

УДК 342.728(477)

Д. Волкова,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРО РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ», «ГРОМАДСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ», «НЕКОМЕРЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ», «НЕУРЯДОВА ОРГАНІЗАЦІЯ»

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. З 1 січня 2013 р. відбулося впровадження нового, родового щодо громадських організацій та громадських спілок поняття «громадські об'єднання». Варто зазначити, що він має кілька вад.

По-перше, громадські організації та громадські спілки можуть утворювати не обов'язково громадяни України. По-друге, членами (учасниками) громадських спілок можуть бути не тільки фізичні, але й юридичні особи. По-третє, це поняття орієнтовано не стільки на європейські стандарти щодо громадських організацій, скільки на законодавство часів СРСР: словосполучення «громадське об'єднання» є сучасною модифікацією радянського терміна «об'єднання трудящих». Із цього приводу А. В. Орлов зазначає, що «російське дореволюційне та радянське право до початку 90-х рр. ХХ ст. узагалі не оперувало зазначеними термінами («громадське об'єднання» та «некомерційна організація». – Д. В.). Аналогом понять «громадського об'єднання» та «некомерційної організації» були терміни «громадська організація» та «добровільні об'єднання громадян» [1, с. 20].

Орієнтуючись на міжнародні, в т. ч. європейські, стандарти, значна кількість дослідників використовує щодо громадських об'єднань прикметники «неурядові», «неприбуткові», «некомерційні». При цьому єдності в термінології не існує.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започаткова-

но розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Проблеми, пов'язані з розмежуванням аналізованих понять, досліджували О. В. Ващук [2], О. О. Кожевніков [3; 4], Н. В. Мішина [5; 6], А. В. Орлов [1], інші вчені. Але їхні праці або не базуються на українському законодавстві, або написані до набуття чинності Законом «Про громадські об'єднання».

Мета цієї статті – розглянути співвідношення понять «громадська організація», «некомерційна організація», «неурядова організація» та «громадське об'єднання».

Отже, в літературі часто трапляються наведені вище поняття або аналогічні їм. Наприклад, Є.Є. Додіна використовує термін «непідприємницькі організації», і тільки його [7]. А деякі вчені охарактеризували та порівняли ці терміни у своїх працях досить детально. Так, О.В. Ващук дійшла висновку про те, що прикметник «некомерційний» варто використовувати для рамкового законодавства, прикметник «неприбутковий» – для мети оподаткування, а термін «непідприємницька організація» є найбільш прийнятним, бо він узгоджується із Цивільним кодексом України [2, с. 27].

І дійсно, Цивільний кодекс оперує поняттям «непідприємницьке товариство». Відповідно до ст. 85, «непідприємницькими товариствами є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного



розподілу між учасниками» [8]. Але його можна застосувати тільки до тих громадських організацій, які легалізовані шляхом державної реєстрації, а отже, мають статус юридичної особи. У зв'язку із цим О. В. Ващук у контексті громадських організацій пропонує говорити не про «непідприємницькі товариства», а про «непідприємницькі організації» [2].

Деякі зарубіжні країни перейшли до використання в національному законодавстві поняття «некомерційні організації», у т. ч. пострадянські держави. Так, поняття «некомерційні організації» часто трапляється в російській літературі, бо використовується в російському законодавстві (наприклад, існує Федеральний закон Російської Федерації «Про некомерційні організації» від 12 січня 1996 р., який визнає некомерційною організацію таку, що не ставить отримання прибутку за основну мету своєї діяльності та не розподіляє отриманий прибуток між учасниками [9]). О.О. Кожевников, розглядаючи формування законодавства РФ про громадські об'єднання, навіть виокремлює два етапи розвитку: до кінця 1980-х рр., коли всі добровільні самоврядні громадські об'єднання іменувались громадськими організаціями, та з 1990-го по 1995 р., коли в юридичний обіг увійшов поділ юридичних осіб на комерційні та некомерційні [4, с. 35-36]. Але навряд чи доцільно орієнтуватися на термінологію, яка використовується в Російській Федерації: по-перше, вона не узгоджена з відповідними європейськими стандартами, а по-друге, вона вже достатньо принципово відрізняється від термінології українського законодавства.

Термін «некомерційні організації» часто вживається і в українській юридичній літературі (але не в законодавстві України). Як у літературі, так і в законодавстві України більш поширеним є термін «неурядові організації»; станом на 1 липня 2015 р. база даних «Законодавство України» на офіційному веб-сайті Верховної Ради Украї-

ни нараховує 142 документи, у тексті яких використано словосполучення «неурядові організації».

Нині не існує його нормативного визначення, однак сфера його застосування дає підстави стверджувати, що він використовується здебільшого в різноманітних меморандумах (наприклад, див. Меморандум про порозуміння між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Шведською агенцією охорони довкілля про співробітництво в галузі охорони навколишнього природного середовища від 21 листопада 2008 р.), міжурядових угодах (наприклад, див. Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про загальні умови технічного та фінансового співробітництва від 29 серпня 2007 р.) та законах України, що передбачають активне міжнародне співробітництво (наприклад, див. Закон України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 р.).

Аналіз цих документів вказує на те, що поняття «неурядові організації» в їхньому тексті використовується в тому самому розумінні, що і в європейських стандартах щодо громадських організацій. Поняття «громадська організація» та «неурядова організація» співвідносяться між собою як частина й ціле. Тобто всі громадські організації є неурядовими організаціями. Виходячи з його сутності, поняття «неурядові організації» є синонімом поняття «громадські об'єднання». Непрямим свідченням цього є ч. 4 ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., у якій зазначено: «Неурядові організації інших держав, міжнародні неурядові організації (далі – іноземні неурядові організації) діють на території України відповідно до цього та інших законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [10].

Відповідно до європейських стандартів у цій сфері, неурядові організації можуть бути утворені як фізичними,



так і юридичними особами (причому зауваження про те, що це тільки юридичні особи приватного права, в них немає) та не включають до свого числа політичні партії, що є «предметом окремих правоположень, відмінних від тих, які загалом застосовні до неурядових організацій» [11; 12].

Саме поняття «неурядові організації» використано у двох основних європейських стандартах у цій сфері – це «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі» 2002 р. (далі – Фундаментальні принципи) та Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14 (далі – Рекомендація № СМ/Rec(2007)14). Як випливає з їхньої назви, вони присвячені неурядовим організаціям (за термінологією національного законодавства – громадським об'єднанням) у цілому.

Цікаво, що жоден із наявних європейських стандартів не містить визначення терміна «неурядова організація». Фундаментальні принципи починаються з розділу «Визначення», а Рекомендація № СМ/Rec(2007)14 – з розділу «Загальні принципи», серед яких перераховано в т. ч. ознаки неурядових організацій.

Відповідно до Фундаментальних принципів, неурядові організації є, по суті, добровільними самоврядними організаціями і саме тому не підлягають управлінню з боку органів державної влади. Вони не включають організації, що діють як політичні партії; охоплюють організації, утворені окремими особами (фізичними і юридичними) і групами таких осіб; не ставлять за первинну мету одержання прибутку. Вони не розподіляють прибутки, що є результатом їхніх дій, серед їхніх членів чи засновників, але використовують їх для досягнення своїх цілей [12].

Згідно з Рекомендацією № СМ/Rec(2007)14: термін «неурядові організації» включає в себе добровільні самоврядні об'єднання або організації, утворені для реалізації некомерційних

завдань їхніх засновників або членів. До них не належать політичні партії; неурядові організації включають об'єднання або організації, утворені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб; неурядові організації повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь-які інші права і свободи, що мають гарантії в міжнародних або регіональних договорах та можуть належати таким організаціям; неурядові організації не підлягають управлінню з боку органів державної влади; неурядові організації не повинні розподіляти будь-який прибуток, що може виникнути внаслідок їхньої діяльності, між своїми членами або засновниками, але можуть використовувати цей прибуток для реалізації своїх завдань [11].

Стосовно ознак власне громадських організацій наголосимо, що в європейських стандартах вони не встановлюються.

Усі наведені вище ознаки неурядових організацій (у конституційному законодавстві України – громадських об'єднань) конкретизовано в працях учених. Зазначимо, що громадські об'єднання поки що недостатньо досліджені в українській юридичній літературі з огляду на те, що можливість їх утворення з'явилася лише з 1 січня 2013 р. Але в працях зарубіжних авторів є відповідні напрацювання.

О.О. Кожевніков погоджується з доцільністю розгляду понять «громадські об'єднання» та «некомерційні організації» як синонімів та наділяє їх такими основоположними ознаками, як: 1) цільове призначення їх утворення та діяльності; 2) відсутність розподілу отриманого прибутку між їхніми учасниками [4, с. 42].

Однак ознака некомерційності (неприбутковості, відсутність розподілу прибутку між учасниками), уявляється, може бути застосована лише до тих громадських організацій, які легалізовані як юридичні особи. Легалізація шляхом повідомлення про утворення не надає громадським організаціям пра-



ва набувати власне майно, відкривати банківські рахунки тощо.

А.І. Норкін дослідив та сформулював ознаки громадських об'єднань більш детально. На його думку, ознаки громадського об'єднання доцільно поділяти на обов'язкові та факультативні. До обов'язкових ознак належать: 1) некомерційна мета – задоволення духовних (інших нематеріальних) потреб; 2) визнання суб'єктом права, в т. ч. обмежено в майнових відносинах, без повідомлення органів влади та реєстрації; 3) можливість обмеження права на асоціацію допускається в окремих випадках у порядку, встановленому національним законодавством, – судовому.

Також він виокремив факультативні ознаки: 1) правосуб'єктність громадських об'єднань базується на такій, що визнана на міжнародному рівні, правосуб'єктності кожної особи і праві кожного індивіда на свободу асоціацій; 2) добровільність; 3) недержавний (неурядовий) характер; 4) самоврядність; 5) законність організації та діяльності; 6) вираження, представництво та захист прав і законних інтересів своїх членів (учасників) та, у визначених законом випадках, необмеженого кола осіб [13, с. 26].

Пропозиції А.І. Норкіна викликають певні зауваження. Стосовно основних ознак громадських об'єднань зазначимо, що громадські об'єднання без повідомлення органів публічної влади та державної реєстрації навряд чи можна визнати «суб'єктами права» в цілому. Більш правильним було б говорити про те, що вони є суб'єктами конституційного права, адміністративного права, але не цивільного права, не господарського права, не трудового права тощо. Тобто громадським об'єднанням до легалізації, як правило, притаманна правосуб'єктність у галузях публічного, а не приватного права.

А ось стосовно можливості обмеження права на асоціацію релевантними є наведені вище міркування про те, що до громадських об'єднань

застосовуються насамперед конституційно-правові норми, і лише з питань, що не регламентовані ними, – норми інших галузей права. Цей самий аргумент можна адресувати першій факультативній ознаці. А законність організації та діяльності – це принцип утворення і функціонування громадських об'єднань, а не ознака.

За чинним законодавством України громадські об'єднання поділяються на громадські організації та громадські спілки. Що ж до ознак, які відрізняють громадські організації від громадських спілок, то їх лише дві. Така кількість є достатньою для чіткого розмежування між громадськими спілками і громадськими організаціями та (на відміну від ознак громадських організацій у визначеннях, наведених вище) дає змогу не змішувати ці ознаки з ознаками, які притаманні громадським організаціям у зв'язку з належністю до громадських об'єднань. Стосовно цього влучно попереджує М.П. Орзіх: «...недоліком, на наш погляд, є прагнення авторів знайти і вказати якомога більше ознак громадської організації незалежно від того, що ці ознаки характерні й для інших форм» [14, с. 42].

Перша ознака передбачена законодавством України: громадська організація відрізняється від громадської спілки тим, що її утворення та членство або участь у ній дозволені виключно фізичним особам. Друга ознака сформульована виходячи зі змісту європейських стандартів: об'єднані в громадську організацію фізичні особи ведуть спільну діяльність, спрямовану на реалізацію не політичних прав та законних інтересів особистості. Важливою тут є особиста участь фізичних осіб (засновників, членів громадської організації), спрямована на досягнення поставлених під час її утворення цілей.

Висновки з даного дослідження. У статті з урахуванням норм конституційного законодавства України та європейських стандартів доведено, що поняття «громадське об'єднання», «не-



урядова організація» та «некомерційна організація» є синонімами. Громадські об'єднання в Україні можуть утворюватись як громадські організації чи громадські спілки.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі вбачаються у дослідженні термінологічної природи поняття «громадська спілка».

Ключові слова: громадське об'єднання, некомерційна організація, неурядова організація, громадська організація, громадська спілка.

У статті, з огляду на норми конституційного законодавства України та європейських стандартів, доведено, що поняття «громадське об'єднання», «неурядова організація» та «некомерційна організація» є синонімами. Громадські об'єднання в Україні можуть утворюватись як громадські організації чи громадські спілки.

В статті з урахуванням норм конституційного законодавства України та європейських стандартів доведено, що поняття «общественное объединение», «неправительственная организация» та «некоммерческая организация» являються синонімами. Общественные объединения в Украине могут создаваться как общественные организации или общественные союзы.

The author using the current Ukrainian constitutional legislation and European NGOs' standards proves that the terms 'public association', 'non-governmental organization' and 'non-commercial organization' are synonyms. As for the 'public organizations', according to the Ukrainian legislation there are considered to be the type of the public associations, along with the public unions.

Література

1. Орлов А. В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; му-

ниципальне право» / Артем Викторович Орлов. – М., 2004. – 225 с.

2. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / Оксана Миколаївна Ващук. – К., 2004. – 207 с.

3. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / О. А. Кожевников. – Екатеринбург, 2008. – 50 с.

4. Кожевников О. А. Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Олег Александрович Кожевников. – М., 2003. – 207 с.

5. Мішина Н.В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) / Н. В. Мішина // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 2. – С. 13–21.

6. Мішина Н.В. Громадські організації і неурядові організації: термінологічне порівняння / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2010. – № 4. – С. 32–36.

7. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Конституційне право; муниципальне право» / Євгенія Євгенівна Додіна. – О., 2002. – 174 с.

8. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

9. Про некоммерческие организации : Федеральный закон РФ от 12 января 1996 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/9015223>

10. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Офіц. вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

11. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14. (неофіц. переклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/23578>

12. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі





(Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи), Страсбург, 5 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744

13. Норкин А. И. Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук :

спец. 12.00.01 «Теория та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Антон Игоревич Норкин. – Саратов, 2006. – 214 с.

14. Орзих М. Ф. К вопросу о понятии и формах советской общественности / М. Ф. Орзих ; Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М. : ВЮЗИ, 1967. – Т. VIII. – С. 35–47.

