

УДК 342.728

Вероніка Бондаренко,

здобувач

Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ Й ІНШІ ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Стаття присвячена аналізу характерних рис та особливостей співвідношення громадських об'єднань з іншими інститутами громадянського суспільства, зокрема з профспілковими й саморегульованими організаціями. Визначаються особливості їх правової природи та впливу на розвиток громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадянське суспільство, інститут громадянського суспільства, саморегульовані організації, професійне самоврядування.

Постановка проблеми. Закон України «Про громадські об'єднання» (ст. 2) вказує на те, що діяльність 1) політичних партій; 2) релігійних організацій; 3) невідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; 4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань; 5) саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; 6) невідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів, регулюється окремим законодавством. Це, у свою чергу, викликає питання про особливості відповідних суспільних інститутів, що призвели до відокремлення їх правового регулювання.

Також потрібно відзначити неоднозначність термінології щодо різних інститутів громадянського суспільства. Так, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» використовує поняття «громадські формування», під якими розуміє політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, професійні спілки, їхні об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки, та їхні об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їхні об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій (п. 3 ч. 1 ст. 1) [1]. Міністерством юстиції України забезпечено роботу Єдиного реєстру громадських формувань [2], який функціонує одночасно з Реєстром громадських об'єднань. Відсутність єдності в розумінні співвідношення відповідних інститутів також актуалізує потребу юридичного аналізу проблеми.

Проблема функціонування громадських об'єднань відображена в багатьох роботах, се-

ред яких, зокрема, праці О. Ващук, Є. Додіної, Л. Кормич, В. Кравчук, М. Новікова, О. Гейди, В. Примуш, В. Купрій, В. Надраги, Н. Нижник, О. Хуснутдінова, В. Перевалова, І. Рожко, А. Щиглика, Ц. Ямпольської, Н. Гаєва, І. Кичко, О. Максименко й інших. Водночас проблема взаємодії громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства в юридичній науці залишається малодослідженою.

Мета статті полягає в розкритті відмінностей, характеру й меж взаємодії громадських об'єднань з іншими інститутами громадянського суспільства, зокрема з профспілковими та саморегульованими організаціями.

Виклад основного матеріалу. Поняття «соціальний інститут» належить до наукових термінів, які не мають міждисциплінарних меж, і широко використовується в багатьох галузях суспільствознавства. Водночас для вивчення громадянського суспільства юридичною наукою поняття соціального інституту має особливе значення, адже юриспруденція вивчає не всі сторони громадянського суспільства, а концентрується саме на його інституціональному визначенні [3, с. 540]. Окремі правознавці розвивають цю тезу ще далі, кажучи, що загалом громадянське суспільство як соціальне явище складається не з окремих громадян, а з інституцій – громадських (недержавних) об'єднань [4, с. 234].

У вітчизняному законодавстві можна знайти нормативне визначення системи інститутів громадянського суспільства, сформульоване, щоправда, лише шляхом надання їх переліку. Так, згідно з абз. 1 п. 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, до інститутів громадянського суспільства зараховано громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їхні об'єднання, асоціації, організації роботодавців і їхні об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні

засоби масової інформації (далі – ЗМІ), інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Очевидно, що, попри значний науковий інтерес до громадських об'єднань, вони не є єдиними формами, які функціонують у публічному просторі поміж державою та індивідом, опосередковуючи відповідний зв'язок. Поступово розширюють вплив у сучасному українському суспільстві соціокультурні асоціації – незалежні ЗМІ, наукові і творчі спілки, освітні, культурно-розважальні, релігійні заклади тощо. За останні двадцять років відновлено й відкрито велику кількість церков, монастирів, створено сотні телерадіокомпаній і друкованих видань, створюються численні недержавні школи та освітні заклади.

Традиційним атрибутом розвиненого громадянського суспільства є активність інституту профспілок. Обов'язок держави гарантувати людині право на створення професійних спілок і участь у їхній діяльності забезпечено міжнародними правовими актами. Так, ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права гарантує право профспілок безперешкодно функціонувати, утворювати національні федерації й конфедерації, заснувати міжнародні професійні організації або приєднуватися до них [5]. На захисті цих прав акцентує також Конвенція Міжнародної організації праці про свободу асоціацій і захист права на організацію від 09.07.1948.

У загальному сенсі діяльність профспілкових організацій впливає на інтегрованість представників певних професій, завдяки створенню мережі різноманітних організацій, що покликані захищати інтереси населення передусім у трудових правовідносинах, певною мірою дає змогу змінити одноманітність соціальної структури суспільства. У цьому й виявляється одна з функцій профспілок, що в результаті своєї діяльності повинні стати чинником ослаблення й поступового руйнування тоталітарної одноманітності, сприяти зміні соціальної структури суспільства.

В умовах радянської системи були відсутні незалежні професійні спілки, економічно незалежні працівники, так само як і юридично незалежні наймачі. Фактично наймачем майже всіх категорій працівників виступала держава, через що профспілки залишались елементом її механізму. Планова економіка передбачала централізоване закріплення основних умов праці на будь-яких підприємствах та організаціях. Профспілки в таких умовах виконували маріонеточно-дорадчі функції. За цих обставин не могло бути й мови про їх вплив на виникнення й розвиток громадянського суспільства [6, с. 15–16]. Із набуттям незалежності активізуються процеси формування альтернативних, незалежних профспілок. Створюються Незалежна галузева професійна спілка енергетиків України, Незалежна профспілка аграріїв, Незалежна профспілка гірників України, Українська професійна спілка працівників за кордоном, Профспілка працівників освіти і науки України тощо, що нерідко викликає невдово-

лення як адміністрацій, так і керівників «офіційних» профспілок [7, с. 367–377].

«Особливий» шлях вітчизняних профспілкових організацій визначило поміж іншим й те, що правонаступником профспілок СРСР – Всесоюзної центральної ради професійних спілок (ВЦРПС) – в Україні стала Федерація профспілок України (далі – ФПУ), до складу якої входить 44 галузеві членські організації та 27 територіальних об'єднань. Свого часу ця структура акумулювала колосальний потенціал об'єктів права власності, частину яких у 1991 р. ФПУ передала спеціально створеним із цією метою акціонерним товариствам «Укрпрофоздоровниця» та «Укрпрофтур». Сьогодні, згідно з даними офіційного сайту, Приватне акціонерне товариство лікувально-оздоровчих закладів профспілок України «Укрпрофоздоровниця», засновником якого є Федерація профспілок України й Фонд соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, є провідним лідером ринку санаторно-курортних послуг на Україні та об'єднує більше ніж 80 санаторно-курортних закладів, розташованих у різних кліматичних регіонах України; 61 родовище мінеральних вод і 13 родовищ лікувальних грязей; в оздоровницях ПрАТ «Укрпрофоздоровниця» функціонує близько 100 реабілітаційних відділень із більш ніж 20 напрямів профільної патології [8]. Свого часу держава здійснювала декілька спроб повернути вказані об'єкти до державної власності, приймаючи низку нормативно-правових актів і подаючи позови про визнання недійсними установчих документів АТ «Укрпрофоздоровниця» та «Укрпрофтур», оскільки як вклади під час їх створення було передано майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР, що, на думку позивача, є державною власністю. Програвши суди, держава в особі Верховної Ради України приймає Закон України «Про мораторій на відчуження майна, яке перебуває у володінні Федерації професійних спілок України».

Отже, в таких умовах вітчизняні профспілки багато в чому залишаються бюрократизованими структурами, що під прикриттям формальних лозунгів боротьби за інтереси трудящих і працівників фактично займаються непрозорим адмініструванням використання успадкованих від СРСР об'єктів права власності й розподілом членських внесків, тоді як більшість працівників контактує з ними лише в питаннях отримання профспілкових путівок і, ще рідше, у випадках, передбачених Кодексом законів про працю України.

Об'єктивні економічні умови є також важливим фактором, адже якщо в розвинених країнах предметом турботи профспілок є заробітна плата, її збільшення, підвищення гарантій працівникам, а основним засобом боротьби є колективні заходи протесту, то для наших профспілок такі вимоги та засоби виявляються навряд чи доречними, оскільки мова в найкращому випадку може йти не про підвищення заробітної плати, а взагалі про її своєчасну виплату. Вітчизняні профспілки в цих умовах навряд

чи стали важливим чинником демократизації. Хоча вони й перестали бути елементами державного механізму, керівництво «незалежних профспілок» більшою або меншою мірою все ще залишається частиною політичного рівня, який відображає інтереси директорів і керівництва, в силу цього знаходиться ближче до інтересів еліти, аніж до інтересів рядових членів. Зменшення впливу профспілок пов'язане також із тим, що економічна нестабільність зумовлює швидкоплинну мінливість традиційних соціально-професійних орієнтацій населення. Ситуація, коли людина все життя могла працювати на одному місці, поступово відходить у минуле. Не сприяють підвищенню довіри до профспілок також відстороненість їхніх членів від процесів прийняття важливих рішень і дій, непублічність переговорів профспілкових лідерів тощо. Українські профспілки так чи інакше не можуть тривалий час триматись осторонь сучасних загальносвітових тенденцій, коли елітизація й технологізація політики є загальними чинниками зниження впливу й інших суспільних інститутів.

Важливу інституційну роль у формуванні громадянського суспільства в багатьох розвинутих країнах відіграли організації професійного самоврядування (саморегульнів організації). Вони мають тривалу історію існування та певною мірою стали прообразом сучасних об'єднань громадян, адже перші організації ремісників, купців, селян, які здійснювали торгівлю, – гільдії, відомі ще з VIII ст.

Організації професійного самоврядування на перший погляд є схожими з профспілковими, однак, на відміну від останніх, профіль їхньої діяльності є значно ширшим і виходить за рамки трудових і соціальних правовідносин. У Верховній Раді України свого часу були зареєстровані декілька законопроектів щодо саморегульнів організацій, а саме проекти Законів України: «Про саморегулюючі організації» (від 16.07.2009 реєстр. № 4841), «Про фахові саморегульнів і самоврядні об'єднання» (від 10.09.2009 реєстр. № 4841-1), «Про саморегулювальні організації» (від 23.07.2010 реєстр. № 4841-д; від 18.07.2011 реєстр. № 9015; від 15.02.2012 реєстр. № 10052). Водночас проекти викликали багато негативних відгуків, зокрема, з боку представників галузевих громадських організацій. Було відзначено відсутність збалансованої концепції побудови взаємин між владою, бізнесом і споживачами, тобто ефективної моделі саморегулювання, через що прийняття відповідного закону дискредитувало б саму ідею саморегулювання. Недоліками представлених законопроектів стали також неоднозначність поняття «саморегулювальна організація», дискусійність їхнього статусу як юридичних осіб публічного права, відсутність переваг, що стимулювали б їх створювати або набувати статус члена, порівняно зі звичайними громадськими об'єднаннями, корупційні ризики та непрозорість порядку формування й розпорядження коштами компенсаційного фонду тощо.

Прийняття уніфікованого законопроекту багато в чому ускладнено відсутністю єди-

ного підходу до визначення природи організації професійного самоврядування. Низка дослідників та авторів вищезазначених законопроектів виходили з розуміння організації професійного самоврядування як різновиду (однієї з форм) громадських організацій, тобто добровільного об'єднання, норми і стандарти якого не повинні бути обов'язковими для тих представників професії, які не є членами такої асоціації.

Нагомість інші фахівці вважають, що, на відміну від громадських організацій, структури професійного самоврядування повинні не просто лобювати інтереси професії, а покликані виконувати значно ширший обсяг публічних функцій, зокрема брати участь у процедурах допуску до професії (ліцензування) і виключення з професії – дискваліфікації (позбавлення права займатися певним видом діяльності, скасування ліцензії тощо), опікуватись підвищенням професійного рівня представників професії, організувати навчання для осіб, які претендують на вступ до професійної громади, розробляти для членів професійної громади стандарти діяльності, які зазвичай приймаються у формі кодексів професійної етики [9]. Тобто, на їхню думку, необхідна передача частини функцій від державного апарату до монопольної компетенції асоціації, коли особи, які набули право практикувати на території країни (отримали ліцензію, диплом, сертифікат, включені до реєстру тощо), автоматично набувають членство та право голосу в цій організації під час ухвалення рішень. При цьому держава лише нормативно закріплює правовий статус і чіткі процедури прийняття рішень органами асоціації, що не можуть змінюватися її членами.

Оскільки в розглянутому варіанті фактично йдеться про децентралізацію владних повноважень у контексті реалізації принципів субсидіарності, то складнощі запровадження відповідної моделі в Україні є цілком прогнозованими. У цьому стосунку складно позбутись асоціацій із проблемами запровадження в нашій країні повноцінного регіонального місцевого самоврядування, що також тривалий час є предметом запеклих дискусій щодо здатності відповідних суб'єктів ефективно замінити державний менеджмент.

Так чи інакше, в усьому світі саморегульнів організації займають проміжне становище між державою й суспільством, з одного боку, представляючи інтереси певних сегментів суспільства, а з іншого – виконуючи частину державних функцій із контролю й захисту прав третіх осіб. Інститут саморегульнів організації є комплексним правовим інститутом, для якого характерні як приватноправові, так і публічно-правові методи впливу. Публічність цього утворення полягає передусім у тому, що частина рішень, прийнятих саморегулювальною організацією, прямо або побічно забезпечується примусовою силою держави. Отже, саморегульнів організаціям властива наявність додаткових, порівняно з громадськими об'єднаннями, функцій.

Попри відсутність єдиного нормативно-правового акта щодо саморегульнів органі-

зацій, їхня діяльність в Україні регулюється на рівні галузевих законодавчих актів. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про нотаріат» у редакції Закону України від 06.09.2012 № 5208-VI (5208-17), професійне самоврядування нотаріусів здійснюється через Нотаріальну палату України та її органи. Нотаріальна палата України є недержавною неприбутковою професійною організацією, яка об'єднує всіх нотаріусів України на засадах обов'язкового членства. Згідно з пунктом 3.2 Статуту Нотаріальної палати України, з моменту державної реєстрації палати її членами стають усі нотаріуси, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах або здійснюють приватну нотаріальну діяльність, причому згода нотаріуса на набуття членства в Нотаріальній палаті не потребується. Водночас аналіз обсягу повноважень цієї саморегульованої організації свідчить про здебільшого номінальний консультативно-комунікативний характер її завдань. Зокрема, членство дає можливість брати участь у роботі органів Нотаріальної палати з правом дорадчого голосу, вносити пропозиції, одержувати методичну, інформаційну й організаційну допомогу, проводити спільні зустрічі, методичні консультації, інші заходи щодо обміну досвідом з метою формування єдиної нотаріальної практики тощо. Тобто фактично з функціонального погляду вона мало чим відрізняється від інших різновидів асоціацій, утворених в організаційно-правовій формі громадських об'єднань.

Значно більш розвинутою є система адвокатського самоврядування, що складається та здійснюється через діяльність таких організаційних форм, як З'їзд адвокатів України; Рада адвокатів України; Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури; Вища ревізійна комісія адвокатури; Конференція адвокатів регіону; Рада адвокатів регіону; Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія; Ревізійна комісія регіону. Органи адвокатського самоврядування об'єднує Національна асоціація адвокатів України, яка діє через зазначені організаційні форми адвокатського самоврядування.

Утворення такої розгалуженої системи відповідає міжнародним стандартам, відповідно до яких професійні асоціації адвокатів мають бути самоуправлінськими, незалежними від громадськості й державних органів, повинні формуватися демократичним шляхом, без створення штучних перепон у процесі їх формування; рішення органів адвокатського самоврядування мають поширюватись на всіх адвокатів; асоціації адвокатів мають бути наділені правом приймати кодекс поведінки адвокатів і реалізувати дисциплінарні провадження. Необхідність дотримання вказаних стандартів зумовила прийняття у 2013 році Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», оскільки система адвокатського самоврядування в Україні за Законом України «Про адвокатуру» 1993 року, згідно з висновками багатьох експертів і робочих груп, не відповідала міжнародним загально визнаним стандартам організації й діяльності адвокатури.

Загалом практика багатьох розвинених зарубіжних країн свідчить, що саморегулювання є досить складним і неоднозначним механізмом, який поряд із очевидними перевагами, зокрема такими як оперативна ефективність, гнучкість, низька витратність, має й значні недоліки, здатні виявлятися в кризові часи. Зокрема, такі країни, як США, Великобританія, Канада, а також держави Європейського Союзу, де саморегульовані організації були істотно розвинені вже в 70-х і 80-х рр. XX ст., зіткнулись із проблемою узгодження інтересів учасників саморегульованих організацій і загальногромадських (публічних інтересів) у процесі виконання цими організаціями делегованих їм повноважень. Так, у Шотландії, у зв'язку із тим, що «юристи незмінно покривали один одного», у 2007 році прийнятий закон про юридичну професію, який обмежив її незалежне регулювання. У Великобританії у 2000 р. всі повноваження з регулювання й моніторингу ринку цінних паперів повернені спеціалізованій державній установі (FSA), а саморегулювання залишилось лише на рівні фондових бірж і деяких професійних організацій на ринку цінних паперів [10]. До ще більш неоднозначних наслідків може призвести наділення широким колом повноважень саморегульованих організацій у посттоталітарних країнах, що не мають відпрацьованої традиції прийняття рішень на засадах відкритого компромісно-консенсуального обговорення. Видається, що передача компетенції на цей рівень повинна відбуватись обережно та поступово, а критерії й порядок прийняття відповідних рішень мають бути чітко врегульовані на законодавчому рівні, тоді як ефективна судова система також повинна гарантувати суспільство від зловживань.

Висновки

Загалом рух у напрямі посилення асоціативно-самоврядного складника є перспективним і необхідним для розвитку громадянського суспільства в нашій державі. Але на цьому шляху постають фактично ті самі проблеми, що й перед реальною інституціоналізацією інших елементів розвинутої соціальної інфраструктури – політичних партій, громадських об'єднань, органів самоорганізації населення тощо. У таких умовах і громадські об'єднання досить часто не є справжніми інститутами громадянського суспільства. У країнах із нерозвиненими механізмами соціального контролю значна частина об'єднань, прикриваючись коректним формулюванням мети, створюється із зовсім іншими цілями. Виокремити ті випадки, де юридична форма є лише «вивіскою», що прикриває організації зовсім іншої спрямованості, на практиці досить складно. До того ж суперечлива реальність досить часто призводить до існування громадських об'єднань «змішаного типу», коли вони мають поряд зі статутними допоміжні («сервісні») функції. У подібних випадках єдиною можливою формою контролю за діяльністю «фіктивних» суспільних інститутів залишається громадський контроль, висвітлення фактів у ЗМІ тощо.

Список використаних джерел:

1. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
2. Єдиний реєстр громадських формувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rgf.informjust.ua/>.
3. Загальна теорія держави та права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
4. Мерник А. Громадянське суспільство як інституційна система / А. Мерник // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4. – С. 231–239.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права // Конституція України: коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина. Офіц. текст. – К. : А. С. К., 2003. – 384 с.
6. Кравчук В. Взаємовідносини профспілкових організацій з державою в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні / В. Кравчук // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 11. – С. 14–17.
7. Громадські об'єднання в Україні / за ред. В.М. Безчастного. – К., 2007. – 415 с.
8. Приватне акціонерне товариство лікувально-оздоровчих закладів профспілок України «Укрпрофоздоровниця» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrzdprav.com/2013-12-03-12-40-05/zagalna-informatsiya.html>.
9. Слюсаревський М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування / М. Слюсаревський // Дзеркало тижня. Україна. – 2010. – № 36. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyuvannya_chi_profesiyne_samovyraduvannya.html.
10. Minico Giovanna de. A hard look at self regulation in U.K. / Giovanna de Minico [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Note-e-con/A-hard-look-atself-regulation-in-UK.pdf>.

Статья посвящена анализу характерных черт и особенностей соотношения общественных объединений с другими институтами гражданского общества, в частности с профсоюзными и саморегулируемыми организациями. Определяются особенности их правовой природы и влияния на развитие гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: общественные объединения, гражданское общество, институт гражданского общества, саморегулируемые организации, профессиональное самоуправление.

This article analyzes the characteristics and features of value associations with other institutions of civil society, including trade unions and self-regulatory organizations. Identify the characteristics of their legal nature and impact on the development of civil society in Ukraine.

Key words: associations, civil society, institute of civil society, self-regulatory organizations, professional governance.

