якого регламентується іншим спеціальним законом. Громадські організації загального характеру залежно від нормативного регулювання діяльності варто поділити на наступні види: 1) громадські організації, діяльність яких регламентується лише Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року; 2) громадські організації, діяльність яких, окрім Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, регулюється іншими законами (наприклад, специфіка діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій регулюється спеціальним Законом України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01 грудня 1998 року); 3) громадські організації, діяльність яких регламентована Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, проте особливий статус цих організацій визначається окремим, проте неспеціальним законом (наприклад, Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2012 року у ст. 26 визначає, що саморегульованими організаціями оцінювачів є всеукраїнські громадські організації, що об'єднують фізичних осіб, які визнані оцінювачами в порядку, встановленому цим законом, отримали свій статус відповідно до вимог цього закону та здійснюють повноваження з громадського регулювання оціночної діяльності, а також, що утворення та порядок діяльності саморегульованих організацій оцінювачів регулюються законодавством про об'єднання громадян з урахуванням особливостей, встановлених цим законом [3]).

До третього виду громадських організацій також варто відносити громадські організації інвалідів, громадські об'єднання осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, громадські організації жертв нацистських переслідувань, громадські організації дітей війни, національні культурні товариства, об'єднання нотаріусів, громадські наукові організації, фахові громадські організації працівників охорони здоров'я, наукові медичні товариства, об'єднання споживачів, громадські організації мисливців, громадські організації пасічників тощо.

Група інших громадських об'єднань включає у себе громадські об'єднання, діяльність яких не регламентована загальним Законом України «Про громадські об'єднання», оскільки їхній порядок створення та діяльності, а також правовий статус визначається спеціальними законами. Варто спробувати дати виключний перелік цих громадських об'єднань: професійні спілки (Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року), громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону (Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року), творчі спілки (Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07 жовтня 1997 року), окремі види релігійних організацій (Закон України «Про свободу



совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року), організації роботодавців (Закон України «Про організації роботодавців» від 24 травня 2001 року), благодійні товариства (Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05 липня 2012 року), торгово-промислові палати (Закон України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02 грудня 1997 року), Товариство Червоного Хреста України (Закон України «Про Товариство Червоного Хреста України» від 28 листопада 2012 року). При цьому варто зазначити, що в деяких з перерахованих законів міститься безпосередня вказівка при визначенні, що громадське утворення є саме видом громадського об'єднання (організації роботодавців, професійні спілки, Товариство Червоного Хреста України), проте в переважній більшості вказаних нормативно-правових актів подібна вказівка відсутня (благодійні товариства, торгово-промислові палати, окремі види релігійних організацій, творчі спілки, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону). У другому випадку віднесення громадських утворень до громадських об'єднань відбувається на підставі виокремлення у них виокремленнях вище трьох ознак, що може викликати наукову дискусію та критику у зв'язку з відсутністю належного законодавчого регулювання вказаного питання.

У Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року передбачений окремий різновид громадського об'єднання – громадська спілка, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [2]. Вказаний різновид громадських об'єднань неможливо віднести до жодної з трьох виділених груп громадських об'єднань. Це обумовлює необхідність внесення змін до вказаного закону в аспекті закріплення положення, що громадська спілка є видом не громадського об'єднання, а громадської організації, залишаючи без змін сучасне визначення громадських спілок. Серед інших громадських об'єднань, діяльність яких визначається спеціальними законами, є такі, що створюються юридичними особами приватного права, проте, враховуючи той факт, що на них не розповсюджується дія Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, ці громадські об'єднання не можна вважати громадськими спілками.

**Висновки.** Підсумовуючи проведений аналіз видів громадських утворень в Україні та громадських об'єднань, варто зазначити, що у Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2013 року варто передбачити в загальних положеннях норму, яка б визначала три види громадських об'єднань в Україні: політичні партії, громадські організації, інші громадські об'єднання, статус яких визначений спеціальними законами. При цьому варто обов'язково визначити чіткий перелік громадських об'єднань, які відносяться до третьої групи. Вказане чітко закріплення груп громадських об'єднань в Україні дозволить визначити, яким законом України регулюється діяльність того чи іншого громадського об'єднання, а також чітко усвідомлювати, на кого поширюються права, передбачені різними нормативними актами України, в яких використовується поняття «громадські об'єднання». Запропоновані зміни до законодавства України вирішать проблему сучасної термінологічної плутанини, підвищать рівень ефективності державно-правового регулювання та сприяння діяльності громадських об'єднань, а також припинять численні наукові дискусії, які існують у сучасній юридичній науці.

#### Список використаних джерел

1. Богашова Н. Об'єднання громадян у контексті свободи об'єднання / Н. Богашова // Право України. – 2011. – № 6. – С. 122–126.

2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

3. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.06.2001 № 2658-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>.

4. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі: схвалені Комітетом Міністрів Ради Європи 16 квітня 2003 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_209).

***Вихляев М. Ю. Виды общественных объединений в Украине: вопросы законодательной путаницы и теоретический поиск способов ее решения***

*В статье автор выделяет базовые общие признаки общественных объединений, осуществляет проверку наличия или отсутствия выделенных признаков у различных общественных образований Украины, что дает ему основания утверждать о принадлежности этих образований к видам общественных объединений, что в итоге обеспечивает четкое осознание сущности общественных объединений и их видов в Украине.*

***Ключевые слова:*** общественные объединения, виды, общественные организации, общественные образования, политические партии.

***Vikhliayev M. Y. Types of public associations in Ukraine: questions of legislative confusion and theoretical search for ways to solve it***

*In the article author highlights basic common features of public associations, checks whether or not the selected features in various public formations in Ukraine, which gives him reason to assert the ownership of these formations to the types of public associations, which ultimately provides a clear sense of essence of public associations and their views in Ukraine.*

***Key words:*** public associations, views, public organizations, public formations, political parties.

