

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

UKRAINIAN LEGISLATION ON NGOS AND EUROPEAN STANDARDS

Волкова Д.С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті надано стисле порівняння законів «Про громадські об'єднання» та «Про об'єднання громадян», на підставі чого сформульовано висновок про більшу відповідність чинного закону європейським стандартам про громадські організації. Виявлено, що цьому також сприяли зауваження, висловлені в рішенні Європейського суду з прав людини в справі «Корецький та ін. проти України» 2008 р. З огляду на зміст відповідних європейських стандартів, запропоновано такі основні напрями гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з Рекомендацією № SM/Rec (2007) 14 та Фундаментальними принципами щодо статусу неурядових організацій в Європі, як: 1) гармонізація конституційного законодавства України про утворення громадських організацій; 2) гармонізація конституційного законодавства України про статус засновників та членів громадських організацій; 3) гармонізація конституційного законодавства України про діяльність громадських організацій.

Ключові слова: громадські організації, громадські об'єднання, громадянське суспільство, права на об'єднання, європейські стандарти.

В статье проведено краткое сравнение законов «Об общественных объединениях» и «Об объединении граждан», на основании чего сформулирован вывод о большем соответствии действующего, а не предшествующего ему, закона европейским стандартам об общественных организациях. Выявлено, что этому, среди прочего, способствовали замечания, высказанные в решении Европейского суда по правам человека по делу «Корецкий и др. против Украины» 2008 г. Исходя из содержания соответствующих европейских стандартов, предложены такие основные направления гармонизации конституционного законодательства Украины об общественных организациях с Рекомендацией № SM / Rec (2007) 14 и Фундаментальными принципами статуса неправительственных организаций в Европе, как: 1) гармонизация конституционного законодательства Украины о создании общественных организаций; 2) гармонизация конституционного законодательства Украины о статусе учредителей и членов общественных организаций; 3) гармонизация конституционного законодательства Украины о деятельности общественных организаций.

Ключевые слова: общественные организации, общественные объединения, гражданское общество, право на объединение, европейские стандарты.

The article provides a brief comparison of the Laws "On Public Associations" and "On Citizens' Associations", on the basis of which a conclusion is made on the greater correspondence of the current law with the European standards on NGOs. It was found that this was also facilitated by comments made in the decision of the European Court of Human Rights in the case of "Koretsky and others against Ukraine" 2008. Based on the content of the relevant European standards, the following main directions of harmonization of the constitutional legislation of Ukraine on NGOs with Recommendation № SM / Rec (2007) 14 and the Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe are proposed as: 1) harmonization of the constitutional the legislation of Ukraine on the formation of NGOs; 2) harmonization of the constitutional legislation of Ukraine on the status of founders and members of NGOs; 3) harmonization of the constitutional legislation of Ukraine on the activities of NGOs.

Key words: non-governmental organizations, associations, civil society, right to associate, European standards.

Постановка проблеми. Ухваленню Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. передувала тривала підготовка: «<...> із 2005 р. <...> 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 рр. Кабінет Міністрів подавав відповідні законопроекти, але обидва були відкликани через зміну уряду» [1]. 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 ухвалення в цілому законопроекту № 7262–1 «Про громадські об'єднання» [2]. Важливим здається порівняльно-правовий аналіз попереднього та чинного законів для того, щоб виявити новели Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., конкретизації яких у підзаконних актах має бути приділена найбільша увага.

Стан опрацювання. Варто зауважити, що навіть критика законодавства України про громадські організації, яка була висловлена в контексті ухвалення Європейським судом з прав людини рішення в справі «Корецький та інші проти України», не стала основою для ґрунтовних наукових розроблень у цій сфері. На монографічному рівні є лише одне дослідження із цього питання (дивись [3]), а також низка статей (дивись [4; 5; 6; 7]). Отже, дослідження в цьому напрямі є перспективними й актуальними.

Метою статті є аналіз відтворення в законодавстві України про громадські організації (у вузькому розумінні) європейських стандартів у цій сфері.

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

– Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі, ухвалені учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., із Пояснювальним меморандумом до них [8] (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 в європейських демократіях «зі стажем»;

– Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі № CM/Rec (2007) 14 (далі – Рекомендація № CM/Rec (2007) 14). Цей документ не є міжнародним договором України [9], однак процеси євроінтеграції зумовлюють доцільність його використання в національному законодавстві.

Закон України «Про об'єднання громадян» (далі – попередній закон) ухвалено 16 червня 1992 р. Закон України «Про громадські об'єднання» (далі – чинний закон) ухвалено 22 березня 2012 р.

У результаті порівняння текстів вищезгаданих законів зазначимо, що чинний закон значно більший за обсягом. Якщо попередній закон [10] мав 6 розділів, в яких було 3 250 слів, то 5 розділів чинного закону містять 11 216 слів. Тобто обсяг базового закону збільшився у 3,5 разів (приблизно на 350%).

Цікаво, що збільшення відбулося рівномірно за змістом Закону:

1) р. I попереднього закону «Загальні положення» містив 327 слів, а р. I чинного закону «Загальні засади» – 871. Збільшення становить 266%. Кількість слів збільшилася також тому, що норми чинного закону узгоджено із Цивільним кодексом України, у ньому фігурують впроваджені цим актом у нормативний обіг терміни «юридичні особи приватного права» (вони можуть бути засновниками та членами громадських спілок), «непідприємницьке товариство» (громадські об'єднання, які є юридичними особами, вважаються підприємницькими товариствами);

2) розділи попереднього закону, присвячені безпосередньо утворенню, функціонуванню та ліквідації громадських організацій (р. II «Засади діяльності та статусу об'єднань громадян», р. III «Порядок утворення та припинення діяльності об'єднань громадян», р. IV «Права об'єднань громадян, господарська та інша комерційна діяльність», р. V «Нагляд та контроль за діяльністю об'єднань громадян. Відповідальність за порушення законодавства»), містили 2 692 слів. Розділи чинного закону, присвячені безпосередньо утворенню, функціонуванню та ліквідації громадських організацій (р. II «Утворення та реєстрація громадського об'єднання», р. III «Права та діяльність громадських об'єднань», р. IV «Особливості припинення громадських об'єднань»), містять 9 199 слів. Збільшення кількості слів на 341% відбулося завдяки появі в чинному законі значного обсягу процесуальних норм, а також у результаті послідовного узгодження норм основної частини чинного закону із цивільним законодавством.

Під час оцінювання збільшення обсягу закону загального характеру про громадські організації порівняно з європейськими стандартами варто зазначити обсяг кожного зі стандартів:

– Рекомендація № CM/Rec (2007) 14 за обсягом подібна до попереднього закону, вона містить 3 000 слів;

– Фундаментальні принципи більш розгорнуті, разом із Пояснювальним меморандумом містять 7 659 слів

(в обох випадках аналізувався обсяг не оригінального тексту, а перекладу українською мовою).

Отже, порівняно із чинним законом, що налічує 11 216 слів, європейські стандарти про громадські організації більш стислі. Але варто зазначити, що за змістом і стилем вони істотно відрізняються як від попереднього, так і від чинного законів. Адже вони містять узагальнений позитивний досвід, але не норми права, які підлягають використанню або подальшій конкретизації органами виконавчої влади. Положення європейських стандартів про громадські організації здебільшого дуже концентровані за змістом або, навпаки, описово-пояснювальні. Обидва твердження слушні щодо п. 75 Фундаментальних принципів: «Хоча НУО (неурядові організації – Д. В.) і державні органи влади іноді мають неоднозначне ставлення до діалогу, він є в їхніх спільних інтересах для утворення механізму для діалогу і консультації, оскільки вони мають загальну ціль – вирішення суспільних проблем і задоволення потреб його членів. Консультація може мати місце на національному, місцевому чи галузевому рівнях і може бути особливо корисна під час складання законопроектів» [8].

Зауважимо, що в чинному законі використані положення і Фундаментальних принципів, і Рекомендації № CM/Rec (2007) 14. Багато в чому вони збігаються. Також зазначимо, що багато із принципів повторені в Рекомендації № CM/Rec (2007) 14, а деякі закріплені в оновленій редакції. Крім того, Рекомендація № CM/Rec (2007) 14 більш стисла. У Фундаментальних принципах спочатку викладено самі принципи (як у Рекомендації № CM/Rec (2007) 14), а після цього кожен із них супроводжується більш чи менш докладним коментарем у Пояснювальному меморандумі.

Фундаментальні принципи на сучасному етапі – найбільший за обсягом документ, що угруповує кращі європейські практики та напрацьовані на їх підставі стандарти утворення та функціонування неурядових організацій. Також це найбільш комплексний і найбільш детальний документ щодо розуміння цих стандартів. Він містить Основну частину та Пояснювальний меморандум, які мають однакову структуру, а саме такі розділи: преамбула, визначення, основні принципи (незважаючи на назву документа, 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 такий самий, як і перша частина документа, але навіть такі не дуже розгорнуті пояснення значно спрощують застосування Фундаментальних принципів та їх використання для гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з відповідними європейськими стандартами.

Рекомендація № CM/Rec (2007) 14 значною мірою повторює першу частину Фундаментальних принципів за змістом, але (знов-таки порівняно з першою частиною) більш стисла. Це вказує, по-перше, на послідовність європейської спільноти в дотриманні основних принципів, стандартів щодо неурядових організацій, по-друге, на високий рівень їхньої важливості. Рекомендація складається із 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; D. Припинення правосуб'єктності; E. Іноземні неурядові організації); V. Управління; VI. Збір

¹ На нашу думку, порівняння попереднього та чинного законів, коли йдеться про громадські організації, коректне, незважаючи на те, що в попередньому законі йшлося про два види об'єднань громадян – громадські організації та політичні партії, а в чинному законі йдеться про два види громадських об'єднань – громадські організації та громадські спілки. Отже, обидва закони, якщо ні присвячені суто громадським організаціям, розглядають їх як один із двох різновидів відповідно об'єднань громадян, чи громадських об'єднань.

² У цьому розділі попереднього закону йшлося про так звані територіальні статуси об'єднань громадян, які можуть утворюватися як місцеві, всеукраїнські та міжнародні. У відповідних нормах чинного закону наявна термінологічна плутанина, адже вони передбачають можливість функціонування громадських об'єднань із «дітячим», «молодіжним» і «всеукраїнським» статусами (п. 7 ст. 10) та виключно із всеукраїнським статусом (ст. 19).

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 в ухваленні 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/Рес (2007) 14 дозволяє дійти висновку, що в тексті цих документів немає суперечливих норм. Рекомендації інколи повторюють положення Фундаментальних принципів (це здебільшого стосується найважливіших концептуальних засад реєстрації та діяльності неурядових організацій), а інколи – доповнюють Фундаментальні принципи, наприклад: з питань правового статусу неурядових організацій (національні та міжнародні), щодо правового становища відокремлених підрозділів неурядових організацій (на них мають поширюватися всі гарантії та привілеї, встановлені для неурядових організацій); стосовно 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 в її діяльності) [9].

Варто зазначити, що структурно чинний закон значно більше наближений до європейських стандартів про гро-

мадські організації, ніж попередній закон. Це позитивна риса з погляду гармонізації конституційного законодавства України з європейськими стандартами про громадські організації.

Висновок. На підставі порівняння законів «Про громадські об'єднання» та «Про об'єднання громадян» сформульовано висновок про більшу відповідність чинного закону європейським стандартам про громадські організації. Виявлено, що цьому також сприяли зауваження, висловлені в рішенні Європейського суду з прав людини в справі «Корецький та ін. проти України» 2008 р. З огляду на зміст відповідних європейських стандартів, варто запропонувати такі основні напрями гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами, як: 1) гармонізація конституційного законодавства України про утворення громадських організацій із Рекомендацією № СМ/Рес (2007) 14 та Фундаментальними принципами; 2) узгодження конституційного законодавства України про статус засновників та членів громадських організацій із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Рекомендацією № СМ/Рес (2007) 14 та Фундаментальними принципами; 3) гармонізація конституційного законодавства України про діяльність громадських організацій із Рекомендацією № СМ/Рес (2007) 14 та Фундаментальними принципами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вінніков О. Урізана свобода, або наслідки прийняття Закону «Про громадські об'єднання». Юрид. вісник України. 2012. № 22. С. 12.
2. Раду пікетують активісти громадських організацій. URL: <http://tyzhden.ua/News/45470>.
3. Волкова Д. Конституційне законодавство про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. 217 с.
4. Волкова Д. Міжнародні стандарти про внутрішню структуру громадських організацій. Юрид. вісник. 2012. № 1. С. 71–77.
5. Волкова Д. Міжнародні стандарти створення громадських організацій. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. О., 2012. Вип. 64. С. 88–94.
6. Мішина Н. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи. Публічне право. 2011. № 3. С. 12–20.
7. Мішина Н. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації). Правничий часопис Донецького університету. 2011. № 2. С. 13–21.
8. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі (ухвалені учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи), Страсбург, 5 липня 2002 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744.
9. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Рес (2007) 14. (неофіц. переклад). URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/23578>.
10. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 504.