

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ»

У статті розглядається Закон України «Про громадські об'єднання» на предмет його належного регулювання реалізації права на об'єднання. Робиться акцент на його основних позитивних аспектах. Досліджується відповідність норм Закону приписам Конституції України. Визначаються окремі проблеми законодавчого регулювання реалізації права на об'єднання та пропонуються шляхи їх позитивного вирішення.

Ключові слова: Закон України, громадські об'єднання, право на об'єднання, реєстрація громадських об'єднань, припинення громадських об'єднань.

Войналович М. В. Проблемные аспекты реализации права на объединение в Законе Украины «Об общественных объединениях».

В статье рассматривается Закон Украины «Об общественных объединениях» на предмет его надлежащего регулирования реализации права на объединение. Делается акцент на основных позитивных его аспектах. Исследуется соответствие норм Закона предписаниям Конституции Украины. Определяются отдельные проблемы законодательного регулирования реализации права на объединение и предлагаются пути их позитивного решения.

Ключевые слова: Закон Украины, общественные объединения, право на объединение, регистрация общественных объединений, прекращение общественных объединений.

Voynalovych M. V. The Problem Aspects of the Realisation of the Right to Association in the Law of Ukraine «On Public Associations».

The article deals with the Law of Ukraine «On Public Associations» in terms of its proper regulation of the right to association. Emphasis is made on its main positive aspects. Conformity of the Law provisions with the requirements of the Constitution of Ukraine is studied. Specific problems of legal regulation of the right to association are determined and the ways of their positive solution are identified in the article.

Keywords: Law of Ukraine, associations, the right to association, the registration of public associations, NGO's termination.

Конституція України у пунктах 1 та 11 частини першої статті 92 унормувала, що права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян визначаються виключно законами України. Таким чином, Основний Закон чітко закріпив, що реалізація положень його статей 36 та 37 має відбуватися на законодавчому рівні.

З часу проголошення незалежності Української держави відносини щодо створення, діяльності та припинення громадських організацій регулювались Законом України «Про об'єднання громадян» [5] від 16 червня 1992 року. Безумовно, що двадцятилітня дія цього Закону виявила як позитивні, так і негативні його моменти. А сам розвиток суспільного життя вимагав подальшого вдосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо створення та функціонування громадських організацій.

Таким чином, 1 січня 2013 року набув чинності новий Закон України «Про громадські об'єднання» [3] (далі – Закон) від 22 березня 2012 року, який на якісно новому рівні визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань.

Зацікавленість до Закону виявили й науковці [1, 2], які здійснювали аналіз його приписів на предмет визначення дискусійних моментів. Вважаємо за доцільне розглянути Закон «Про громадські об'єднання», окреслити його позитивні положення, виявити окремі проблемні питання та запропонувати шляхи подолання останніх.

Так, стаття 1 Закону передбачає визначення ключових понять. Зокрема, унормовується загальне визначення поняття «громадське об'єднання» як добровільного 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. Як вбачається із зазначеного, учасниками громадського об'єднання можуть бути не лише фізичні, а й юридичні особи. З огляду на таке, громадські об'єднання за організаційно-правовою формою можуть утворюватися як громадські організації або громадські спілки.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Частиною п'ятою згаданої вище статті Закону передбачено, що громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку. Разом з тим, у частині п'ятій статті 7 Закону наголошується, що засновником громадської спілки не може бути юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції. У цьому випадку нас цікавить згадка у наведеному положенні про «засновника (власника істотної участі) юридичної особи». Так, відповідно до абзацу другого частини сьомої статті 7 Закону під істотною участю слід розуміти пряме та опосередковане, самостійне або спільно з іншими особами володіння 10 і більше відсотками статутного (складеного) капіталу або голосів за придбаними акціями (частками) юридичної особи або незалежно від формального володіння можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи. Таким чином, із наведеного сумнівним вбачається співвідношення положень про непідприємницький характер громадського об'єднання зі статусом юридичної особи та зазначених положень статті 7.

У частині першій статті 2 визначено, що цей Закон регулює суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань в Україні. Натомість частиною другою цієї ж статті визначено суб'єктів, утворення, реєстрація, діяльність та припинення яких даним Законом не регулюється. На наше переконання, у передбаченому Законом переліку таких суб'єктів зайвою вбачається згадка про: непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання; саморегулювні організації, організації, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницькі товариства (які не є громадськими об'єднаннями), утворені на підставі інших законів. Така наша позиція обґрунтовується тим, що всі із зазначених суб'єктів за своєю правовою природою не є об'єднаннями громадян. Ці законодавчі положення лише текстуально переобтяжують нормативний акт. Наприклад, за приписами частини першої статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» асоціації органів місцевого самоврядування є добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад [4].

Важливими, на нашу думку, є законодавчі положення, що визначають основні, керівні принципи, на яких будується увесь процес утворення і діяльності громадських об'єднань. Звернемо увагу на проблемні аспекти законодавчого визначення принципу рівності перед законом. Зокрема, рівність перед законом передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання. На наше переконання, законодавче формулювання «рівність перед законом ... з урахуванням...» є нічим іншим, як відступом від універсального розумінні принципу рівності.

Разом з тим слід згадати й про такі, не закріплені у розглядуваному Законі, принципи організації та діяльності громадських об'єднань (у тому числі й громадських організацій), як законність; демократизм вирішення основних питань діяльності громадського об'єднання; встановлення обмеження діяльності громадських об'єднань тільки Конституцією та законами України; заборона дискримінації за ознаками належності чи неналежності до будь-яких громадських об'єднань; свобода у виборі напрямів своєї діяльності. На наш погляд, варто було б доповнити розглядуваний нами Закон окресленими принципами. Це сприятиме більш повному визначенню керівних критеріїв створення та діяльності громадських об'єднань, у тому числі й громадських організацій.

Законом визначено, що засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років. Слід звернути увагу

на неузгодженість цього законодавчого припису із частиною першою статті 36 Конституції, де зазначено, що право на свободу об'єднання у громадські організації мають лише громадяни України.

Окрему увагу слід приділити питанням утворення громадського об'єднання, яке здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом. Крім іншого, у такому протоколі мають міститися й відомості про рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання у правовідносинах з державою та іншими особами і вчиняти дії від імені громадського об'єднання без додаткового уповноваження (частина друга статті 9 Закону). На наш погляд, згадане нами законодавче положення потребує уточнення. Зокрема, пропонуємо у пункті 7 частини другої статті 9 Закону зазначити, що у протоколі мають міститися відомості про рішення щодо визначення особи (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання не лише у правовідносинах з державою (точніше органами державної влади), а й з органами місцевого самоврядування. Таке уточнення, як вважаємо, відповідає змісту діяльності громадського об'єднання.

Важливим є визначення у Законі 60-денного строку з дня проведення установчих зборів, протягом якого громадські об'єднання реєструються або повідомляють про своє утворення у законодавчо визначеному порядку.

Крім зазначеного вище, невід'ємною частиною протоколу установчих зборів громадського об'єднання є реєстр осіб, які брали участь в установчих зборах, в якому обов'язково зазначаються відомості:

1) щодо фізичних осіб – прізвище, ім'я та по батькові особи, дата народження, а для іноземців та осіб без громадянства також дані національного паспорта або документа, що його замінює. Дані про особу засвідчуються її особистим підписом;

2) щодо юридичних осіб – повне найменування, ідентифікаційний код, юридична адреса, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка уповноважена брати участь в установчих зборах. Ці дані засвідчуються підписом особи, уповноваженої брати участь в установчих зборах.

Законом чітко визначаються відомості, які мають міститися у статуті громадського об'єднання. Разом з тим статут може передбачати й додаткові положення щодо утворення, діяльності і саморозпуску чи реорганізації громадського об'єднання, що не суперечать закону.

Варто відзначити, що 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 розглядуваним Законом. Для реєстрації громадського об'єднання керівник або особа (особи), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, протягом 60 днів з дня утворення громадського об'єднання подають (надсилають поштовим відправленням) до уповноваженого органу з питань реєстрації за місцезнаходженням громадського об'єднання відповідну заяву та визначені Законом документи. У разі ж неподання (ненадсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом зазначеного строку таке громадське об'єднання не вважається утвореним [3]. На нашу думку, Закон досить детально регламентує порядок реєстрації громадського об'єднання.

Важливою, на наш погляд, гарантією права на об'єднання є те, що уповноваженому органу з питань реєстрації відводиться сім робочих днів з дня отримання відповідних документів для того, щоб прийняти одне з рішень: або про реєстрацію, або про відмову у реєстрації громадського об'єднання, або про направлення документів на доопрацювання чи про залишення документів без розгляду по суті.

На деталізацію конституційного припису, визначеного частиною другою статті 55, спрямована норма частини двадцять другої статті 12 Закону, за якою рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації можуть бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

З метою розширення можливостей здійснення громадським об'єднанням зі статусом юридичної особи своєї діяльності, передбаченої його статутом, воно може за рішенням відповідного керівного органу утворити відокремлені підрозділи.

Іноді у процесі діяльності громадського об'єднання може виникнути необхідність внесення відповідних змін до його статуту, до складу керівних органів, змінити особу (осіб), уповноважену представляти громадське об'єднання, змінити місцезнаходження громадського об'єднання. Зокрема, внесення змін до відомостей про громадське об'єднання як юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців,

здійснюється у порядку, передбаченому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», з урахуванням особливостей, визначених розглядуваним нами Законом.

Громадське об'єднання повідомляє уповноважений орган з питань реєстрації, в якому знаходиться реєстраційна справа громадського об'єднання або повідомлення про утворення громадського об'єднання, про зміни до статуту громадського об'єднання, зміни у складі керівних органів громадського об'єднання, зміну особи (осіб), уповноваженої представляти громадське об'єднання, зміну місцезнаходження громадського об'єднання. У такому випадку слід позитивно відмітити, що Закон досить чітко врегулював такі питання, визначив перелік документів, які необхідно подавати. При цьому Законом визначена заборона вимагати подання інших документів про зміни у складі керівних органів, зміни особи (осіб), уповноваженої представляти громадське об'єднання, зміни місцезнаходження та зміни до статуту. Також уповноваженому органу з питань реєстрації надається лише п'ять робочих днів з дня отримання визначених документів для прийняття відповідного рішення. Такі гарантійні норми, на наше переконання, забезпечать уникнення можливих непорозумінь та маніпуляцій у процесі функціонування громадського об'єднання.

Законом визначено, що громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи, має повідомити про своє утворення уповноважений орган з питань реєстрації протягом 60 днів з дня його утворення [3]. У цьому випадку Закон також чітко визначив перелік документів, які необхідно подавати. Разом з тим, на відміну від процедури реєстрації громадського об'єднання зі статусом юридичної особи для прийняття рішення про прийняття письмового повідомлення та внесення відомостей про громадське об'єднання до Реєстру громадських об'єднань або про неприйняття такого повідомлення, яке має бути вмотивованим та містити вичерпні підстави неприйняття, уповноваженому органу з питань реєстрації відводиться п'ять робочих днів з дня отримання документів. Знову ж таки наголошуємо, що прийняті (вчинені) рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації можуть бути оскаржені до суду у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

На нашу думку, назва статті 18 Закону «Символіка громадського об'єднання» не повною мірою узгоджується з її змістом, оскільки у ній йдеться, що лише громадське об'єднання зі статусом юридичної особи може мати власну символіку (емблему, інший розпізнавальний знак, прапор). Натомість за частиною п'ятою статті 1 цього ж Закону громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. При цьому у згаданій статті 18 немає жодних заборон щодо можливості мати власну символіку для громадського об'єднання без статусу юридичної особи. Таким чином, вважаємо доцільним передбачити у статті 18 Закону також і можливість мати власну символіку для громадського об'єднання без статусу юридичної особи. Таке доповнення надасть громадським об'єднанням без статусу юридичної особи рівні можливості із громадськими об'єднаннями, що мають такий статус, для популяризації серед громадськості мети своєї діяльності, використовуючи власну розпізнавальну символіку.

За приписами частини першої статті 19 Закону громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому цим Законом. На наш погляд, у цьому випадку вказівка про необхідність мати «відокремлені підрозділи у більшості адміністративно-територіальних одиниць» має оціночний характер, оскільки незрозуміло, скільки адміністративно-територіальних одиниць становлять таку більшість, а це може використовуватися з маніпулятивною метою уповноваженим органом з питань реєстрації. Тому пропонуємо унормувати чітку мінімальну кількість адміністративно-територіальних одиниць, в яких громадському об'єднанню необхідно мати відокремлені підрозділи для отримання статусу всеукраїнського.

Водночас цією ж частиною статті 19 Закону передбачено, що спеціальними законами можуть визначатися інші вимоги щодо підтвердження всеукраїнського статусу окремих видів громадських об'єднань. На нашу думку, тут вбачається можливість визначення іншого порядку щодо підтвердження такого статусу, ніж той, що визначений у згаданій статті Закону. Крім того, незрозумілим є те, якими спеціальними законами такий порядок може бути визначений.

Важливою гарантією вважаємо надання у частині четвертій статті 19 Закону уповноваженому органу з питань реєстрації семи робочих днів з дня надходження заяви для перевірки в Реєстрі громадських об'єднань відповідності відокремлених підрозділів громадського

об'єднання вимогам, передбаченим частиною першою статті 19 Закону, та прийняття рішення про підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання або про відмову у його підтвердженні.

Сумнівними на предмет відповідності частині першій статті 36 Конституції України є положення статті 20 Закону, якими передбачається можливість акредитації в Україні відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації.

Наразі ж важливим питанням залишається дослідження та аналіз законодавчого закріплення прав громадських об'єднань. Так, для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право:

- вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);
- звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;
- одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;
- проводити мирні зібрання;
- здійснювати інші права, не заборонені законом.

Аналіз зазначеного переліку прав громадських об'єднань спонукає до висловлення окремих зауважень. Так, частиною першою статті 39 Основного Закону України унормовано право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Як вбачається, таке право конституційною нормою закріплюється лише за громадянами України. На тому, що право на мирні зібрання належить лише громадянам України наголосив й Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [6].

Таким, що не узгоджується з положенням пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України, за яким права і свободи людини і громадянина визначаються виключно законами України, вважаємо згаданий вище припис пункту 6 частини першої статті 21 Закону, відповідно до якого громадське об'єднання має право «здійснювати інші права, не заборонені законом». Тому пропонуємо у пункті 6 згаданої частини статті 21 Закону передбачити, що громадське об'єднання має право «здійснювати інші права, визначені законами».

Також у частині другій статті 21 Закону додатково визначено права громадського об'єднання зі статусом юридичної особи.

Важливим питанням є визначення порядку припинення громадського об'єднання. Зокрема, законодавчими нормами передбачено два способи такого припинення:

- 1) за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, шляхом саморозпуску або реорганізації шляхом приєднання до іншого громадського об'єднання такого самого статусу;
- 2) за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

Припинення діяльності громадського об'єднання зі статусом юридичної особи має наслідком припинення цієї юридичної особи у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», з урахуванням особливостей, встановлених розглядуваним нами Законом.

Громадське об'єднання має право у будь-який час прийняти рішення про припинення своєї діяльності (саморозпуск). Діяльність громадського об'єднання без статусу юридичної особи вважається припиненою з дня отримання повідомлення про таке рішення від особи, уповноваженої представляти це об'єднання, уповноваженим органом з питань реєстрації. На підставі зазначеного повідомлення уповноважений орган з питань реєстрації вносить відомості про припинення діяльності зазначеного громадського об'єднання до Реєстру громадських об'єднань.

Важливою гарантією реалізації права на об'єднання є надання у частині п'ятій статті 26 Закону уповноваженому органу з питань реєстрації десяти робочих днів з дня отримання

визначених документів для прийняття рішення про визнання або відмову у визнанні рішення про саморозпуск громадського об'єднання.

Разом з тим, слід чітко усвідомлювати, що наказ уповноваженого органу з питань реєстрації про відмову у визнанні рішення про саморозпуск громадського об'єднання може бути оскаржено до суду, про що, на жаль, не згадано у статті 26 Закону. Проте таке оскарження можливе на підставі частини другої статті 55 Конституції України. Це ж зауваження стосується й частини п'ятої статті 27 Закону, де передбачено можливість прийняття уповноваженим органом з питань реєстрації наказу про відмову у визнанні рішення щодо реорганізації громадського об'єднання.

Законом визначено, що реорганізація громадського об'єднання, яке має статус юридичної особи, здійснюється шляхом його приєднання до іншого громадського об'єднання такого самого статусу. Реорганізація здійснюється на підставі рішення громадського об'єднання, яке приєднується, про припинення діяльності з приєднанням до іншого об'єднання та рішення громадського об'єднання, до якого приєднуються, про згоду на таке приєднання. Разом з тим варто відмітити, що Законом не унормовано строку, протягом якого уповноважений орган з питань реєстрації має розглянути відповідні подані документи на предмет виявлення можливих порушень вимог розглядуваного Закону, Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», статутів громадських об'єднань при прийнятті рішень щодо реорганізації шляхом приєднання. Таким чином, вважаємо доцільним унормувати у статті 27 Закону такий строк розгляду, скажімо протягом десяти робочих днів з дня отримання визначених документів, що буде гарантією реалізації права на об'єднання.

Отже, на підставі викладеного вище можна стверджувати, що Законом України «Про громадські об'єднання» створено належний механізм реалізації права на об'єднання. Водночас окремі його приписи не позбавлені певних недоліків, про що було наголошено. Вважаємо, що їх вирішення в тому аспекті, як це нами запропоновано, лише сприятиме покращенню правового регулювання реалізації права на об'єднання.

Список використаних джерел:

1. Богашева Н. В. Проблеми систематизації законодавства у сфері свободи об'єднання / Н. В. Богашева // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – С. 31–34.
2. Мищак І. М. Закон України «Про громадські об'єднання» як новий етап на шляху реалізації конституційного права громадян на свободу об'єднання / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 6. – С. 43–48.
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Стор. 109.

** Войналович Максим Вікторович – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*