

Трибуна молодого вченого



Мар'яна Цвок,
асистент кафедри адміністративного
та інформаційного права
Навчально-наукового
Інституту права та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»

УДК 342.92

Зарубіжний досвід діяльності недержавних громадських організацій та його застосування в Україні

Сфера діяльності недержавних неприбуткових організацій в країнах Заходу охоплює практично всі галузі життя людини – економіку, політику, науку, культуру, освіту, а в країнах пострадянського простору – відіграє важливу роль елементу творення громадянського суспільства [1, с. 46].

Після 1989 року правові основи діяльності недержавних громадських організацій у країнах Центральної та Східної Європи зазнали істотних змін. На початку перехідного періоду законодавча база діяльності цих організацій була або недосконалою, або застарілою. На середину 1990-х років увесь регіон став свідком поновлення зусиль з реформування законодавства про недержавні громадські організації. Країни регіону виявили, що наявне законодавство не здатне забезпечувати підтримку розпочатому «відродженню цивільного суспільства» [2, с. 26]. На їх думку, у ряді випадків країни дійшли висновку, що поспіхом

ухвалені закони є недосконалими. Закони інших країн були, навпаки, занадто обтяжливими.

Питання, пов'язані з діяльністю недержавних громадських організацій в зарубіжних країнах висвітлювали у своїх працях С. Буко, Т. Гордєєва, Н. Заверико, М. Кляйнберг, В. Малєєв, О. Павлюченко, Дж. Райт, П. Стратан, А. Ткачук, Т. Циганкова, М. Ялавін та ін.

Метою наукової статті є аналіз міжнародного досвіду законодавчого регулювання діяльності недержавних громадських організацій.

У словниковій та енциклопедичній літературі визначено, що «діяльність» – це: – застосування своєї праці до чого-небудь; функціонування, діяння органів живого організму; виявлення сили, енергії чого-небудь [3, с. 311]; – спосіб буття людини в світі, здатність її вносити в дійсність зміни [4, с. 389]; – заняття, праця (наукова, педагогічна діяльність); робота

якихось органів, сил природи [5, с. 140]; – цілеспрямована активність, шляхом якої індивід та спільнота включаються в реальність (буття) [6, с. 228]; – форма активності людини, що виявляється у цілеспрямованій зміні та перетворенні світу і людської свідомості [7, с. 109]; – застосування своєї праці до чого-небудь [8, с. 306].

Ми вважаємо, що широкий переклад тлумачень даного терміна характеризує динаміку його застосування для пояснення її буття у світі, праці, спрямованої на зміну та перетворення світу і людської свідомості.

Сьогодні в економічно розвинутих країнах важко знайти таку галузь діяльності, представники якої були б позбавлені власної організації захисту своїх інтересів та їх представництва. Так, наприклад, близько 62% громадян США є, за даними американських статистичних джерел, членами різних громадських організацій. Це, однак, аж ніяк не означає, що всі вони є активними їх учасниками. Також не всі громадські організації мають однакову вагу в політичному житті суспільства. Досвід західних демократій свідчить про те, що найбільший вплив на політичну владу мають громадські організації, які захищають інтереси впливових у сфері матеріального виробництва груп населення, передусім різних категорій трудящих (профспілки), підприємців і торговельників, фермерів; великих соціально-демографічних груп – молоді, жінок, національних меншин; об'єднання громадян на основі загально-демократичних потреб – пацифістські, екологічні організації та рухи тощо [9, с. 24-25].

Держава надає громадянам важливі соціальні та економічні послуги, гарантує захист їхніх прав. Однак, державні органи, в силу обмеженості фінансових, людських, організаційних або інших ресурсів, не здатні своєчасно виявити і вирішити всі проблеми в суспільстві: соціальні, екологічні, культурні, освітні тощо У зв'язку з цим, часто виникають випадки, коли громадяни та юридичні особи, виявивши ту чи іншу проблему, яку неможливо

вирішити з боку державних органів, не можуть байдуже спостерігати за подіями. Вони зі своїми однодумцями створюють некомерційну організацію і добровільно, за рахунок своєї ініціативи, часу, сил і засобів, приймаються діяти для вирішення цієї проблеми. Некомерційні організації є невід'ємним елементом демократичного суспільства [10, с. 4].

У зарубіжних країнах, як і в Україні, основні права громадян на свободу їх об'єднання закріплені в Конституції (Основному законі) країни. Ми вважаємо, що конституційна регламентація права громадян на свободу об'єднань за кордоном може відрізнятися як за формою, так і за змістом. У ряді зарубіжних країн громадяни можуть вільно створювати об'єднання. Це ми простежуємо в Основному законі [11, с. 56, 94, 129, 162, 274, 382, 453]: Литовської Республіки (ст. 35), Республіки Білорусь (ст. 36), Республіки Болгарія (п. 1 ст. 44), Республіки Македонія (п. 2 ст. 20), Республіки Словенія (ст. 42), Республіки Хорватія (п. 1 ст. 43), Словацької Республіки (п. 1 ст. 29).

Особливої уваги в зарубіжних країнах заслуговує конституційне закріплення таких норм:

– громадяни країни мають право вступати як до комерційного об'єднання та спілки (ст. 31 Конституції Естонської Республіки), так і в некомерційні товариства і спілки (ст. 48 Конституції Естонської Республіки) [11, с. 8, 12];

– ідеологія громадських об'єднань не може встановлюватися як обов'язкова для громадян країни (ст. 4 Конституції Республіки Білорусь) [11, с. 89];

– об'єднання громадян слугують задоволенню і захисту їх інтересів. Об'єднання громадян не можуть висувати політичних цілей і здійснювати політичну діяльність, властиву політичним партіям (ст. 12 Конституції Республіки Болгарія) [11, с. 122];

– з метою розвитку політичної, соціальної, економічної та культурної активності країна забезпечує грома-

дянам право на об'єднання в організації (п. 1 ст. 84 Конституції Республіки Польща) [11, с. 260];

– всі мають право об'єднуватися і створювати організації з будь-якою метою, не забороненою законом, або приєднуватися до таких організацій (п. 1 ст. 63, п. 1 ст. 70 / С Конституції Республіки Угорщина) [11, с. 334, 336];

– ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання або до перебування в ньому (п. 2 ст. 30 Конституції Російської Федерації) [11, с. 412].

В окремих зарубіжних країнах конституцією забороняється:

– утворювати об'єднання та брати участь в організаціях, мета чи діяльність яких спрямована проти політичного і суспільного ладу або правопорядку країни (п. 3 ст. 84 Конституції Республіки Польща) [11, с. 261];

– право кожної людини на вільне об'єднання з іншими, якщо цього вимагають інтереси національної та державної безпеки або якщо це обумовлено необхідністю захисту суспільства від поширення інфекційної хвороби (п. 2 ст. 42 Конституції Республіки Словенія) [11, с. 274];

– створення громадських об'єднань, що мають на меті насильницьку зміну конституційного ладу, що виступають проти суверенітету, цілісності і безпеки країни, конституційних прав і свобод її громадян, що пропагують війну, соціальну, національну, расову та релігійну ворожнечу, зазіхаючи на здоров'я і менталітет народу, а також воєнізованих об'єднань, політичних партій за національною і релігійною ознакою (п. 1 ст. 57 Конституції Республіки Узбекистан) [11, с. 352];

– створення таємних товариств та об'єднань (п. 2 ст. 57 Конституції Республіки Узбекистан) [11, с. 352];

– право на вільне об'єднання заборonoю будь-якої загрози силою демократичного конституційного ладу та незалежності, єдності і територіальної цілісності країни (п. 2 ст. 43 Конституції Республіки Хорватія) [11, с. 382];

– здійснення права на свободу об'єднання у випадках, коли в демократичному суспільстві це необхідно для захисту державної безпеки та громадського порядку, запобіганню злочину, захисту прав і свобод інших осіб (п. 3 ст. 29 Конституції Словацької Республіки) [11, с. 453].

В деяких зарубіжних країнах, як і в Україні, правове регулювання діяльності недержавних громадських організацій, що належать до громадських об'єднань, здійснюється спеціальними законодавчими актами. Наприклад, в Росії Цивільним кодексом Російської Федерації (п. 3 ст. 50 глави 4) встановлено, що «юридичні особи, які є некомерційними організаціями, можуть створюватися у формі споживчих кооперативів, громадських або релігійних організацій (об'єднань), установ, благодійних та інших фондів, а також в інших формах, передбачених законом. Некомерційні організації можуть здійснювати підприємницьку діяльність, яка відповідає цілям організації, лише тоді, коли це допомагає досягти цілей, заради яких вони створені».

Крім того, в деяких країнах діє закон «Про громадські об'єднання» (Федеральний закон Російської Федерації від 19 травня 1995 р. «Про громадські об'єднання» [12], Закон Республіки Білорусь від 4 жовтня 1994 р. «Про громадські об'єднання» [13], Закон Республіки Молдова від 17 травня 1996 р. «Про громадські об'єднання» [14], Закон Республіки Казахстан від 31 травня 1996 р. «Про громадські об'єднання» [15], Закон Республіки Узбекистан від 15 лютого 1991 р. «Про громадські об'єднання в Республіці Узбекистан» [16] тощо), в якому визначено поняття громадського об'єднання. Наприклад, відповідно до ст. 5 Федерального закону Російської Федерації від 19 травня 1995 р. № 82-ФЗ «Про громадські об'єднання» під громадським об'єднанням розуміється добровільне, самоврядне, некомерційне формування, створене за ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільних інтересів для

реалізації загальних цілей, зазначених у статуті громадського об'єднання (далі – статутні цілі). Право громадян на створення громадських об'єднань реалізується як безпосередньо шляхом об'єднання фізичних осіб, так і через юридичні особи – громадські об'єднання [12].

Громадською організацією згідно ст. 8 цього Закону є засноване на членстві громадське об'єднання, створене на основі спільної діяльності для захисту однакових інтересів і досягнення статутних цілей громадянами.

У зарубіжних країнах предметом регулювання вищезгаданих законів є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами права на об'єднання, створення, діяльність, реорганізацію та (або) ліквідацію громадських об'єднань (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Молдова, Республіка Казахстан, Республіка Узбекистан та ін.).

Створення і діяльність громадських об'єднань в окремих зарубіжних країнах відбувається з дотриманням принципів добровільності, рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності, звітності та гласності діяльності (ст. 15 Федерального закону Російської Федерації «Про громадські об'єднання» [12], ст. 4 Закону Республіки Узбекистан «Про громадські об'єднання Республіки Узбекистан» [16], ст. 6 Закону Республіки Казахстан «Про громадські об'єднання» [15] тощо).

Слід додати, що в Україні окрім згаданих принципів утворення та діяльності громадських об'єднань законодавцем визначено ще й такі принципи як вільний вибір території і відсутність майнового інтересу членів (учасників) цих об'єднань (ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання» [17]).

У деяких зарубіжних країнах одночасно діє як закон «Про громадські об'єднання», так і закон «Про некомерційні організації» (Росія, Казахстан, Узбекистан та ін.).

Спеціальні закони «Про некомерційні організації» складені на підставі

Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі (далі – Фундаментальні принципи) [18].

У цих законах визначено: сферу дії; основні принципи; створення, зміст статуту; членство; правосуб'єктність; управління; майно та збір коштів; державну підтримку; відповідальність некомерційних організацій (Федеральний закон Російської Федерації від 12 січня 1996 р. «Про некомерційні організації» [19], Закон Киргизької Республіки від 15 жовтня 1999 р. «Про некомерційні організації» [20], Закон Республіки Узбекистан від 14 квітня 1999 р. «Про недержавні некомерційні організації» [21], Закон Естонської Республіки від 6 червня 1996 р. «Про некомерційні об'єднання» [22], Закон Латвійської Республіки від 15 грудня 1992 р. «Про громадські організації та їх об'єднання» [23] та ін.).

Також в цих законах визначено поняття некомерційної організації [19-23]:

– некомерційною організацією є організація, яка не має за основну мету своєї діяльності одержання прибутку і не розподіляє отриманий прибуток між учасниками;

– некомерційні організації можуть створюватися для досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх, наукових та управлінських цілей, з метою охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, захисту прав, законних інтересів громадян і організацій, вирішення суперечок і конфліктів, надання юридичної допомоги, а також в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільних благ.

Як правило, у статутах недержавних громадських організацій основними видами діяльності визначено такі, як представлення інтересів і допомога своїм членам або благодійницька діяльність. Найбільш типовими видами діяльності як вітчизняних, так і зарубіжних недержавних громадських організацій є:

жавних громадських організацій є захист прав та інтересів окремих соціальних груп людей, лобіювання, проведення тренінгів та надання консультацій, просвіта та поширення інформації для населення, вирішення соціальних питань, освітня діяльність [24, с. 162].

Слід звернути увагу на те, що в Україні на сьогодні відсутній спеціальний закон, яким було б врегульовано діяльність недержавних громадських організацій. Відповідно до п.п. 1-4 Фундаментальних принципів [18]:

– неурядова організація (далі – НУО) – це, по суті, добровільні самоврядні організації, які внаслідок цього не можуть бути підпорядковані органам державної влади. Терміни, що використовуються для їх опису в національному законодавстві, можуть «коливатися»: це можуть бути асоціації, благодійні товариства, фонди, громадські, некомерційні організації, товариства і трасти. До неурядових організацій не відносяться структури, що діють за принципом політичних партій;

– до НУО належать організації, створені окремими особами (фізичними або юридичними) і групами осіб. Вони можуть бути як національними, так і міжнародними за складом і сферою дії;

– НУО – це зазвичай, хоча і не завжди, організації, засновані на членстві;

– основною метою НУО не є отримання прибутку. Прибуток, що

отримується ними в ході здійснення своєї діяльності, не розподіляється між членами або засновниками, а спрямовується на виконання завдань організації.

Слід звернути увагу на вище використані терміни «неурядова організація» і «недержавна некомерційна організація», які використовуються в Фундаментальних принципах та в законодавчих актах окремих зарубіжних країн. На нашу думку, ці терміни за змістом є синонімічними і їх можна об'єднати одним терміном «недержавні громадські організації».

Ми вважаємо, що для України цінним є міжнародний досвід щодо правового регулювання діяльності недержавних громадських організацій, адже чинний Закон України «Про громадські об'єднання» забезпечує громадянам України правові та організаційні реалізації їх конституційного права на свободу об'єднання. Одночасно дія цього Закону поширюється на суспільні відносини у сфері створення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань в Україні. Однак чинний Закон не виділяє правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю недержавних громадських організацій. Тому вважаємо за доцільне в Україні для врегулювання цього питання створити окремий законодавчий акт на основі міжнародного досвіду, беручи до уваги загальноприйняті світові законодавчі норми щодо діяльності недержавних громадських організацій.

Список використаних джерел

1. *Кобилянська Л.* Організаційно-правові основи діяльності неурядових організацій: навч.-метод. посібник // Л. Кобилянська, М. Гуляєва. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2012. – 168 с.
2. *Ратцен Д.* Правові основи діяльності некомерційних організацій в Центральній та Східній Європі / Дуглас Ратцен, Девід Мур, Майкл Дарем // Громадянське суспільство. – 2009. – № 4 (11). – С. 26–32.
3. *Словник української мови.* – Том другий. – Г-Ж. – Київ: Видавництво «Наукова думка», 1971. – 550 с.

4. *Українська Радянська Енциклопедія* / Том 3. Гердан – Електрографія. Вид. друге. – К.: Головна редакція Української Радянської Енциклопедії, 1979. – 551 с.
5. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1986. – 797 с.
6. *Загнітко А. П.* Словник сучасної лінгвістики: поняття і терміни: у 4 т. Т. 1 / А. П. Загнітко. – Донецьк: ДонНУ, 2012. – 402 с.
7. *Соціологічна енциклопедія* / Укладач В. Г. Городяненко. – К.: Академвидав, 2008. – 456 с.
8. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
9. *ТРЕТІЙ* сектор в Україні: проблеми становлення / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галустян та ін. – К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2001. – 173 с.
10. *Создание* некоммерческих организаций в Кыргызской Республике./ Авт.-сост. Н. Идрисов. – Б.: 2011. – 87 с.
11. *Конституції* нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
12. *Об общественных объединениях: Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.07.2012 г.)* // Собрание законодательства Российской Федерации. – Издательство «Юридическая литература», 22 мая 1995. - № 21. – Ст. 1930.
13. *Об общественных объединениях: Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 года № 3254-ХІІ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.11.2013 г.)* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=V19403254&p2={NRPA}>
14. *Об общественных объединениях: Закон Республики Молдова от 17 мая 1996 года № 837-ХІІІ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2012 г.)* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3285
15. *Об общественных объединениях: Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.12.2012 г.)* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005615
16. *Об общественных объединениях в Республике Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 15 февраля 1991 года № 223-ХІІ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.12.2008 г.)* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6230
17. *Про* громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
18. *Фундаментальні* принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 року (прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) // Юрид. вісник України. – 2002. – № 50. – 14-20 грудня.
19. *О некоммерческих* организациях: Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2014 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru
20. *О некоммерческих* организациях: Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minjust.gov.kg/?page_id=13050
21. *О негосударственных* некоммерческих организациях: Закон Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 г., № 763-І // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 1999 г. – № 5 – Ст. 115.
22. *О некоммерческих* объединениях: Закон Эстонской Республики от 6 июня 1996 г. // ПАЭ. – 1996 г. – № 41 – Ст. 811.
23. *Об общественных* организациях и их объединениях: Закон Латвийской Республики от 15 декабря 1992 года // Ханин Ж. Общественные организации. Темати-

ческая подборка нормативных документов № 1 за период с 30.08.91 по 04.10.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakoni.ves.lv/ObshOrga.htm>

24. Горемікіна Ю. В. Проблеми розвитку та реформування соціальних послуг в Україні / Ю. В. Горемікіна // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 3. – С. 161–168.

Цьвок М. С. Зарубіжний досвід діяльності недержавних громадських організацій та його застосування в Україні

У статті аналізуються нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, які регулюють діяльність недержавних громадських організацій. На основі чинного законодавства розглядаються основні поняття цієї сфери. Визначаються прогалини, що існують в законодавстві України щодо діяльності недержавних громадських організацій. Робиться висновок про можливість застосування в українському праві норм, що регулюють діяльність недержавних громадських організацій та закріплених у законодавстві досліджуваних держав.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадяни, недержавні громадські організації, правове регулювання.

Цьвок М. С. Зарубежный опыт деятельности негосударственных общественных организаций и его использование в Украине

В статье анализируются нормативно-правовые акты Украины и зарубежных стран, регулирующие деятельность негосударственных общественных организаций. На основе действующего законодательства рассматриваются основные понятия этой сферы. Обозначаются пробелы, существующие в законодательстве Украины относительно деятельности негосударственных общественных организаций. Делается вывод о возможности применения в украинском праве норм, регулирующих деятельность негосударственных общественных организаций и закреплённых в законодательстве исследуемых государств.

Ключевые слова: общественные объединения, граждане, негосударственные общественные организации, правовое регулирование.

Tsvok M. Foreign experience of non – governmental organization's activity and its application in Ukraine.

The article examines rules of Ukrainian and foreign legislation that regulate activity of non-governmental organizations. On the basis of current legislation the author of the article researches main concepts of this field. Gaps in legislation, which regulate the activity of non-governmental organizations, are represented. The author recommends applying in Ukrainian legislation rules of law, fixed in foreign legislation of researched states which regulate activity of non - governmental organizations.

Key words: public associations, citizens, non-governmental organizations, legal regulation.