

М. Ю. Віхляєв, аспірант кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ СТВОРЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ПРАВНИЧИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто найбільш актуальні проблемні питання, які виникають під час створення професійних правничих громадських організацій в Україні та потребують вирішення, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, яким регламентується зазначена процедура.

В статье рассмотрены наиболее актуальные проблемные вопросы, возникающие при создании профессиональных юридических общественных организаций в Украине, требующие решения, и сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего указанную процедуру.

The article describes the most actual issues needed their resolution, arising during the execution of the procedure of the establishment of professional legal public organizations in Ukraine and proposals concerning the improvement of the current legislation which regulates the abovementioned procedure are formulated.

Ключові слова. Створення, реєстрація, легалізація, професійні правничі громадські організації.

Вступ. У світлі об'єднання зусиль значної кількості всеукраїнських громадських організацій України протягом другого півріччя 2009 р. з метою ефективного лобювання прийняття нового Закону України "Про громадські організації", спрямованого на вдосконалення процедури створення громадських організацій, та нової хвилі активізації їхньої діяльності у цьому напрямку, а також в умовах стрімкого нарощення темпів подібних лобістських процесів правників та їхніх професійних громадських об'єднань щодо реформування інститутів адвокатури та нотаріату в Україні, у тому числі стосовно необхідності змінити системи правничого самоврядування, під час регулювання порядку створення громадських організацій України застарілим законодавством (Законом України від 16 червня 1992 р. (з подальшими змінами та доповненнями) "Про об'єднання громадян") вбачається необхідність здійснення наукового аналізу існуючих проблем правового регулювання процедури створення професійних правничих громадських організацій в Україні з одночасним формулюванням пропозицій щодо їх вирішення.

З боку міжнародних установ у сфері захисту прав людини також неодноразово висловлювались зауваження, що Закон України від 16 червня 1992 р. (з подальшими змінами та доповненнями) "Про об'єднання громадян" дуже "нечіткий" стосовно процедури державної реєстрації громадських організацій і непрогнозований щодо його виконання, залишає занадто багато можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення про реєстрацію громадської організації тощо [1].

У вітчизняній правовій науці, у тому числі в адміністративно-правовій, у різні історичні періоди вчені: А. А. Алієва, Д. А. Алімов, О. М. Ващук, Н. П. Гаєва, М. І. Данченко, А. А. Дарков, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, В. В. Кравченко, О. П. Кушніренко, І. М. Рожко, Т. М. Слінько, С. А. Солдатов, С. С. Студенікіна, А. П. Ткачук, І. Б. Усенко, С. С. Юр'єв, Ц. А. Ямпольська приділяли увагу лише загальним питанням правового регулювання створення громадських організацій за відсутності акценту на особливостях процедури створення професійних правничих громадських організацій.

© **М. Ю. Віхляєв, 2010**

Тематика статті також актуалізується сучасними тенденціями, які спричинені багатоетапним процесом проведення в Україні адміністративної реформи, щодо вдосконалення адміністративних процедур шляхом спрощення порядку їх здійснення в напрямку мінімізації часових, матеріальних та організаційних витрат населення під час їх проходження, максимального наближення органів публічного управління, які їх здійснюють, визначення більш чіткого порядку та строків їх здійснення тощо. Удосконалення подібних процедур сприяє спрощенню механізму реалізації прав громадян України, проголошених у Конституції України, в тому числі права на об'єднання, зокрема у професійні правничі громадські організації.

Постановка завдання. Метою цієї статті є характеристика процедури створення професійних правничих громадських організацій в Україні, дослідження сучасних найбільш актуальних проблем її правового регулювання як загального, так і спеціального характеру, а також формулювання пропозицій щодо їх вирішення шляхом реформування чинного законодавства України в цій сфері.

Результати дослідження. Під професійними правничими громадськими організаціями в цій статті необхідно розуміти некомерційні, недержавні, добровільні об'єднання правників (юристів), які базуються на членстві та на основі сумісної діяльності, самоорганізації, самооплати, самоврядування з метою задоволення професійних інтересів її членів, які створені та функціонують відповідно до Конституції України, Закону України "Про об'єднання громадян" та власних внутрішніх нормативних актів [2, 115]. Професійні правничі громадські організації виокремлюються в середовищі громадських організацій завдяки наявності специфічних ознак, які в сукупності притаманні лише їм, а саме: 1) об'єднання виключно правників

(юристів) у ролі членів; 2) професійна спрямованість діяльності; 3) порядок створення і функціонування відповідно до Закону України “Про об’єднання громадян” від 16 червня 1992 р. (з подальшими змінами та доповненнями).

О. О. Серeda визначає правову процедуру як “нормативно врегульовану певну послідовність дій, пов’язаних цільовим напрямком, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у визначені строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію” [3, 9].

Спираючись на таке визначення правової процедури та її ознаки, можна охарактеризувати правову процедуру створення професійних правничих громадських організацій.

Нормативне регулювання процедури створення професійних правничих громадських організацій здійснюється такими нормативно-правовими актами: Законом України від 16 червня 1992 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про об’єднання громадян”; Законом України від 15 травня 2003 р. “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, Постановами Кабінету Міністрів України: №140 від 26 лютого 1993 р. (з наступними змінами та доповненнями) “Про затвердження положення про порядок легалізації об’єднань громадян”, № 143 від 26 лютого 1993 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об’єднань громадян”, № 144 від 26 лютого 1993 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про порядок реєстрації символіки об’єднань громадян”, а також Наказом Міністерства юстиції № 2226/5 України від 19 грудня 2008 р. “Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань”.

Процедура створення професійних правничих громадських організацій передбачає основні дії засновників і органів публічного управління, які можна розділити на стадії: 1) підготовча: заснування громадської організації засновниками, розробка ними документів, необхідних для легалізації професійної правничої громадської організації, затвердження необхідних документів у нотаріуса, сплата реєстраційного збору; 2) стадія легалізації: подання засновниками документів до органу легалізації; розгляд документів органом легалізації; доопрацювання документів засновників у разі виявлення недоліків, прийняття органом реєстрації рішення про реєстрацію професійної правничої громадської організації, внесення державним реєстратором до Єдиного державного реєстру запису про проведення державної реєстрації професійної правничої громадської організації, легалізованої шляхом реєстрації, або внесення професійної правничої громадської організації, легалізованої через повідомлення, до книги обліку громадських організацій, які необхідно вважати останніми діями, з моменту вчинення яких професійна правнича громадська організація вважається створеною, оскільки вона набуває обов’язкової ознаки – створення відповідно до встановленого законодавством порядку. Результати зазначених дій зі створення професійної правничої громадської організації отримують юридичну фіксацію у внутрішніх документах організацій, які необхідні для легалізації (статут, протокол установчих зборів, заява на реєстрацію тощо), а також в індивідуальних актах органів легалізації, які приймаються ними в процесі створення організації, а також у вже зазначеному реєстрі та книзі обліку.

Чинне законодавство передбачає триденний строк з дня надходження документів для розгляду заяв про реєстрацію місцевих професійних правничих громадських організацій, про реєстрацію всеукраїнських та міжнародних – одномісячний строк з дня надходження документів, проте воно не визначає строків, протягом яких засновники таких організацій мають подати необхідні документи до органу легалізації з дня проведення установчих зборів організації, що обов’язково має бути визначено під час розробки перспективного законодавства у цій сфері.

Процедура створення професійних правничих громадських організацій здійснюється одночасно і в імперативній, і в диспозитивній формі, єдиним цільовим напрямком якої є утворення організації та набуття нею всіх обов’язкових ознак професійної правничої громадської організації, передбачених чинним законодавством України.

Завдяки наведеній характеристиці ознак процедури створення професійних правничих громадських організацій можна запропонувати її визначення: це нормативно врегульована послідовність дій засновників організації та органів легалізації, пов’язаних єдиною метою утворення організації та набуття нею всіх обов’язкових ознак професійної правничої громадської організації, передбачених чинним законодавством України, що здійснюються в імперативній та диспозитивній формах, у визначені законодавством строки, результати здійснення яких отримують юридичну фіксацію у внутрішніх документах організацій, які необхідні для легалізації, в індивідуальних актах органів легалізації та у відповідних реєстрах і книгах обліку.

Існуючі проблеми правового регулювання процедури створення професійних правничих громадських організацій можна умовно поділити на: загальні, що притаманні всім громадським організаціям в Україні, та спеціальні, які характерні лише для правничих громадських організацій професійного спрямування. Серед проблем загального характеру першою слід виділити довготривалий процес реєстрації місцевих професійних правничих громадських організацій у виконавчих комітетах сільської, селищної, міської ради, який за часом значно перевищує встановлений чинним законодавством триденний термін, оскільки засідання виконавчого комітету відповідної ради проводяться значно рідше, ніж кожні три дні, а саме один

раз на місяць. Тому слід позбавити відповідних делегованих повноважень виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад під час розробки нового перспективного законодавства в цій сфері, а відповідно, вилучити частину, якою передбачаються зазначені делеговані повноваження, зі ст. 38 Закону України від 21 травня 1997 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про місцеве самоврядування” [4]. Подібні повноваження необхідно зберегти лише за Міністерством юстиції України та його територіальними управліннями на місцях, які безпосередньо спеціалізуються на здійсненні адміністративних процедур реєстрації громадських організацій, з наданням їм прав ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців з метою усунення існуючої подвійної процедури реєстрації професійних правничих громадських організацій відповідними територіальними управліннями Міністерства юстиції України або виконавчими комітетами сільської, селищної, міської ради та державними реєстраторами одночасно.

Непоширеність обсягу прав професійних правничих громадських організацій, передбачених чинним законодавством України, на організації, легалізовані шляхом повідомлення, відсутність у них статусу юридичної особи обґрунтовує необхідність скасування способу легалізації громадських організацій шляхом повідомлення і встановлення єдиного можливого способу легалізації – обов’язкової реєстрації громадських організацій з метою набуття ними правового статусу юридичної особи.

Розробники проекту Закону України “Про громадські організації”, який уже зареєстрований у Верховній Раді України, вважають проблемою існування поділу громадських організацій на місцеві, всеукраїнські та міжнародні в розумінні відповідно до Закону України від 16 червня 1992 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про об’єднання громадян”, який створює обмеження для діяльності громадських організацій за територіальною ознакою. Можливим способом розв’язання цієї проблеми може бути скасування подібного поділу в законопроекті та передбачення можливості громадських організацій набувати статусу всеукраїнських за наявності територіальних підрозділів громадської організації в більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у ч. 2 ст. 133 Конституції України [5]. Вбачається також потреба обов’язкової реєстрації зазначених територіальних підрозділів громадських організацій до моменту подання документів для набуття статусу всеукраїнської з метою уникнення існування значної кількості професійних правничих громадських організацій зі всеукраїнським статусом, які взагалі невідомі українській правничій спільноті та створені невеликою групою осіб шляхом подання неправдивих даних про наявність місцевих осередків. За офіційними даними Міністерства юстиції України, нині зареєстровано понад 60 всеукраїнських професійних правничих громадських організацій [6, 16], проте реально проявляють свою активність саме на всеукраїнському рівні не більше десятка з них.

При скасуванні поділу професійних правничих громадських організацій за територіальним статусом виникає необхідність усунення також і диференційованих реєстраційних зборів для різних за статусом організацій та встановлення єдиного реєстраційного збору, який не може перевищувати реєстраційний збір за створення інших видів юридичних осіб [7, 10].

Розробляючи перспективне законодавство щодо процедури створення професійних правничих громадських організацій, слід передбачити можливість юридичних осіб приватного права бути засновниками подібних організацій, запозичуючи практику європейських країн [8], що сприятиме реалізації функції соціальної відповідальності сучасних адвокатських об’єднань, юридичних компаній, які зможуть створювати власні правничі громадські організації професійного спрямування зі стабільними джерелами фінансування.

З метою мінімізації фінансових витрат засновників під час створення професійної правничої громадської організації та підвищення рівня громадської правничої активності постає необхідність скасування на законодавчому рівні обов’язкової потреби нотаріального посвідчення заяви засновників про реєстрацію громадської організації, за яке справляється плата відповідно до Закону України від 2 вересня 1993 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про нотаріат”, яка значно перевищує сучасний розмір реєстраційного збору, та закріплення повноважень за співробітниками відповідних управлінь Міністерства юстиції України перевіряти дієздатність та засвідчувати підписи засновників у їх присутності під час подання документів.

Для зменшення кількості документів, які подаються засновниками професійної правничої громадської організації для реєстрації, потрібно розробити єдиний бланк реєстраційної картки за зразком реєстраційної картки для фізичних осіб – підприємців, в якій би містилась інформація, що нині фіксується в декількох документах: відомості про склад керівництва центральних статутних органів, відомості про засновників об’єднання громадян, дані про наявність зареєстрованих місцевих осередків, протокол установчого з’їзду (конференції) або загальних зборів, які прийняли статут.

Задля спрощення процедур взяття на облік професійних правничих громадських організацій в інших органах державної влади (Державному управлінні статистики, Державній податковій адміністрації, соціальних фондах) треба після процедури створення встановити обов’язок органів легалізації самостійно інформувати зазначені органи про реєстрацію організацій з метою взяття їх на відповідний облік.

Для розв'язання проблем створення професійних правничих громадських організацій спеціального характеру необхідно прийняти спеціальний нормативно-правовий акт про подібні організації, в якому закріпити спеціальні аспекти процедури їх створення. Як альтернативу можна передбачити зазначені аспекти в перспективному законодавстві, яким врегульовується діяльність представників окремих правничих професій (наприклад, у законопроектах “Про нотаріат”, “Про адвокатуру” тощо). Зокрема, у вказаних нормативно-правових актах слід передбачити випадки, коли засновник професійної правничої громадської організації – співробітник відповідного управління Міністерства юстиції України, який також є представником правничої професії. З метою дотримання законодавства під час процедури реєстрації професійної правничої громадської організації та виключення можливості необ'єктивного ставлення до організації, засновником якої є співробітник відповідного управління Міністерства юстиції України, необхідно на законодавчому рівні передбачити обов'язок такого засновника звертатися до іншого управління Міністерства юстиції України.

Наявність повноважень окремих видів правничих громадських організацій професійного спрямування стосовно їх участі у формуванні певних органів самоврядування правничих професій та органів державної влади актуалізує необхідність закріплення на законодавчому рівні додаткових вимог до статутів зазначених організацій щодо обов'язкового членства в них лише юристів або окремих представників правничої професії, а також обов'язкової наявності цілей діяльності професійно спрямованого характеру, необхідності подання засновниками до органу реєстрації додаткових документів (дипломів про вищу або базову вищу юридичну освіту).

Висновки. Аналіз правових засад регулювання процедури створення професійних правничих громадських організацій дозволив виокремити цілий комплекс проблем, притаманних усім видам громадських організацій, вирішення яких можливе в разі прийняття нового Закону України “Про громадські організації”, внесення змін до Закону України від 15 травня 2003 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та Закону України від 21 травня 1997 р. (з подальшими змінами та доповненнями) “Про місцеве самоврядування” серед таких проблем: подвійний порядок реєстрації, довготривала процедура реєстрації у виконкомі міської, селищної, сільської ради, відсутність у юридичних осіб приватного права можливості бути засновниками професійних правничих громадських організацій, надмірна кількість документів, необхідних для реєстрації, зобов'язання засновників нести зайві фінансові витрати, поділ громадських організацій за територіальною ознакою, відсутність належного правового статусу громадських організацій, створених шляхом повідомлення. Окрім проблем загального характеру, можна виділити притаманні лише професійним правничим громадським організаціям: відсутність законодавчого закріплення додаткових спеціальних вимог до статутів цих організацій, обов'язку подання додаткових документів засновниками, виключення на законодавчому рівні випадків, коли можливе необ'єктивне ставлення до окремих професійних правничих громадських організацій, тобто потрібне прийняття спеціального нормативно-правового акта про професійні правничі громадські організації або закріплення відповідних положень у перспективному законодавстві, яким буде врегульовуватись діяльність представників окремих правничих професій. Розв'язання зазначених проблем, а також нормативне закріплення засад їх розв'язання сприятиме спрощенню процедури створення професійних правничих громадських організацій, визначенню моделі взаємовідносин професійних правничих громадських організацій і суб'єктів реєстрації, а врешті-решт – реалізації правників права на об'єднання у професійні правничі громадські організації й ефективному існуванню останніх в Україні.

Література

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України № 3371, зареєстрованого у Верховній Раді України 14 листопада 2008 р., “Про громадські організації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677.
2. Віхляев М. Ю. Професійні правничі громадські організації як суб'єкт адміністративно-правових відносин: поняття, ознаки, класифікаційний розподіл [Текст] / М. Ю. Віхляев // Митна справа. – 2009. – № 5. – Ч. II. – С. 109–115.
3. Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Серета О. О. – К., 2008. – 16 с.
4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. (з наступними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
5. Проект Закону України, зареєстрований у Верховній Раді України 14 листопада 2008 року, № 3371 “Про громадські організації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677.
6. Гончар И. Под эгидой юридического сообщества [Текст] / Ирина Гончар // Юридическая практика. – 2009. – № 47 (622). – С. 16–17.

7. Лациба М. В. Чому нам потрібен новий закон “Про громадські організації” [Текст] / Лациба М. В., Вінніков О. Ю., Слюсаревський М. М. ; Український незалежний центр політичних досліджень. – К. : Агентство “Україна”, 2008. – 40 с.

8. Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2007)14 щодо правового статусу неурядових організацій в Європі від 10 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/23578>.