

УДК 340.12

В. Ковальчук, доктор юридичних наук, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Національного університету «Острозька академія»;

С. Іщук, кандидат юридичних наук, доцент кафедри муніципального права та адміністративно-правових дисциплін Національного університету «Острозька академія»

Проблеми становлення правових основ інститутів громадянського суспільства в контексті прийняття Закону України «Про громадські об'єднання»

Говорячи про громадянське суспільство, науковці насамперед розуміють структуру недержавних самозорганізованих груп, які, за визначенням Ф. Шміттера, мають щонайменше чотири ознаки. По-перше, вони мають бути здатними планувати та реалізовувати колективні акції щодо захисту чи досягнення своїх інтересів. По-друге, вони, як правило, є незалежними як від органів державної влади, так і від приватних корпоративних об'єднань. По-третє, такі групи не прагнуть підмінити собою державні владні структури і не намагаються захопити державну владу. По-четверте, вони завжди згодні діяти у межах легітимно встановлених законом політико-правових норм¹.

Схожі ідеї висловлюють і вітчизняні вчені-юристи. Так, на думку Ю. Тодика, «громадянське суспільство — це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів для життєдіяльності соціальної, культурної і духовної сфер, їх відтворення та передачі від покоління до покоління»². Обґрунтовуючи власну концепцію взаємодії держави та громадянського суспільства, О. Петришин характеризує останнє як «сукупність добровільно сформованих громадських інституцій, котрі діють на самоврядних засадах у межах конституції та законів,

¹ Шміттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шміттер // Полис. — 1996. — № 5. — С. 16.

² Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. М. Тодика. — Х. : Факт, 2000. — С. 270.

за посередництвом яких індивіди реалізують свої основні невід'ємні права і свободи»¹.

Відповідно до інституційного розуміння поняття «громадянське суспільство», яке є найпоширенішим у правовій теорії, його основою є незалежні самоврядні інститути, до яких найчастіше відносять недержавні громадські організації. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадянські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства². Саме за їх допомогою суспільство із розрізної маси перетворюється на консолідовану структуру, яка здатна ефективно впливати на формування та функціонування державної влади і цим самим здійснювати легітимуючу функцію стосовно неї.

Основним елементом громадянського суспільства є незалежні самоврядні інститути, які під час взаємодії з органами державної влади виконують ряд важливих функцій, що пов'язані з процесом легітимації державної влади. Зокрема, вони: по-перше, постають гарантами непорушності особистих прав громадян, дають їм упевненість у власних силах, служать опорою в їх можливому протистоянні з державною владою. По-друге, є засобом самовираження громадян, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. По-третє, систематизують, упорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування державної влади. По-четверте, здійснюють ефективний контроль за формуванням та функціонуванням органів державної влади, встановлюючи межі їх компетенції. По-п'яте, дають громадянам можливість безпосередньо впливати на процес прийняття важливих для суспільства та держави рішень, включаючи законотворчість.

Отже, від рівня правового забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських організацій, залежать, з одного боку, ступінь захищеності прав та свобод людини і гро-

¹ Петришин О. Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідносин / О. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 4 (47). – С. 10.

² Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 86. – С. 100.

мадянина, а з другого — легітимність самої державної влади. У цьому контексті аналіз нещодавно прийнятого Закону України «Про громадські об'єднання», який набуває чинності з 1 січня 2013 р., є особливо актуальним.

Право на свободу об'єднання закріплене в Конституції України, деталізується у законодавстві. Верховна Рада України має право на підставі статей 36, 37, 92 Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегулювати правовий статус інститутів громадянського суспільства, що створюються при реалізації права на об'єднання, у спеціальному законі, який передбачає процедуру їх створення, порядок державної реєстрації та контроль за їх діяльністю. При цьому норми такого спеціального закону не повинні звужувати обсягу конституційних прав на свободу об'єднання та унеможливити реалізацію права кожного на прояв своєї суспільно-політичної позиції¹. Межі правового регулювання права на свободу об'єднання визначені Конституційним Судом України у п. 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 таким чином: Конституція України встановила межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Пункт 11 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачає, що виключно законами визначаються «засади утворення і діяльності... об'єднань громадян». Інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів»².

Концептуальні засади спеціального закону, який регулює право на свободу об'єднань, були також визначені Європейським судом з прав людини під час тлумачення норм ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Так, Європейський суд з прав людини у Рішенні по справі «Корецький та інші проти України» зазначає, що ст. 11 Конвенції також містить вимогу щодо якості закону, який у національному законодавстві регулює право на об'єднання³. Визна-

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – С. 265.

² Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 (справа про молодіжні організації) // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.

³ Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 р. по справі «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02) // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 69. – Ст. 2411.

ючи виключне право держави самостійно регулювати діяльність неурядових організацій на її території, Суд зазначив, що таке втручання у право на свободу об'єднання повинно переслідувати легітимну мету та бути «необхідним у демократичному суспільстві», а спеціальний закон має бути доступним для конкретної особи та достатньо чітко визначати межі втручання держави у право на свободу об'єднань.

У чинному законодавстві України базовим законом, який регулює діяльність неурядових організацій із 1992 р., є Закон України «Про об'єднання громадян»¹. Із 1 січня 2013 р. замість зазначеного нормативно-правового акта набуває чинності Закон України «Про громадські об'єднання», який визначає нові підходи до порядку створення, функціонування та припинення громадських організацій².

Виходячи із завдань дослідження, виклад матеріалу потребує визначення новел у правовому регулюванні права на свободу об'єднання порівняно із чинним Законом України «Про об'єднання громадян». У цій ситуації варто відзначити, що більшість змін у правовому статусі об'єднань громадян були зумовлені потребою адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів у сфері правового регулювання неурядових організацій, які викладені у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 р.³ та у Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) 14 від 10 жовтня 2007 р.⁴ Більше того, на невідповідність чинного Закону України «Про об'єднання громадян» таким стандартам указав Європейський суд з прав людини у згаданому нами Рішенні по справі «Корецький та інші проти України».

При розгляді норм Закону України «Про громадські об'єднання» (далі — Закон) передусім необхідно звернути увагу на концептуальні

¹ Про об'єднання громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-XII із змінами та допов. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

² Про громадські об'єднання : Закон України від 25 берез. 2012 р. № 4572-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

³ Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_209.

⁴ Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) 14 від 10 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_937.

зміни у правовому регулюванні таких об'єднань, які запроваджуються законодавцем.

Першою концептуальною новелою, яка міститься у Законі, є новий підхід законодавця при визначенні видів самих об'єднань громадян. Законом України «Про громадські об'єднання» вводиться новий термін «громадське об'єднання», яким відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Термін «громадське об'єднання», на наш погляд, є аналогом передбаченого Законом України «Про об'єднання громадян» терміна «об'єднання громадян» та використовується як загальний для інститутів громадянського суспільства, що створюються в результаті реалізації права на свободу об'єднання. Відповідно до ст. 2 Закону дія цього нормативного акта не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення політичних партій, релігійних організацій, непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів. Громадські об'єднання можуть створюватися у двох організаційно-правових формах: громадська організація (громадське об'єднання, засновниками та членами якого є фізичні особи) та громадська спілка (громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи).

При застосуванні термінів, якими позначаються інститути громадянського суспільства, діяльність яких регулюється Законом, проблемним аспектом є питання узгодження таких термінів із нормами Конституції. Так, відповідно до ст. 36 Конституції України право на свободу об'єднання може бути реалізоване шляхом утворення політичних партій та громадських організацій. Ідентичний підхід до термінології існує у Законі України «Про об'єднання громадян», який використовує термін «об'єднання громадян» для позначення двох інститутів грома-

дянського суспільства — політичних партій та громадських організацій. Однак норми Закону, який регулює правові межі втручання держави у конституційне право на свободу об'єднання в інститути, що не є політичними партіями, використовують новий для чинного законодавства України термін «громадські об'єднання» як загальний для позначення всіх таких інститутів. Основною термінологічною неузгодженістю у цій ситуації, на наш погляд, є те, що загальний конституційний термін «громадські організації» у Законі використовується лише як одна з організаційно-правових форм громадських об'єднань.

Громадська спілка як організаційно-правова форма громадського об'єднання є новелою в законодавстві України, яка запроваджена передусім із метою дотримання європейських стандартів у сфері діяльності неурядових організацій. Так, у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 р. (пп. 2, 15) та у Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC (2007) 14 від 10 жовтня 2007 р. (пп. 2, 16) передбачено право будь-якої особи, у тому числі юридичної, бути засновником та членом неурядової організації. Окрім того, на право юридичних осіб щодо створення об'єднань громадян звертав увагу Конституційний Суд України у Рішенні від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 (справа про молодіжні організації). Здійснюючи тлумачення норм ст. 36 Конституції України, Суд указав, що «утворення об'єднань громадян, зокрема громадськими організаціями, спілок між собою (як форми об'єднання) ґрунтується на реалізації відповідного права громадянами, які є членами цих організацій»¹.

Разом із тим питання про можливість юридичних осіб приватного права бути засновниками та учасниками громадської спілки не повною мірою відповідає нормам Основного Закону. Формальний аналіз ст. 36 Конституції України дає підстави стверджувати, що учасниками та засновниками громадських організацій можуть бути лише фізичні особи. Крім того, ураховуючи цілі та мету діяльності юридичних осіб, які полягають у забезпеченні певних потреб господарювання та майнових відносин, недоречно наділяти їх правами громадян на свободу об'єднання, які спрямовані на розвиток їх суспільної активності.

¹ Орзіх М. П. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Зеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 120.

Наступною новелою у правовому статусі громадських організацій є зміна підходів до визначення територіального статусу громадських об'єднань. У статті 3 Закону, яка присвячена принципам утворення і діяльності громадських об'єднань, встановлено принцип вільного вибору території діяльності, що передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом. Таким чином, указана норма дає можливість громадському об'єднанню здійснювати діяльність на будь-якій території держави чи за її межами незалежно від місця реєстрації. Статтею 19 Закону передбачена можливість для громадського об'єднання добровільно підтвердити всеукраїнський статус, який може бути наданий за умови наявності у такого об'єднання відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць (Автономній Республіці Крим, областях, м. Київ та м. Севастополь).

Критичну оцінку існуючому на підставі ст. 9 Закону України «Про об'єднання громадян» територіальному статусу громадських організацій було надано Європейським судом з прав людини, який із приводу цього сформулював таку правову позицію: «Що стосується територіального обмеження діяльності об'єднань з місцевим статусом, Суд зазначає, що навіть якщо таке обмеження може вважатися таким, що покликане забезпечити належне функціонування системи державної реєстрації об'єднань, Суд не вбачає будь-якої загрози такій системі у тому, що об'єднання з місцевим статусом можуть мати місцеві осередки в інших містах України, особливо з огляду на обтяжливу вимогу для об'єднань, які прагнуть мати всеукраїнський статус, засновувати місцеві осередки в більшості з 25 областей України»¹.

Таким чином, на відміну від чинного Закону України «Про об'єднання громадян» новий Закон скасовує обов'язкове визначення статусу об'єднань громадян та не передбачає міжнародного статусу громадської організації. Разом із тим, на наш погляд, таке нововведення потребує більш детального правового роз'яснення, оскільки Закон не дає чіткої відповіді, чи зможе громадське об'єднання здійснювати діяльність у інших адміністративно-територіальних одиницях, не маючи всеукраїнського статусу або не маючи в таких територіях відокремлених підрозділів. Також із скасуванням міжнародного статусу громад-

¹ Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 р. по справі «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02) // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 69. – Ст. 2411.

ських об'єднань, який передбачений у згаданих нами стандартах Ради Європи, залишається без відповіді питання щодо можливості громадських об'єднань поширювати свою діяльність на території інших держав.

Третьою, на наш погляд, концептуальною зміною у правовому статусі громадських об'єднань в Україні є зняття обмежень щодо захисту інтересів виключно членів громадських організацій у своїй діяльності. Нормами Закону України «Про об'єднання громадян» (статті 3, 20) було передбачено право об'єднань громадян представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси виключно своїх членів (учасників). Законом таке обмеження знято та передбачено можливість громадським об'єднанням захищати права і свободи як членів таких об'єднань, так і будь-яких інших осіб.

Із приводу вказаної новели можливо висловити зауваження, яке ідентичне критиці положення про право юридичних осіб бути засновниками громадських об'єднань: така ситуація, відповідаючи стандартам Ради Європи у сфері неурядових організацій, не повною мірою узгоджується із нормами Конституції України, яка у ст. 36 передбачає право громадян на об'єднання у громадські організації для захисту виключно своїх інтересів.

Окрім базових концептуальних змін у правовому регулюванні права на громадські об'єднання варто виділити інші зміни, які стосуються особливостей створення та реєстрації, а також питань безпосередньої діяльності громадських об'єднань.

Зміни, внесені Законом України «Про громадські об'єднання» у питання створення та реєстрації громадських об'єднань, безумовно, є позитивними та відповідають згаданим нами засадам такого спеціального закону, який регулює право на громадські об'єднання: закон повинен бути доступним для конкретної особи та достатньо чітко визначати межі втручання держави у право на свободу об'єднань. По-перше, Законом здійснено суттєве спрощення реєстраційних процедур як за порядком, так і за строками розгляду відповідних документів. Так, до 7 днів скорочується термін реєстрації громадських об'єднань та чітко визначається перелік документів для їх реєстрації, указується вичерпний перелік підстав, які можуть стати причиною для відмови у реєстрації громадського об'єднання або повернення документів на доопрацювання, чітко регламентуються і скорочуються до мінімуму процедури перевірки. По-друге, перевірка статуту громадського

об'єднання відтепер здійснюватиметься виключно на відповідність Конституції та законам України — на відміну від попередньої практики, коли така перевірка передбачала відповідність статутних чи інших документів також підзаконним нормативним актам. По-третє, первинна реєстрація громадських об'єднань відтепер є безкоштовною.

Остання група змін у правовому статусі громадських об'єднань стосується діяльності таких інститутів. Істотною новелою у правовому регулюванні діяльності громадських об'єднань є надання таким об'єднанням із статусом юридичної особи права здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Статтею 24 Закону України «Про громадські організації» передбачено право об'єднань громадян здійснювати господарську діяльність без мети отримання прибутку, при цьому можливість на здійснення комерційної (підприємницької) діяльності безпосередньо для таких інститутів не передбачена, оскільки вони можуть здійснювати таку діяльність виключно через створені юридичні особи.

Новими у правовому полі є положення ст. 22 Закону («Засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування»). Утім варто зауважити, що конкретних засад у Законі не визначено, а вказано лише на принципи взаємодії, які так чи інакше впливають із положень Конституції та цивільного законодавства України. Безперечно, наявність такої норми є необхідною, однак у цій сфері мають бути встановлені певні імперативні правила.

Також належним чином не врегульованим залишається питання фінансової підтримки діяльності громадських організацій. У згаданих нами Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі міститься вимога про необхідність існування чітких та об'єктивних критеріїв для надання будь-якої державної допомоги та підтримки діяльності неурядових організацій. Дійсно, ст. 23 Закону передбачає можливість фінансової підтримки громадських об'єднань зі статусом юридичної особи за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону. Однак у Законі не визначено порядку та

умов залучення такої фінансової допомоги, критеріїв, на які вказувала Рада Європи, не розроблено, не передбачено жодної процедури подання заявок громадських об'єднань на отримання відповідної допомоги. Це, безумовно, створюватиме можливість для зловживань при прийнятті рішення про надання тієї чи іншої підтримки діяльності таких організацій з боку держави.

Таким чином, концептуальні нововведення Закону щодо загальної структури інститутів, які створюються у результаті реалізації права на свободу об'єднання, їх правового статусу, адаптовані до європейських стандартів у сфері діяльності неурядових організацій та є більш прогресивними порівняно із нормами чинного законодавства. Однак у цьому питанні необхідно констатувати формальну невідповідність окремих положень Закону «Про громадські об'єднання» нормам ст. 36 Конституції України. На наше переконання, саме норми Основного Закону повинні бути узгоджені із сучасними умовами діяльності громадських об'єднань.

Ковальчук В., Іщук С. Проблемы становления правовых основ институтов гражданского общества в контексте принятия Закона Украины «Об общественных объединениях»

Статья посвящена рассмотрению новелл Закона «Об общественных объединениях» относительно структуры и правового статуса общественных объединений. Исследуются вопросы терминологии, которая используется для обозначения общественных объединений, изменения в их территориальном статусе, также обращается внимание на нововведения, касающиеся регистрации и деятельности общественных объединений.

Ключевые слова: общественное объединение, общественная организация, общественный союз.

Kovalchuk V., Ishchyk S. Problems of becoming of legal frameworks of institutes of civil society in the context of passing Law «About public associations»

The article is devoted consideration of Law «On public associations» related with a structure and legal status of public associations. The questions of terminology, which is used for denotation of public associations, change in their territorial status, are probed, also attention applies on innovations which touch registration and activity of public associations.

Keywords: public association, public organization, public union.