

Волкова Д. Є.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри конституційного права*

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ФОРМИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

25 січня 2012 р. Президентом України було видано Указ «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», у якому йдеться про створення при главі держави допоміжного органу – Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Таке рішення було прийнято «з метою забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації державної політики, спрямованої на формування сприятливого середовища для дальшого становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження ефективного механізму взаємодії його інститутів з державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина». Таким чином, Президентом було визнано наявність певних проблем, пов'язаних із громадянським суспільством, та прийнято рішення щодо необхідності їх подолання.

Однією з таких проблем є наявність однієї загальної організаційно-правової форми для громадських організацій у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян». Відповідно до його норм, усі об'єднання громадян, а отже – і усі громадські організації – мають базуватися на членстві. Такий підхід не дає можливості диверсифікації, – наприклад, диверсифікації внутрішнього управління громадською організацією.

Функціонування кожної юридичної особи напряму залежить від ефективності взаємодії її органів. Це твердження не є винятком для громадських організацій. В Україні законодавство про громадські організації є вельми застарілим – за деякими виключеннями, при встановленні внутрішньої структури вони керуються Законом «Про об'єднання громадян». Однак, Закон було прийнято невдовзі після проголошення незалежності України. Враховуючи швидкий правовий розвиток нашої держави, можна стверджувати, що він потребує оновлення, у т. ч. у частині норм про внутрішню структуру громадських організацій. Розробка відповідних пропозицій є важливим науковим завданням.

Наприклад, у Законі передбачена можливість утворення громадських організацій, які базуються виключно на членстві. Це входить у протиріччя із сучасними європейськими стандартами про громадські організації.

Передбачена Законом «Про об'єднання громадян» обов'язкова внутрішня структура громадських організацій – наявність щонайменше вищого керівного органу, а також директора та правління, – є не завжди вдалою, особливо коли йдеться про громадські організації із місцевим статусом. Для них вона є дуже «громіздкою» і ускладненою.

Отже, Закон «Про об'єднання громадян» не відповідає п. 8 Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі 2002 р. (далі – Фундаментальні принципи) і п. 7 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec (2007)14 (далі – Рекомендація), у яких йдеться про те, що неурядові організації, які є юридичними особами, повинні мати ту саму правоздатність і можливості, як і інші юридичні особи. Адже законодавство України містить вимоги до внутрішньої структури акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, юридичних осіб інших організаційно-правових форм. Таким чином, при створенні юридичної особи є можливість обрати організаційно-правову форму, яку засновники вважають найбільш прийнятною для досягнення поставлених цілей. Однак, засновники громадських організацій в Україні такого права позбавлені.

Європейські стандарти виходять із наявності у законодавстві можливості утворити один із щонайменше двох видів неурядових організацій – таку, що базується на принципі членства, і таку, що не дотримується цього принципу.

Для усіх неурядових організацій європейські стандарти передбачають обов'язкову наявність тільки одного органу неурядових організацій – «вищого керівного органу» (ч. 1 п. 9 Рекомендації, чи є п.18 Фундаментальних принципів). Відповідно до Рекомендації, також необхідно зазначити періодичність засідань цього органу, процедуру проведення його засідань та спосіб, яким даний орган затверджує фінансові і інші звіти. Фундаментальні принципи передбачають обов'язкову наявність у статуті неурядової організації інформації про частоту засідань керівного органу, порядок скликання таких засідань, і не спосіб (як Рекомендація), а порядок затвердження керівним органом фінансових та інших звітів, а також – свободу керівного органу визначати адміністративну структуру організації.

Як бачимо, за європейськими стандартами вищим керівним органом неурядової організації не обов'язково мають бути збори, конференція, з'їзд тощо. Згадка про деякі з цих органів з'являється лише коли йдеться про неурядові організації, основані на членстві. Згідно з Рекомендацією і Фундаментальними принципами, вищим органом такої організації має бути її членський склад (п.19, п.20) – без можливості проведення конференції.

У європейських стандартах встановлена ще одну вимогу – «особи, які відповідають за управління неурядовою організацією, основою на членстві, мають обиратися чи призначатися вищим керівним органом або органом, якому він делегував цю задачу». Що ж до управлінського персоналу неурядової організації, не основаної на членстві, то він має призначатися у відповідності із статутом (п.46 Рекомендації). Аналогічним є зміст п. 43 Фундаментальних принципів.

Пропонується внести зміни до Закону «Про об'єднання громадян», які дозволяли б утворення двох видів громадських організацій: таких, що базуються на членстві, та таких, що на ньому не базуються. Ця пропозиція може бути використана для вдосконалення змісту проекту Закону «Про громадські організації», що знаходиться на розгляді у Верховній Раді України