

УДК 342.728(477)

**Д.Є. Волкова,**

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

## **ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРО ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**Анотація.** Найважливішими європейськими стандартами, положення яких доцільно враховувати при подальшому вдосконаленні поточних законів України про громадські організації, є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. № CM/Rec(2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 р. Вони мають рекомендаційний характер. На підставі дослідження цих європейських стандартів слід зазначити, що вони є більш гнучкими, ніж чинне конституційне законодавство України про громадські організації, а також у багатьох питаннях утворення та функціонування громадських організацій спираються на норми цивільного, а не конституційного права.

**Ключові слова:** громадські організації, інститут громадянського суспільства, громадянське суспільство, право на об'єднання, свобода асоціацій, європейські стандарти про громадські організації.

**Актуальність теми дослідження.** Однією з характерних рис демократичного державного режиму є залучення населення до прийняття органами публічної влади важливих рішень. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що найбільш ефективним є залучення не поодиноких осіб, а організованої в інститути громадянського суспільства громадськості. Конституційний Суд України в рішенні у справі про молодіжні організації зазначив, що ці інститути «представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів» [1]. Одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства є громадські організації.

**Ступінь дослідження проблеми.** Проблематика громадських органі-

зацій досліджувалась такими авторами, як О.М. Ващук, О.О. Кожевніков, Н. В. Костенко, М.М. Новіков, А.І. Норкін, А.В. Орлов, О.В. Шаклеїна, А.І. Щіглик та ін. Однак, в українській юридичній літературі увага відповідності нормативної регламентації громадських організацій європейським стандартам майже не приділялась. На сучасному етапі активізації європейської інтеграції ця тема набуває актуальності, що й обумовило її обрання.

**Метою статті** є узагальнення поглядів сучасних українських фахівців з муніципального права на проблему гарантій місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняттю Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. передувала тривала підготовка:

«із 2005 року ... уряди України щороку брали на себе договірні зобов'язання перед Радою Європи та Європейською Комісією розробити новий закон про право на об'єднання. У 2007 та 2008 роках Кабінет Міністрів подавав відповідні законопроекти, але обидва були відкликані через зміну уряду» [2]. До законопроекту, який став базою для Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., протягом трьох читань депутати внесли понад 200 змін та доповнень, а його розгляд затягнувся настільки, що активісти громадських організацій вдалися до активних дій: інформаційні агенції повідомляли про те, що «50 представників громадських організацій пікетують будівлю Верховної Ради з вимогою якнайшвидшого прийняття в цілому законопроекту № 7262-1 «Про громадські об'єднання» [3].

У процесі підготовки Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. використовувались такі європейські стандарти про громадські організації:

— Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., із Пояснювальним меморандумом до них [4] (далі — Фундаментальні принципи). Цей документ не є міжнародним договором, а отже, не може розглядатись як такий, що в перспективі буде ратифікований Україною, але виконання його норм дозволить долучитися до узагальненого багаторічного демократичного досвіду функціонування громадських організацій у європейських демократіях «зі стажем»;

— Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових органі-

зацій у Європі № СМ/Rec(2007)14. Ця Рекомендація не є міжнародним договором України [5] (далі — Рекомендація № СМ/Rec(2007)14), однак процеси євроінтеграції обумовлюють доцільність її використання в національному законодавстві.

В чинному законі використані положення і Фундаментальних принципів, і Рекомендації № СМ/Rec(2007)14. Багато в чому вони збігаються. Також відмітимо, що багато з принципів повторено в Рекомендації № СМ/Rec(2007)14, а деякі — закріплено в оновленій редакції. Крім того, Рекомендація № СМ/Rec(2007)14 є більш стислим документом. У Фундаментальних принципах спочатку викладено самі принципи (так само як у Рекомендації № СМ/Rec(2007)14), а після цього кожен із них супроводжується більш чи менш докладним коментарем у Пояснювальному меморандумі.

Фундаментальні принципи на сучасному етапі є найбільшим за обсягом документом, що угруповує кращі європейські практики та випрацювані на їх підставі стандарти утворення та функціонування неурядових організацій. Також цей документ є найбільш комплексним та найбільш детальним з точки зору розуміння цих стандартів. Він містить Основну частину та Пояснювальний меморандум, які мають однакову структуру — такі частини: преамбула, визначення, основні принципи (незважаючи на назву документа «фундаментальні принципи», він має більш широкий зміст, ніж просто перелік основних принципів), цілі, заснування, зміст статутів, членство, правосуб'єктність, набуття правосуб'єктності, управління, власність і збір коштів (*fundraising*), суспільна підтримка, прозорість і підзвітність, нагляд, відповідальність,

відносини з державними органами. Ці частини не є однаковими за кількістю пунктів — найбільшу увагу приділено проблемам набуття правосуб'єктності (п.п. 26-42), а найменшу — проблемам відповідальності неурядових організацій, а також їхнього персонального складу (п.п. 72-73). Пояснювальний меморандум за обсягом є такий самий, як і перша частина документа, але навіть такі не дуже розгорнуті пояснення значно спрощують застосування Фундаментальних принципів та їх використання при гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з відповідними європейськими стандартами.

Рекомендація № СМ/Rec(2007)14 значною мірою повторює першу частину Фундаментальних принципів за змістом, але (знов-таки в порівнянні з першою частиною) є значно більш стислою в порівнянні з ними. Проте це вказує, по-перше, на послідовність європейської спільноти в дотриманні основних принципів, стандартів щодо неурядових організацій, а по-друге, на високий рівень їх важливості. Рекомендація містить 8 розділів, деякі з яких поділено на підрозділи: I. Загальні принципи; II. Цілі; III. Утворення і членство (А. Заснування, В. Установчі документи, С. Членство); IV. Правосуб'єктність (А. Загальні положення, В. Набуття правосуб'єктності, С. Відокремлені підрозділи; зміни до установчих документів, Д. Припинення правосуб'єктності, Е. Іноземні НУО); V. Управління; VI. Збір внесків, право власності й державна підтримка (А. Збір внесків, В. Право власності, С. Державна підтримка); VII. Підзвітність (А. Прозорість, В. Нагляд, С. Відповідальність); VIII. Участь у прийнятті рішень. Знов-таки найменшу увагу приділено проблемам

відповідальності (п. 85), а найбільшу — загальним принципам утворення і функціонування неурядових організацій (п.п. 1-10).

Системний аналіз Фундаментальних принципів та Рекомендації № СМ/Rec(2007)14 дозволяє дійти висновку, що в тексті цих документів не існує норм, що вступали б у суперечність. Рекомендації інколи повторюють положення Фундаментальних принципів (це особливо вірно стосовно найважливіших концептуальних засад реєстрації та діяльності неурядових організацій), а інколи — доповнюють Фундаментальні принципи, наприклад: з питань правового статусу неурядових організацій (національні та міжнародні), з питань правового становища відокремлених підрозділів неурядових організацій (на них мають поширюватися всі гарантії та привілеї, що встановлено для неурядових організацій), з питань залучення до діяльності неурядових організацій осіб, що не є їхніми членами (наприклад, відповідно до п. 25, неурядова організація, яка має членів, повинна мати можливість дозволяти особам, які не є членами організації, брати участь у її діяльності) [5].

Слід зазначити, що структурно чинний закон є значно більш наближеним до європейських стандартів про громадські організації, ніж попередній закон. Ця риса є позитивною з точки зору гармонізації конституційного законодавства України з європейськими стандартами про громадські організації.

Структурне зближення чинного закону з європейськими стандартами про громадські організації в частині змісту також сприяло узгодженню його змісту з цивільним законодавством, особливо коли йдеться про громадські організації, що після

державної реєстрації набувають прав юридичних осіб. Також зазначимо, що інколи в країнах-членах ЄС взагалі не існує законів загального характеру про громадські організації. Наприклад, Н.В. Мішина зазначила, що у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північній Ірландії не існує такого окремого виду громадських організацій, як благодійницькі організації. Натомість судовим прецедентом визначено, що благодійництво в легальному значенні складається з трьох принципових елементів: трасти для допомоги бідним; трасти для розвитку освіти; трасти для розвитку релігії та трасти для інших цілей, які є суспільно корисними для громади, але не підпадають під жодну з перерахованих категорій, та благодійницькі організації утворюються і функціонують за нормами цивільного законодавства, встановленими для трастів.

Вплив норм цивільного законодавства України на чинний закон загального характеру про громадські організації відбувався за двома основними напрямками.

Перший напрям: узгодження термінології. Два приклади вже наводились вище. Ще одним може служити те, що з 1 січня 2013 р. замість «назви» громадські організації мають «найменування», яке повинно бути унікальним. Попередній закон містив ст. 12-1, основна вимога якої полягала в тому, що «назва об'єднання громадян повинна складатися з двох частин — загальної та індивідуальної. Загальна назва (партія, рух, конгрес, союз, спілка, об'єднання, фонд, фундація, асоціація, товариство тощо) може бути однаковою в різних об'єднань громадян. Індивідуальна назва об'єднання громадян є обов'язковою і повинна бути суттєво відмінною від індивідуальних назв, зареєстрованих в встановленому

порядку об'єднань громадян з такою самою загальною назвою» [6].

Чинний закон передбачає, що найменування громадських організацій так само складається з двох частин — загальної та власної назв. У загальній назві (саме цей термін використано в чинному законі) зазначається організаційно-правова форма громадського об'єднання («громадська організація», «громадська спілка»). Додатково закріплено, що «власна назва громадського об'єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об'єднань або громадських об'єднань, повідомлення яких прийнято в установленому цим Законом порядку» [7]. Значна увага приділена також тому, якою не може бути назва громадської організації (не може містити найменування органів публічної влади тощо). Водночас відмітимо, що чинний закон не є послідовним у використанні терміна «найменування». Так, у наведеній вище цитаті, а також у п. 2 ч. 5, у ч. 6 ст. 10 йдеться не про «найменування», а про «назву». Отже, має місце термінологічна плутанина.

Другий напрям узгодження законодавства про громадські організації з цивільним законодавством полягає в тому, що відбулися істотні зміни в порядку утворення та функціонування громадських організацій, а також в порядку їх легалізації та контролю за їхньою діяльністю. Це особливо стосується процесуальних норм.

У сфері утворення громадських організацій відбулося спрощення вимог до процесу їх утворення. Стаття 11 попереднього закону передбачала, що громадська організація утворюється на зборах засновників. Чинний закон залишив це положення без змін, але зменшив кількість осіб-засновників громадських організацій до двох та

знижив вік засновників молодіжних та дитячих організацій з 15 до 14 років. Як і раніше, засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років (п. 1 ст. 7 чинного закону).

У сфері державної реєстрації громадських організацій також відбулися позитивні зміни. Зокрема, чинний закон передбачає утворення та постійне ведення Реєстру громадських об'єднань. До нього вносяться ті громадські організації, що пройшли державну реєстрацію. Відповідно до ч. 1 ст. 17 чинного закону, метою утворення Реєстру громадських об'єднань є не тільки облік цих об'єднань, але й забезпечення загального доступу до інформації про громадські об'єднання.

Норми чинного закону узгоджено із ст. 90 Цивільного кодексу України та із Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р. Відповідно до ч. 1 ст. 12 чинного закону, «громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, підлягає реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних

осіб-підприємців», з урахуванням особливостей, установлених цим Законом».

Громадські організації, що реєструються як юридичні особи, вносяться не тільки до Реєстру громадських об'єднань, але й до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Нарешті, термін реєстрації громадських організацій чинний закон скоротив до 7 робочих днів.

**Висновки.** Найважливішими європейськими стандартами про громадські організації, положення яких доцільно враховувати при подальшому вдосконаленні поточних законів України про громадські організації, є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. № СМ/Rec(2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 р. Вони мають рекомендаційний характер. На підставі дослідження цих європейських стандартів слід зазначити, що вони є більш гнучкими, ніж чинне конституційне законодавство України про громадські організації, а також у багатьох питаннях утворення та функціонування громадських організацій спираються на норми цивільного, а не конституційного права.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. У справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) : рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. // Офіц. вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2310.
2. Вінніков О. Урізана свобода, або наслідки прийняття Закону «Про громадські об'єднання» / О. Вінніков // Юрид. вісник України. — 2012. — № 22. — С. 12.
3. Раду пікетують активісти громадських організацій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/45470>
4. 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](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744)

5. 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>

6. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

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

**Волкова Д.Е.**

**Европейские стандарты об общественных организациях: проблемы и перспективы адаптации украинского законодательства.**

**Аннотация.** Важнейшими европейскими стандартами, положения которых целесообразно учитывать при дальнейшем совершенствовании текущих законов Украины об общественных организациях, являются Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно правового статуса неправительственных организаций в Европе 2007 № СМ/Rec(2007)14 и Фундаментальные принципы статуса неправительственных организаций в Европе (2002). Они носят рекомендательный характер. На основании исследования этих европейских стандартов следует отметить, что они являются более гибкими, чем действующее конституционное законодательство Украины об общественных организациях, а также во многих вопросах создания и функционирования общественных организаций опираются на нормы гражданского, а не конституционного права.

**Ключевые слова:** общественные организации, институт гражданского общества, гражданское общество, право на объединение, свобода ассоциаций, европейские стандарты об общественных организациях.

**D. Volkova**

**European Standards on NGOs: Problems and Perspectives of the Ukrainian Legislation's Adaptation.**

**Summary.** The major European standards on NGOs, whose position is expedient to consider in further improving the current laws of Ukraine on associations, is the Recommendation СМ/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, and the Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe (2002). They both are advisory in nature. Based on the research of European standards it should be noted that they are more flexible than the current constitutional law of Ukraine on NGOs, and in many respects formation and functioning of NGOs based on the rules of the civil, not the constitutional law.

**Keywords:** non-governmental organizations, civil society, civil society institute, right to associate, freedom of association, European standards on NGOs.

