

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

ОЗНАКИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ ЯК ПІДСТАВИ ДЛЯ ВИОКРЕМЛЕННЯ ЇХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ

Анотація. У статті запропоновано вважати, що ознаки громадських організацій в Україні є підставою для виокремлення їх організаційно-правових форм. Узагальнено, що у працях низки авторів термін «організаційно-правова форма» використовується стосовно громадських організацій для того, щоб підкреслити їх належність до громадських об'єднань (громадські організації іменують організаційно-правовою формою громадських об'єднань). Аргументовано, що існуючі наразі види громадських об'єднань не мають між собою настільки істотних відмінностей, щоб уважатись організаційно-правовими формами громадських об'єднань. До того ж, термін «організаційно-правова форма» традиційно застосовують до юридичних осіб, а громадські об'єднання не завжди легалізуються з отриманням статусу юридичної особи. Уперше в українській юридичній науці запропоновано щодо цих видів громадських об'єднань використовувати термін «конституційно-правова форма», що підкреслить важливість норм конституційного законодавства для регламентації основ їх діяльності та значущість громадських організацій у сфері захисту прав людини.

Ключові слова: громадські організації, об'єднання громадян, громадянське суспільство, право на свободу об'єднання, право на свободу об'єднання у громадські організації.

Постановка проблеми. 31 січня 2013 р. набрав чинності Закон України «Про громадські об'єднання». Незважаючи на те, що на оновлення законодавства в цій сфері очікували давно, поки що залишаються проблеми з практичною реалізацією норм даного Закону. Для того щоб вирішити їх, необхідним є аналіз національного досвіду регламентації громадських організацій з урахуванням особливостей національної історії, традицій. Важливим науковим завданням є дослідження ознак громадських організацій із тим, щоб виявити, які з них доцільно змінити з урахуванням європейських стандартів, а які – залишити без змін тому, що національний досвід переконує в їх ефективності.

Аналіз досліджень. Використання міжнародних стандартів для вирішення правових проблем того чи іншого інституту в Україні не є новою ідеєю. Однак подібні праці щодо громадських організацій є поодинокими. У дослідженнях автори або взагалі не згадують про наявність міжнародних стандартів у сфері утворення громадських організацій (наприклад, О.М. Ващук у дисертації «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні»), або обмежуються міжнародними стандартами щодо права на об'єднання (наприклад, Є.Є. Додіна в дисертації «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні»).

Проблеми використання міжнародних стандартів для вдосконалення конституційно-правової регламентації утворення громадських організацій досліджують не тільки науковці, але й практичні діячі. Найбільш активними з точки зору публікацій є експерти Українського незалежного центру політичних досліджень.

Метою статті є аналіз ознак громадських організацій із тим, щоб виявити, які з них доцільно змінити з урахуванням європейських стандартів, а які – залишити без змін тому, що національний досвід переконує в їх ефективності. Також доцільно дослідити і зовнішні прояви цих ознак (організаційно-правові форми громадських організацій).

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституційне законодавство України про громадські організації – це сукупність Основного Закону та поточних законів, що закріплюють основи утворення та функціонування громадських організацій в Україні. Поняття «конституційне законодавство» розглядається у вузькому значенні у зв'язку з тим, що гармонізація з європейськими стандартами про громадські організації Конституції та законів України неодмінно вимагатиме гармонізації з ними і підзаконних актів.

Під гармонізацією традиційно розуміється наближення конституційного законодавства України про громадські організації до відповідних європейських стандартів. Європейські стандарти про громадські організації – це прийняті органами Ради Європи документи обов'язкового або рекомендаційного характеру, що стосуються як безпосередньо права на об'єднання в громадські організації, так і механізму та гарантій його реалізації. Наразі до числа таких документів слід віднести Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. № CM/Rec(2007)14 та Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі.

Законодавство України про громадські організації оперує термінами «громадська організація», «громадське об'єднання» та «об'єднання громадян».

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [1]. Таким чином, громадські організації належать до громадських об'єднань поряд із громадськими спілками. Відмінність громадських організацій від громадських спілок полягає в тому, що:

- 1) засновниками громадських організацій є фізичні особи, а громадських спілок – юридичні особи приватного права;
- 2) членами (учасниками) громадських організацій можуть бути лише фізичні особи, а членами (учасниками) громадських

спілок – як фізичні особи, так і юридичні особи приватного права. А 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 [1].

У літературі разом із терміном «громадські організації» часто застосовується термін «організаційно-правова форма». Наприклад, А.В. Орлов зазначає, що громадські організації є «найбільш універсальною організаційно-правовою формою громадських об'єднань» [2, с. 49]. Він також вважає, що організаційно-правові форми угрупують ці інститути громадянського суспільства за зовнішніми ознаками, а види – за цільовим призначенням [2, с. 49]. А.О. Козирева вважає, що «під громадським об'єднанням слід розуміти форму суспільної активності громадян, яка може бути реалізована, зокрема, шляхом утворення громадської організації» [3, с. 463]. Українська дослідниця Н.Д. Жильнікова пише про громадські організації та громадські спілки як про організаційно-правові форми громадських об'єднань [4, с. 52].

У законодавстві України визначення терміна «організаційно-правова форма» не існує. Конституційне законодавство України не використовує цього терміна, як і інших публічно-правових галузей права. Він є більш поширеним у приватноправових галузях права, та відповідно – в дослідженнях із цивільного та господарського права. На думку вчених, «організаційно-правова форма юридичної особи – це закріплена в ЦК... форма функціонування юридичної особи в цивільному обігу, яка завдяки певній сукупності критеріїв істотно відрізняється від інших форм юридичної особи» [5, с. 11].

Це визначення є доволі типовим. У ньому привертає увагу той факт, що термін «організаційно-правова форма» застосовується лише до юридичних осіб. Але громадські об'єднання можуть бути легалізовані й без державної реєстрації. Таким чином, складається доволі парадоксальна ситуація, коли до частини громадських організацій та громадських спілок можна застосувати термін «організаційно-правова форма», а до частини – ні.

Однак деякі вчені не поділяють цієї думки. Саме ці дослідники проаналізували зміст терміна «організаційно-правова форма» щодо громадських об'єднань.

Так, А.І. Норкін стверджує, що «законодавець наразі під організаційно-правовою формою громадського об'єднання пропонує розуміти значення та характеристику зв'язку таких обов'язкових компонентів громадського об'єднання: мети об'єднання; форми участі, що виражається в наданні громадському об'єднанню одного із закріплених у законодавстві типів. Факультативними компонентами громадського об'єднання можуть вважатись: наявність державної реєстрації; акредитація (або інший дозвіл: ліцензія, узгодження статуту та ін.), виконання деяких функцій держави; види та склад керівних і контрольних органів; наявність відокремлених структурних підрозділів та ін.» [6, с. 149].

О.В. Шаклеїна розглянула термін «організаційно-правова форма» стосовно виключно тих некомерційних організацій, які є юридичними особами. Вона висловила майже аналогічно: «Під організаційно-правовою формою некомерційної організації пропонується розуміти сукупність таких обов'язкових критеріїв, що істотно відрізняють конкретну некомерційну організацію від організацій інших форм: мета діяльності, умова про розподіл прибутку, членський (нечленський) характер організа-

ції юридичної особи, якісна характеристика внутрішньосуб'єктного складу, специфічний характер цивільно-правової відповідальності» [7, с. 11].

Визначення А.І. Норкіна та О.В. Шаклеїної викликають такі зауваження:

1) в них не береться до уваги, що громадські об'єднання (які належать до некомерційних організацій) не завжди легалізуються як юридичні особи;

2) в них перераховані ті підстави, за якими громадські об'єднання (у т. ч. громадські організації) істотно не відрізняються між собою.

Для аргументації другого зауваження можна навести такий приклад. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., за поодинокими винятками, містить однакові загальні положення (Розділ I), норми про реєстрацію та утворення (Розділ II), про права та діяльність (Розділ III) та про особливості припинення громадських об'єднань для громадських організацій та для громадських спілок.

І це не дивно, бо для утворення та функціонування об'єднань громадян системоутворюючими є норми конституційного права (а не цивільного права, як для інших юридичних осіб приватного права). Так, політичні партії сприяють реалізації політичних прав громадян, а громадські об'єднання сприяють реалізації всіх інших прав людини. Причому якщо в політичних партіях та громадських організаціях свої права реалізують тільки фізичні особи, то утворення громадських спілок дозволяє залучити до процесу реалізації прав фізичних осіб ще і юридичних осіб.

Погоджуємось із думкою Н.В. Костенко: «Сьогодні ми можемо спостерігати процес появи в законодавстві дедалі нових і нових видів некомерційних організацій. Але виявити істотні відмінності, які дозволяють виокремлювати ту чи іншу організаційно-правову форму як самостійну, не завжди можливо. Чинне законодавство, що регулює діяльність некомерційних організацій, носить несистемний характер. Це виражається, зокрема, в «накопиченні» форм некомерційних організацій. Особливості організаційної структури тієї чи іншої форми некомерційної юридичної особи в законодавстві, як правило, не встановлюються, що ставить під сумнів саму необхідність їх виокремлення» [8, с. 12].

Ураховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне запропонувати щодо громадських об'єднань в Україні використовувати термін «конституційно-правова форма». Це підкреслить як їх зв'язок із конституційним правом, так і особливості громадських організацій і громадських спілок. Така думка висловлюється вперше.

Отже, громадська організація – це утворене фізичними особами громадське об'єднання, яке передбачає їхню спільну діяльність для реалізації неpolітичних прав і законних інтересів. Ураховуючи наявність лише поодиноких відмінностей між громадськими організаціями та іншою формою громадських об'єднань – громадських спілок, доцільно впровадити в науково-правовою формою громадських об'єднань.

Висновки. У працях низки авторів термін «організаційно-правова форма» використовується стосовно громадських організацій для того, щоб підкреслити їх належність до громадських об'єднань (громадські організації іменують організаційно-правовою формою громадських об'єднань). Аргументовано,

що існуючі наразі види громадських об'єднань не мають між собою настільки істотних відмінностей, щоб уважатись організаційно-правовими формами громадських об'єднань. До того ж, термін «організаційно-правова форма» традиційно застосовують до юридичних осіб, а громадські об'єднання не завжди легалізуються з отриманням статусу юридичної особи. Уперше в українській юридичній науці запропоновано щодо цих видів громадських об'єднань використовувати термін «конституційно-правова форма», що підкреслить важливість норм конституційного законодавства для регламентації основ їхньої діяльності та значущість громадських організацій у сфері захисту прав людини. Перспективи подальших досліджень в обраному напрямі полягають у подальшому аналізі впливу європейських стандартів на сутність громадських організацій в Україні ([9–13]).

Література:

1. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. Офіц. вісник України. 2012. № 30. Ст. 1097.
2. Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004. 225 с.
3. Козирева А.О. Поняття та ознаки громадських об'єднань як суб'єктів публічного управління в Україні. *Форум права*. 2001. № 1. С. 459–465.
4. Жильнікова Н.Д. Види громадських об'єднань в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 3. С. 51–53.
5. Карлина Т.Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2009. 177 с.
6. Норкин А.И. Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2006. 214 с.
7. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы 1998 г. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
8. Костенко Н.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2003. 182 с.
9. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 12–20.
10. Мішина Н.В. 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.
11. Волкова Д.С. Конституційне законодавство про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2015. 217 с.
12. Волкова Д.С. Міжнародні стандарти про внутрішню структуру громадських організацій. *Юрид. вісник*. 2012. № 1. С. 71–77.
13. Волкова Д.С. Міжнародні стандарти створення громадських організацій. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Одеса. 2012. Вип. 64. С. 88–94.

Волкова Д. Е. Признаки общественных организаций в Украине как основания для выделения их организационно-правовых форм

Аннотация. В статье предложено считать, что признаки общественных организаций в Украине являются основанием для выделения их организационно-правовых форм. Выявлено, что в работах ряда авторов термин «организационно-правовая форма» используется применительно к общественным организациям для того, чтобы подчеркнуть их принадлежность к общественным объединениям (общественные организации называют организационно-правовой формой общественных объединений). Аргументировано, что существующие сейчас виды общественных объединений не имеют между собой настолько существенных различий, чтобы считаться организационно-правовыми формами общественных объединений. К тому же, термин «организационно-правовая форма» традиционно применяют к юридическим лицам, а общественные объединения не всегда легализуются с получением статуса юридического лица. Впервые в украинской юридической науке предложено по отношению к этим видам общественных объединений использовать термин «конституционно-правовая форма», что подчеркнет важность норм конституционного законодательства для регламентации основ их деятельности и значимость общественных организаций в сфере защиты прав человека.

Ключевые слова: общественные организации, объединения граждан, гражданское общество, право на свободу объединения, право на свободу объединения в общественные организации.

Volkova D. NGOs Characteristics in Ukraine as the Basis for their Organizational Forms' Distinguishing

Summary. The author argues that the characteristics of NGOs in Ukraine are the basis for the identification of their organizational forms. It is generalized that in the works of several authors the term “organizational form” is used in relation to NGOs in order to emphasize their belonging to civic associations (NGOs refer to the organizational-legal form of civic associations). It is argued that the existing types of NGOs do not have such significant differences among themselves in order to respect the organizational forms of NGOs. In addition, the term “organizational form” traditionally applies to legal entities, and NGOs are not always legalized with the status of a legal entity. For the first time in Ukrainian legal science, the term “constitutional form” has been proposed for these types of NGOs, which will emphasize the importance of the norms of the constitutional legislation for regulating the foundations of their activities and the importance of NGOs in the field of human rights protection, but also their processing, introduction of changes (novels) into legal regulation.

Key words: NGOs, public associations, civil society, right to freedom of association, the right to freedom of association in NGOs.