

Д. Волкова,

асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗАКОНОМ «ПРО ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАДЯН» ТА ЗАКОНОМ «ПРО ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ» (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

Вчені та практики, які досліджують громадські організації в Україні, погоджуються в тому, що найбільш яскравою подією 2012 р. для цих інститутів громадянського суспільства стало оновлення Закону «Про об'єднання громадян». А. Москаленко та Е. Анцут відмітили: «Для тисяч діючих в Україні громадських організацій головною подією законотворчості 2012 року стало не прийняття нового КПК або Митного кодексу, а прийняття Верховною Радою нового Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., який почне діяти з 1 січня наступного року, і тоді ж втратить чинність діючий Закон «Про об'єднання громадян» [1]. При цьому прийняттю нового Закону передувала тривала підготовка — «із 2005 року всі 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 роках Кабінет Міністрів подавав відповідні законопроекти, але обидва були відкликані через зміну уряду» [2]. До законопроекту, який став базою для Закону «Про громадські об'єднання», протягом трьох читань депутатами було внесено більш ніж 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 прийняття в цілому законопроекту № 7262-1 «Про громадські об'єднання» [3]. Важливим науковим

завданням вбачається порівняльно-правовий аналіз чинного та нового законів для того, щоб виявити новели Закону «Про громадські об'єднання», конкретизації яких у підзаконних актах має бути приділена найбільша увага.

Так як Закон «Про громадські об'єднання» було прийнято відповідно нещодавно, наразі поки що відсутні наукові публікації, присвячені конституційно-порівняльному дослідженню регулювання громадських організацій цим актом та чинним Законом «Про об'єднання громадян». Проте юристи-практики вже почали висловлювати свої міркування з приводу переваг та недоліків цього Закону, який набуде чинності з 1 січня 2013 р., у порівнянні з поки що чинним Законом «Про об'єднання громадян». У статті використані аналітичні матеріали Е. Анцут, О. Віннікова, А. Москаленко та ін.

Метою статті є порівняльний аналіз конституційно-правової регламентації громадських організацій Законом від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» та Законом від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання».

Закон «Про об'єднання громадян» (далі — чинний Закон) було прийнято 16 червня 1992 р. Закон «Про громадські об'єднання» (далі — новий Закон) було прийнято 22 березня 2012 р.

Порівнюючи тексти старого та нового законів відмітимо, що новий Закон є значно більшим за обсягом. Якщо старий Закон містить 6 розділів, у яких 3250 слів, то п'ять розділів нового Закону містять 11 216 слів. Тобто обсяг базового закону, який регламентує

конституційно-правовий статус громадських організацій, збільшився у 3,5 раза (приблизно на 350 %)*.

Цікаво, що збільшення відбулося рівномірно за змістом Закону:

1) розділ I чинного Закону «Загальні положення» містить 327 слів, а розділ I нового Закону «Загальні засади» — 871. Збільшення складає 266 %. У т.ч. збільшення кількості слів відбулося за рахунок того, що норми нового Закону узгоджено з 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 чинного Закону, присвячені безпосередньо утворенню, функціонуванню та ліквідації громадських організацій (розділ II «Засади діяльності та статус** об'єднань громадян», розділ III «Порядок створення та припинення діяльності об'єднань громадян», розділ IV «Права об'єднань громадян: господарська та інша комерційна діяльність», розділ V «Нагляд та контроль за діяльністю об'єднань громадян. Відпові-

дальність за порушення законодавства») містять 2692 слів. Розділи нового Закону, присвячені безпосередньо утворенню, функціонуванню та ліквідації громадських організацій (розділ II «Утворення та реєстрація громадського об'єднання», розділ III «Права та діяльність громадських об'єднань», розділ IV «Особливості припинення громадських об'єднань») містять 9199 слів. Збільшення кількості слів на 341 % відбулося завдяки появі у новому Законі значного обсягу процесуальних норм, а також внаслідок послідовного узгодження норм основної частини нового Закону з цивільним законодавством.

Вплив чинного цивільного законодавства на новий Закон відбувався за двома основними напрямками.

Перший напрямок: узгодження термінології. Два приклади вже наводились вище. Ще одним може слугувати те, що з 1 січня 2013 р. замість «назви» громадські організації матимуть «найменування», яке має бути унікальним. Чинний Закон присвячує назвам об'єднань громадян ст. 12-1, основна вимога якої полягає в тому, що «назва об'єднання громадян повинна складатися з двох частин — загальної та індивідуальної. Загальна назва (партія, рух, конгрес, союз, спілка, об'єднання, фонд, фундація, асоціація, товариство тощо) може бути однаковою у різних об'єднань громадян. Індивідуальна назва об'єднання громадян є обов'язковою і повинна бути суттєво відмінною від індивідуальних назв зареєстрованих в установленому порядку об'єднань громадян з такою ж загальною назвою» [4].

Новий Закон передбачає, що найменування громадських організацій так само складатимуться з двох частин — загальної та власної назв. У загальній назві (саме цей термін використано в новому Законі) буде зазначатися організаційно-правова форма громадського об'єднання («громадська організація», «громадська спілка»). Додатково закріплено, що «власна назва громадського об'єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об'єднань або громадських

* На нашу думку, порівняння чинного та нового законів, коли йдеться про громадські організації, є коректним, незважаючи на те, що у чинному Законі йдеться про два види об'єднань громадян — громадські організації та політичні партії, а у новому Законі йдеться про два види громадських об'єднань — про громадські організації та про громадські спілки. Отже, обидва закони якщо і не присвячені виключно громадським організаціям, але розглядають їх як один з двох різновидів відповідно об'єднань громадян чи громадських об'єднань.

** У цьому розділі чинного Закону йдеться не про конституційно-правовий статус, а про так звані територіальні статуси об'єднань громадян, які можуть утворюватися як місцеві, всеукраїнські та міжнародні. Відповідні норми у новому Законі містять термінологічну плутанину — вони передбачають можливість існування громадських об'єднань з «дитячим», «молодіжним» і «всеукраїнським» статусом (п. 7 ст. 10) та виключно з всеукраїнським статусом (ст. 19).

об'єднань, повідомлення яких прийнято в установленому цим Законом порядку» [5]. Значна увага приділена також тому, якою не може бути назва громадської організації (не може містити найменування органів публічної влади тощо). Водночас відмітимо, що новий Закон не є послідовним у використанні терміна «найменування» — так, у наведеній вище цитаті, а також у п. 2 ч. 5, у ч. 6 ст. 10 йдеться не про «найменування», а про «назву». Отже, має місце термінологічна плутанина.

Другий напрямком узгодження законодавства про громадські організації з цивільним законодавством полягає в тому, що відбулися істотні зміни в порядку створення та функціонування громадських організацій, а також в порядку їх легалізації та контролю за їх діяльністю. Це особливо стосується процесуальних норм.

У сфері створення громадських організацій відбулося спрощення вимог до процесу їх утворення. Стаття 11 чинного Закону передбачає, що громадська організація утворюється на зборах засновників. Новий Закон залишив це положення без змін, але зменшив кількість осіб — засновників громадських організацій до двох та знизив вік засновників молодіжних та дитячих організацій з 15 до 14 років. Як і раніше, засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років (п. 1 ст. 7 нового Закону).

У сфері державної реєстрації громадських організацій також відбулися позитивні зміни. Зокрема, новий Закон передбачає створення та постійне ведення Реєстру громадських об'єднань. До нього вносяться ті громадські організації, що пройшли державну реєстрацію. Відповідно до ч. 1 ст. 17 нового Закону, метою створення Реєстру громадських об'єднань є не тільки облік цих об'єднань, але й забезпечення загального доступу до інформації про громадські об'єднання.

Норми нового Закону узгоджено з ст. 90 Цивільного кодексу України [6]

та з Законом від 15 травня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» — відповідно до ч. 1 ст. 12 нового Закону, «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 цим Законом» [5].

На відміну від чинного Закону, новий Закон гарантує громадським організаціям безплатну державну реєстрацію (п. 2 ст. 12).

Громадські організації, що реєструються як юридичні особи, вносяться не тільки до Реєстру громадських об'єднань, але й до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців.

У порівнянні з чинним законодавством новий Закон конкретизував підстави для відмови в реєстрації громадських об'єднань, у т.ч. громадських організацій. Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 27 цього Закону, однією з підстав відмови у проведенні реєстрації юридичної особи є «наявність в Єдиному державному реєстрі найменування, яке тотожне найменуванню юридичної особи, яка має намір зареєструватися» [7].

Новий Закон встановлює у перехідних положеннях, що «при застосуванні ... вимоги відмінності власної назви громадського об'єднання від власних назв інших громадських об'єднань враховуються власні назви громадських об'єднань, які повідомили про своє заснування або внесли зміни до найменування з дня введення цього Закону в дію, та усіх зареєстрованих громадських об'єднань» [5]. Так само законодавець поступив і при встановленні вимоги щодо унікальності найменувань юридичних осіб, реєстрація яких з 2004 р. проводиться відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців».

Нарешті, термін реєстрації громадських організацій новий Закон скоротив до 7 робочих днів.

не пізніше ніж протягом двох років з дня набрання чинності цим Законом» [9]. Як бачимо, громадські організації опинилися у більш привілейованому становищі, отримавши більше часу на приведення статутних документів у відповідність з вимогами нового Закону. Проте це вбачається справедливим рішенням — адже на відміну від акціонерних товариств не кожна громадська організація має штатного юриста та/або достатню кількість коштів для оплати відповідних юридичних послуг. Думається, що доцільною буде розробка програми безкоштовної допомоги громадським організаціям у узгодженні їх статутних документів з нормами нового Закону. Так як поки що не видано підзаконних актів, які б конкретизували положення Закону «Про об'єднання громадян», які стосуються громадських організацій, можна запропонувати розробку та включення до них модельних статутів громадських організацій. Це значно полегшить роботу громадських організацій з оновлення статутних документів і також відповідатиме цивільному законодавству України, в якому наявні модельні статuti для певних видів юридичних осіб.

Наприкінці статті відмітимо позитивні зміни, що відбулися у сфері державного контролю за діяльністю громадських організацій. Із системи стягнень, що містить чинний Закон — попередження, штраф, тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасова заборона (зупинення) діяльності, примусовий розпуск (ліквідація) — у новому Законі залишиться лише одна — заборона громадської організації (ст. 28).

Порівняння законів «Про об'єднання громадян» та «Про громадські об'єднання» вказує на наявність тенденції уніфікації законодавства про громадські організації з цивільним законодавством. Ця тенденція просліджується у тезаурусі Закону «Про громадські об'єднання», а також в його нормах, що регламентують створення, легалізацію та функціонування громадських організацій.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку вбачаються у необ-

хідності розробки та у формулюванні пропозицій для конкретизації у підзаконних актах норм Закону «Про громадські об'єднання», які стосуються громадських організацій.

Ключові слова: громадські організації, створення, легалізація, функціонування, державний контроль.

Метою статті став порівняльний аналіз конституційно-правової регламентації громадських організацій Законом від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» та Законом від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання». Порівняння законів «Про об'єднання громадян» та «Про громадські об'єднання» вказує на наявність тенденції уніфікації законодавства про громадські організації з цивільним законодавством. Ця тенденція просліджується у тезаурусі Закону «Про громадські об'єднання», а також в його нормах, що регламентують створення, легалізацію та функціонування громадських організацій.

Целью статьи являлся сравнительный анализ конституционно-правовой регламентации общественных организаций Законом от 16 июня 1992 г. «Об объединении граждан» и Законом от 22 марта 2012 г. «Об общественных объединениях». Сравнение законов «Об объединении граждан» и «Об общественных объединениях» указывает на наличие тенденции унификации законодательства об общественных организациях с гражданским законодательством. Эта тенденция прослеживается в тезаурусе Закона «Об общественных объединениях», а также в его нормах, регламентирующих создание, легализацию и функционирование общественных организаций.

The aim of the article was the comparative analysis of the constitutional and legal regulation of NGOs by the Law of June 16, 1992 «On Associations of Citizens» and the Law of March 22,

