

УДК 341.2.3

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE LIGHT OF EUROPEAN INTEGRATION: ECONOMIC AND LEGAL ANALYSIS

Руцинська Т.П.,
*аспірант Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

У статті проведено господарсько-правовий аналіз законодавства України про громадські організації з точки зору врахування та сполучення приватних і публічних інтересів, розроблено пропозиції з його удосконалення та рекомендації для правозастосування у світлі євроінтеграції.

Ключові слова: суб'єкти господарського права, громадські організації, громадські об'єднання, місцеві осередки, колективний член, свобода об'єднання.

В статье проведен хозяйственно-правовой анализ законодательства Украины об общественных организациях с точки зрения учета и сочетания частных и публичных интересов, разработаны предложения по его совершенствованию и рекомендации для правоприменения в свете евроинтеграции.

Ключевые слова: субъекты хозяйственного права, общественные организации, общественные объединения, местные ячейки, коллективный член, свобода объединения.

The article deals with the economic and legal analysis of the legislation of Ukraine on public organizations from the point of view of accounting and combinations of private and public interests and proposals for improvement and recommendations for law in the light of European integration.

Key words: subjects of commercial law, public organizations, public associations, local branches, collective member, freedom of association.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1] стало віхою, з якою пов'язується новий поштовх розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні. До положень, тимчасове застосування яких вже розпочалося, від-

несений і р. 26 «Співробітництво з питань громадянського суспільства» [2]. У ст. 2 Розділу I «Загальні принципи» зазначається: «Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, ... а також повага до принципу верховенства права

повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди». Угода передбачає активізацію громадської участі в різних галузях співробітництва, й зокрема, участь незалежних громадських експертів та їх об'єднань, у т.ч. громадських організацій, у діяльності всіх двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості названої Угоди. Окрім того, перед Україною стоїть завдання подальшого наближення вітчизняного законодавства до відповідних європейських стандартів, тому, на порядку денному стоїть питання створення сприятливих правових та організаційних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема, для заохочення залучення громадян та їх участі у процесах прийняття державних рішень [3].

Права і свободи людини і громадянина є надбанням сучасного світу, закріплені у міжнародних документах та конституціях цивілізованих держав. Конституція України гарантує їх у розділі II [4]. Одне з таких прав – право на об'єднання у громадські організації, яке гарантується статтями 36, 37. Норми Конституції деталізуються у спеціальному законодавстві, для вдосконалення якого не так давно було прийнято новий закон – Закон України «Про громадські об'єднання», який вступив у дію з 1 січня 2013 р. [5]. Майже 2 роки його застосування показали, що він не позбавлений недоліків та потребує удосконалення.

Метою цієї статті є господарсько-правовий аналіз законодавства України про громадські організації з точки зору врахування і сполучення приватних і публічних інтересів та розробка пропозицій з його удосконалення та рекомендацій для правозастосування у світлі євроінтеграції.

До цього діяв Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. [6], однак у зв'язку зі спрямованістю України на євроінтеграцію постало питання про його невідповідність сучасним європейським стандартам, викладеним в «Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі», прийнятій у 2007 році [7]. На це було звернуто увагу в Рішенні Європейського Суду з прав людини від 3 квітня 2008 року в справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України». У цьому Рішенні Європейський Суд із прав людини зобов'язав Україну, окрім іншого, змінити законодавство в цій галузі, так як воно порушує статтю 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на свободу об'єднань і мирних зборів) [8].

У контексті обставин справи Європейський Суд з прав людини акцентував увагу на таких недоліках законодавства, як обмеження права юридичних осіб виступати засновниками громадських організацій, територіальні обмеження діяльності місцевих організацій, занадто складна процедура державної реєстрації громадських організацій, а також заборона громадським організаціям безпосередньо здійснювати господарську діяльність.

Для усунення цих недоліків 22 березня 2012 року було прийнято новий Закон України «Про громадські

об'єднання» № 4572-VI, який вступив у дію з 1 січня 2013 року. Цим законом було передбачено створення громадських об'єднань за участі фізичних осіб та/або юридичних осіб, скасовано територіальні обмеження їх діяльності, спрощено процедуру державної реєстрації. Також Законом було передбачено, що громадські об'єднання зі статусом юридичної особи можуть здійснювати підприємницьку діяльність не тільки через створені ними підприємства і товариства, але й безпосередньо, якщо така діяльність відповідає меті громадського об'єднання та сприяє її досягненню.

Внесені в законодавство зміни відповідають вирішенню вищезазначених конкретних завдань, поставлених перед законодавцем, однак той спосіб, що був обраний для їх опрацювання, створив низку інших суттєвих недоліків, у результаті гарантована Конституцією України і міжнародними документами свобода об'єднання в одних питаннях отримала очікувані гарантії, але в інших, на жаль, втратила. Це нашттовує на думку, що до вдосконалення відповідного законодавства можливо було підійти більш раціонально. Розглянемо зміни, що відбулися, за першими двома напрямками.

Щодо гарантій свободи об'єднання для юридичних осіб. Дійсно, Закон «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. розглядав у якості членів громадських організацій лише громадян. Цей Закон визначав об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (ст. 1), а громадську організацію, як об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів (ст. 3).

Але фактично Закон «Про об'єднання громадян» гарантував громадську площадку для захисту спільних інтересів підприємств, установ і організацій, які є юридичними особами, оскільки надавав відповідні гарантії їх колективам. Зокрема, в ст. 12 цього Закону встановлювалось, що у діяльності громадських організацій у випадках, передбачених їх статутами, можуть брати участь колективні члени.

Натомість Закон України «Про громадські об'єднання» вже не оперує поняттям колективу, а лише поняттям індивідуальності фізичної особи. Відповідно до ст. 1 цього Закону громадське об'єднання – це 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. Згідно з Законом України «Про громадські об'єднання» засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років. Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної осо-

би. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення, або які перебувають у процесі припинення (ст. 7). Членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути особи, визначені частиною першою статті 7 цього Закону, які досягли 14 років. Членами (учасниками) громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, фізичні особи, які досягли 18 років та не визнані судом недієздатними (ст. 8).

Отже, з прийняттям нового Закону конституційні гарантії прав трудових колективів у цій частині втрачено. Так само втрачено їх щодо будь-яких інших колективів. Натомість ЄСПЛ від України цього не вимагав, а лише вимагав передбачити можливість членства для юридичних осіб.

Більш того, використаний у Законі України «Про громадські об'єднання» підхід протирічить міжнародним документам, до яких апелює ЄСПЛ, і які передбачають гарантії свободи об'єднання, у т.ч. для груп осіб (колективів). Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі [9, п. 2] та підготовані на їх основі Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі [7, п. 2] передбачають, що НУО охоплюють організації, створені окремими особами (фізичними і юридичними) і групами таких осіб. НУО виникають внаслідок ініціативи індивідуумів чи груп осіб, саме тому національна юридична і податкова структура, що застосовується до них, має дозволяти і заохочувати цю ініціативу (п. 6 Фундаментальних основ). Будь-яка особа, юридична або фізична, вітчизняна чи іноземна, або група таких осіб, не повинна обмежуватися у створенні НУО (п. 15 Фундаментальних основ). Будь-яка особа, як фізична, так і юридична, резидент або нерезидент, або група таких осіб повинна мати можливість вільно заснувати НУО. Стосовно ж НУО, яка не має членів, – можливість заснувати її шляхом дарування або спадкування майна (п. 16 Рекомендацій). Ці документи склалися, враховуючи Декларацію про право та обов'язок окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини та основні свободи, Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН A/RES/53/144.

Отже, участь колективів (груп осіб) гарантована міжнародними документами, відповідно Закон України «Про громадські об'єднання» у цій частині потребує удосконалення.

Крім того, відносно юридичних осіб Закон передбачив гарантії об'єднання лише для юридичних осіб приватного права, отже постає питання невинуватого обмеження права участі у громадських об'єднаннях юридичних осіб публічного права – державних, комунальних підприємств, інших організацій і установ, створених розпорядчим актом державного органу або органу місцевого самоврядування, які за Законом 1992 р. реалізували свої ін-

тереси щонайменше через представництво в громадських формуваннях своїх трудових колективів.

Щодо територіальних обмежень діяльності місцевих організацій. Рішенням ЄСПЛ неправомірним було визнано поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, який перешкоджав їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації, а право на захист прав тільки своїх членів перешкоджало захисту прав інших громадян. У зв'язку з цим Закон України «Про громадські об'єднання» встановив такий принцип утворення і діяльності громадських об'єднань, як вільний вибір території діяльності, що передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності (крім випадків, визначених законом) й відмовився від принципу захисту громадськими організаціями прав тільки своїх членів.

Натомість, якщо звернутися до змісту Рішення ЄСПЛ, то виявиться, що розширивши свободу об'єднання в питаннях територіальної діяльності ГО в одному місці, новий Закон невинуватно звузив її в іншому, зокрема, заборонив діяльність місцевих осередків на правах юридичної особи, передбачивши реорганізацію її у відокремлені структурні підрозділи.

Як показує аналіз Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Корецький проти України» від 3 квітня 2008 року [8] ЄСПЛ, дослідивши матеріали справи щодо відмови в реєстрації громадської організації «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків», підтримав заявників, які серед іншого стверджували, що заборона діяльності організацій на території всієї України не є необхідною у демократичному суспільстві. Хоча була передбачена можливість реєстрації організації із загальноукраїнським статусом, для цього потрібно мати представництва у більшості областей України, що є значною перешкодою для заявника. Суд щодо територіальних обмежень діяльності організацій із місцевим статусом зазначив, що навіть якщо такі обмеження необхідні для належного функціонування системи державної реєстрації організацій, не становить жодної загрози для системи реєстрації можливість місцевої організації мати представництва і відділи у інших містах України, хоча законодавство передбачає, що тільки загальноукраїнські організації повинні мати місцеві осередки у більшості від 25 регіонів України. Тому в Загальних висновках щодо вимоги «правомірність», Суд вважає, що втручання у реалізацію права заявника не було обґрунтованим. Суд дійшов висновку, що Громадянський комітет мав на меті здійснення мирних і виключно демократичних мети та завдань. Відсутніми є вказівки національних судів та Уряду на те, що організація застосовує антидемократичні та протиправні засоби для досягнення своєї мети та завдань. Проте органи влади застосували радикальні засоби до заявника, які виходять за межі попередження здійснення такої діяльності. Суд дійшов висновку, що обмеження права у цій справі не відповідало суспільній необхідності,

та підстави органів влади щодо відмови реєстрації організації не є відповідними та достатніми. Отож втручання не можна розглядати як необхідне у демократичному суспільстві.

Аналогічно, що відносно місцевих осередків втручання у реалізацію права на об'єднання також не є обґрунтованим. Заборона місцевих осередків та переведення їх у статус відокремлених підрозділів означає обмеження права на створення місцевих осередків із правами юридичної особи, що не підкріплюється суспільною необхідністю. Діяльність місцевих осередків передбачає здійснення мирних і виключно демократичних мети та завдань. Відсутніми є аргументи, що місцеві осередки застосовують антидемократичні та протиправні засоби для досягнення своєї мети та завдань. Проте органи влади застосували радикальні засоби до місцевих осередків, які виходять за межі попередження здійснення такої діяльності. Слід дійти висновку, що обмеження прав місцевих осередків не відповідало суспільній необхідності, та підстави органів влади щодо відмови їм у реєстрації не є відповідними та достатніми. Отож втручання не можна розглядати як необхідне у демократичному суспільстві.

До речі, у рішенні ЄСПЛ про ліквідацію місцевих осередків не йшлося, а робилося посилення на існування гарантій для всеукраїнських ГО мати місцеві осередки в регіонах, і відсутність такого права у місцевих ГО говорить про нерівний підхід щодо них.

Започатковане новим Законом нове ставлення до прав місцевих осередків не відповідає і вищезазначеним міжнародним документам.

Так, згідно Рекомендацій НУО повинні мати можливість вільно здійснювати свої цілі за умови, що і цілі, і засоби їх досягнення відповідають вимогам демократичного суспільства (п. 11). Згідно Фундаментальних принципів зміни у внутрішній структурі НУО чи правилах не повинні вимагати дозволу від державних органів. Не має бути жодного втручання зовні в управління неурядовими організаціями доти, позаяк не трапляються або є, як можна думати, неминучими порушення адміністративного, цивільного чи кримінального права, страхових зобов'язань, фінансових чи подібних норм (п. 47). Статути НУО визначають найвищий орган управління і свободу цього органу визначати адміністративну структуру організації (п. 18). Здатність будь-кого приєднатися до певної НУО повинна бути визначена, насамперед, відповідно до її статутів, але не має перебувати під впливом будь-якої необґрунтованої дискримінації (п. 21).

Пояснювальний меморандум до Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій у Європі передбачає, що національне законодавство може приписувати особливу форму для здійснення економічної, ділової чи комерційної діяльності, наприклад, формування дочірньої організації (п. 27).

З урахуванням вищевикладеного немає підстав і для обмеження права ГО надавати права юридичної особи місцевим осередкам, так само як і відокремленим підрозділам, перетворюючи їх у дочірні організації.

Тому норми Закону України «Про громадські об'єднання», які передбачають ліквідацію місцевих осередків, є необґрунтованими.

Слід підкреслити ще раз, що у Рішенні ЄСПЛ зовсім не йдеться про заборону місцевих осередків, навпаки, йдеться про забезпечення свободи об'єднання в Україні.

Розуміння саме такого підходу начебто є і в Україні. Наприклад, в Пояснювальній записці до проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо громадських об'єднань) № 1603 (дата реєстрації від 24.12.2014 р.) говориться: «Відповідно до ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) та прецедентним правом Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) свобода об'єднань не тільки гарантує право створювати й реєструвати об'єднання, але вона також включає в себе ті права й свободи, які вкрай необхідні для ефективного функціонування об'єднань при реалізації їхніх цілей і захисту прав та інтересів їх членів; свобода об'єднань передбачає певну автономію від держави. Вона захищає в повній мірі формальні та неформальні об'єднання.

Більше того, ніякі обмеження не можуть бути застосовані відносно здійснення прав об'єднань щодо захисту своїх прав, крім тих, «які передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, захисту здоров'я чи моральності населення, або захисту прав і свобод інших осіб». Обмеження свободи об'єднання повинні інтерпретуватися чітко, і тільки вагомим й аргументованим доказами можуть бути підставою для обмеження права на свободу об'єднань.

Суть свободи об'єднань полягає в тому, що окрема особа або група осіб може вільно створювати об'єднання, визначати їх організаційну структуру і законні цілі, здійснювати їх на практиці, реалізуючи заходи, які відіграють важливу роль в їх роботі. Обмеження подібної діяльності і в реалізації заходів повинні бути встановлені законом і переслідувати законну мету».

Слід зазначити, що організаційна структура ГО, як і інших організацій, зокрема, господарських, може бути простою, коли у її складі немає інших юридичних осіб, а може бути і складною, яка передбачає існування у їх складі інших юридичних осіб, шляхом об'єднання підприємств або, навпаки, створення дочірніх організацій (консорціуми, концерни, холдинги тощо). Дозволяючи це господарським організаціям та дозволяючи здійснення господарської діяльності ГО, нерівним підходом буде забороняти функціонування їх місцевих осередків на правах юридичної особи. Нелогічно, надаючи ГО право створювати підприємства, одночасно забороняти їм створювати інші структури (місцеві осередки, дочірні організації) з правами юридичної особи.

Все вищевикладене дозволяє рекомендувати ГО і місцевим осередкам за відсутності бажання не проводити ліквідацію місцевих осередків з їх переведенням на статус відокремлених структурних

підрозділів згідно Закону України «Про громадські об'єднання», а в разі необхідності подавати позови до суду (у т.ч. ЄСПЛ), де мають керуватися нормами Конституції як нормами прямої дії, а також міжнародними документами, що гарантують свободу об'єднання. При цьому слід звернути увагу на п. 46 Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі № CM/Rec(2007)14, в якому говориться наступне: «навіть коли розглядати, що суди вірно на формальній основі національного законодавства здійснили втручання у це право, висловлювання «передбачено законом» у другому параграфі статті 11 Конвенції потребує розгляду такого питання як якість закону (див. *Maestri v. Italy*, no. 39748/98, § 30, ECHR 2004-I)».

Висновки. Чинний Закон України «Про громадські об'єднання» з низки питань обмежує свободу об'єднання, і отже, потребує удосконалення. Зокрема:

1. Закон передбачає заборонене Конституцією України звуження свободи об'єднання за рахунок ущемлення прав трудових колективів та інших видів колективів (груп осіб) на участь у створенні ГО, що протирічить міжнародним документам, які гарантують свободу об'єднання як індивідуумам, так і групам осіб (колективам).

2. Також Закон невиправдано обмежує права участі у громадських об'єднаннях юридичних осіб публічного права – державних, комунальних підприємств, інших організацій і установ, створених розпорядчим актом державного органу або органу місцевого самоврядування.

3. Крім того, Закон ущемляє права місцевих осередків і права ГО щодо них. Заборона місцевих осе-

редків із правами юридичної особи з переведенням їх у статус відокремлених підрозділів означає обмеження свободи об'єднання, оскільки:

(а) це не підкріплюється суспільною необхідністю, відсутніми є аргументи, що такий крок є необхідним в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, захисту здоров'я чи моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб; свобода об'єднань включає в себе права й свободи, необхідні для ефективного функціонування об'єднань при реалізації їхніх цілей і захисту прав та інтересів їх членів, а місцеві осередки з правами юридичної особи, на думку ГО, їм потрібні, про що свідчить спротив у питанні їх ліквідації;

(б) свобода об'єднань передбачає певну автономію від держави, у т.ч. у визначенні їх організаційної структури, яка, як і в інших організацій, зокрема, господарських, може бути простою, коли у її складі немає інших юридичних осіб, і складною, яка передбачає існування у їх складі інших юридичних осіб шляхом об'єднання підприємств або, навпаки, створення дочірніх організацій;

(в) дозволяючи це господарським організаціям та дозволяючи здійснення господарської діяльності ГО, нерівним підходом буде забороняти функціонування їх місцевих осередків на правах юридичної особи.

Це дає підстави рекомендувати ГО і місцевим осередкам за відсутності бажання не проводити ліквідацію місцевих осередків із їх переведенням на статус відокремлених структурних підрозділів згідно Закону України «Про громадські об'єднання», а в разі необхідності подавати позови до суду (у т.ч. ЄСПЛ), де мають керуватися нормами Конституції як нормами прямої дії, а також міжнародними документами, що гарантують свободу об'єднання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&
2. Тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс] // Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?_1&art_id=247667894&cat_id=223223535.
3. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс] // Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine_AAg_with_changes_Ukr_24.06.13.doc.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
6. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
7. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14 / прийнято Комітетом Міністрів України: від 10.10.2007 р. на 1006 засіданні заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucpr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032308&mode=thread&order=0&thold=0>.
8. Корецький та інші проти України (Заява № 40269/02): Рішення Європейського Суду з прав людини по справі від 3 квітня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 69. – Ст. 2411.
9. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі [Електронний ресурс] // Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД): офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.ucpr.kiev.ua/publications/fundamentalni-principi-shchodo-statusu-neuriadovikh-organizatsii-v-evropi/lang/tab01>.