

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.728

Н. Мішина,

к.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ І НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ТЕРМІНОЛОГІЧНЕ ПОРІВНЯННЯ

Розбудова демократичної України відбувається шляхом вдосконалення системи публічної влади та відновлення традицій функціонування громадянського суспільства. Одним із його інститутів є неурядові організації, які привертають неабияку увагу дослідників і нормотворців. Найбільш часто неурядові організації порівнюються або ототожнюються із громадськими організаціями. І в першому, і в другому випадку відсутність усталеного підходу до того, що є неурядовою організацією, приводить до термінологічної плутанини.

Думається, що внесення ясності у питання співвідношення термінів «громадські організації» і «неурядові організації» сприятиме підвищенню ефективності нормативно-правової регламентації створення і діяльності інститутів громадянського суспільства та її доктринального забезпечення. Отже, мета статті — розглянути спільні і відмінні риси термінів «громадські організації» і «неурядові організації» з урахуванням сучасної української практики та триваючих процесів євроінтеграції, які передбачають поступову гармонізацію національного і європейського законодавства.

Визначення терміна «громадські організації» міститься у Законі «Про об'єднання громадян». Воно критикується протягом останніх років, але незважаючи на це, їм керуються як нормотворчі, так і правозастосовні органи. У Законі «Про об'єднання громадян» громадські організації визначаються як

об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Дефініції терміна «неурядові організації» у чинному законодавстві України не існує. Нормотворчі органи використовують цей термін як загальновідомий (зокрема, Верховна Рада України [1], президент [2], Кабінет Міністрів [3], Міністерство юстиції [4]). Перегляд сучасної літератури надає підстави резюмувати, що дослідники дотримуються одного із двох підходів до визначення неурядових організацій (надалі — НУО). Перший полягає у тому, що вчені, як і нормотворчі органи, використовують цей термін як загальновідомий (наприклад, [5]), а другий — у тому, що дослідники надають авторську дефініцію НУО, яка претендує на універсальність взагалі або для того чи іншого дослідження (наприклад, [6; 7]). Дослідження праць зарубіжних авторів свідчить про тенденцію відходу від традиційної дефініції в межах одного речення. Коли йдеться про визначення НУО, вони надають його шляхом перерахування 4–6 невід'ємних ознак НУО та їхньої детальної конкретизації (див., наприклад, [8, 40–47; 9, 126]).

При розгляді співвідношення термінів «громадські організації» і «неурядові організації» часто висувається теза, що вони є синонімами. Така точка зору, скоріше за все, виникла тому, що у чинному законодавстві України про НУО

згадується як про щось загальновідоме, а також тому, що їх правовий статус на нормативному рівні окремо не закріплюється. Усе це може призвести до висновку: термін «неурядова організація» використовується як синонім якогось іншого терміна. І дійсно, у документах Державної податкової адміністрації України НУО іменуються «громадські (неурядові) організації». Аргументи на користь цього знаходимо і в літературі. Зокрема, В. Д. Новохацький зазначає, що «неурядові організації — це громадські організації, які сформовані на принципах добровільності, самоврядності, не мають на меті отримання прибутку, незалежні та не підпорядковані урядовим структурам, не мають урядових повноважень та захищають інтереси окремих груп людей відповідно до статуту» [6].

Для того щоб підтвердити або спростувати цю тезу, порівняємо основні ознаки громадських організацій і НУО. У статті використано визначення громадських організацій із чинного законодавства України, і дефініція НУО із Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі. Адже участь України у євроінтеграції обумовлює реформування чинного законодавства про інститути третього сектора у напрямку його гармонізації із європейськими нормами, у процесі якої норми Фундаментальних принципів будуть використані повністю або частково.

Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі починаються із розділу «Визначення», який містить п'ять параграфів. У першому з них зазначається: «НУО є, по суті, добровільними самоврядними організаціями і саме тому не підлягають управлінню з боку органів державної влади. Терміни, якими їх звичайно описують у національному праві, можуть варіювати, однак вони охоплюють асоціації, благодійні заклади, фонди, некомерційні корпорації, товариства і довірчу власність в управлінні. Вони не включають організації, що діють як політичні партії» [10]. Далі перераховано ознаки, які конкретизовано у Пояснювальному меморандумі до Фундаментальних принципів:

1) НУО охоплюють організації, створені окремими особами (фізичними і юридичними) і групами таких осіб;

2) НУО звичайно, але не обов'язково, є членськими організаціями (не є ознакою НУО, тому що не висунуто чіткої вимоги до наявності або відсутності членства);

3) НУО не мають за первинну мету одержання прибутку; ця ознака названа головною характерною особливістю НУО;

4) НУО можуть бути або неформальними організаціями, або організаціями, що мають правосуб'єктність.

Привертає увагу, що ці ознаки у сукупності із дефініцією повністю збігаються із розробленими Л. Саламоном, Х. Анхайером та групою вчених [8, 40–47] ознаками інститутів третього сектора: організаційна єдність, приватна природа, самостійне керівництво своїми справами; створення інституту з метою іншою, ніж отримання прибутку, добровільність (заснування інституту без примусу і його існування на основі самодіяльності має і завдяки підтримки громадськості). Аналіз Фундаментальних принципів за розділами «визначення», «основні принципи», «цілі», «заснування», «правосуб'єктність», «управління», «власність і збір коштів», «суспільна підтримка», «підзвітність» «відношення з державними органами» виявляє, що термін «неурядові організації» можна використовувати для найменування будь-яких інститутів третього сектора.

Громадські організації, як вони розглядаються чинним законодавством України, є дещо вузьким терміном. Громадським організаціям, як і НУО, притаманні усі п'ять ознак інститутів третього сектора. Але стосовно громадських організацій існують і відмінності, які вказують на те, що громадські організації є більш вузьким поняттям, ніж НУО. Перша відмінність стосується круга суб'єктів, які мають право створювати ці інститути. НУО можуть утворюватися фізичними особами, юридичними особами, групами таких осіб. Засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи

без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій — 15-річного віку. Друга відмінність стосується того, що, коли йдеться про НУО, наявність членства є звичайною, але не обов'язковою рисою. Що ж до громадських організацій, то за загальними правилами їх членами можуть бути особи, які досягли 14 років (для молодіжних і дитячих організацій вік членів визначається їх статутами).

Виявлені у процесі порівняння ознак НУО і громадських організацій відмінності, які стосуються засновників і членів цих організацій, тягнуть за собою різницю в здійсненні управління ними: якщо у громадських організаціях усі основні питання їх діяльності повинні вирішуватись на зборах всіх членів або їх представників (ст. 6), стосовно НУО існує лише вимога про необхідність врахування при прийнятті рішень інтересів членів, користувачів, осіб, що отримують пожертви, правлінь, наглядових органів, персоналу і засновників (п. 46).

Порівняння норм Фундаментальних принципів і Закону «Про об'єднання громадян» виявляє і інші відмінності між неурядовими і громадськими організаціями.

Законодавство України передбачає закріплення за громадськими організаціями одного із трьох статусів — всеукраїнського, місцевого або міжнародного. Коли йдеться про НУО, статусних обмежень не існує. Зазначимо, однак, наявність спеціальних наднаціональних і міжнародних норм стосовно міжнародних НУО, наприклад, «для сприяння їх діяльності на європейському рівні» (Європейська конвенція про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій 1986 р.). Виходячи з існування таких норм, у деяких документах зазначається, що НУО можуть бути національними і міжнародними за складом і сферою діяльності [7].

Заснування та реєстрація громадської організації за законодавством України є вельми довгим і утрудненим процесом. З точки зору дослідників, є більш дешевим і швидким зареєструва-

ти юридичну особу — суб'єкта підприємницької діяльності, ніж громадську організацію. За статистикою коаліції громадських організацій, що займаються сприянням покращенню законодавства й адміністративної практики зі створення і реєстрації громадських організацій, в Україні на 10 тис. населення налічується 11 неурядових організацій, у той час як в Естонії — 201, у Хорватії — 85, в Угорщині — 46. По відношенню до НУО процес заснування і реєстрації максимально спрощений. Більш того, у Фундаментальних принципах наголошено, що будь-яка особа повинна мати змогу створювати НУО шляхом подарунку чи залишення спадщини, нормальним наслідком чого є створення фонду (foundation, fund) чи довірчої власності в управлінні (trust), п. 17.

Отже, порівнюючи терміни «громадські організації» і «неурядові організації», доходимо висновку, що вони не є синонімічними, а співвідносяться як ціле (термін «неурядові організації» охоплює усі інститути третього сектора) і частина (громадські організації в Україні є одним із інститутів третього сектора).

Цей висновок тягне за собою запитання — чи є необхідним закріплення визначення «неурядові організації» у законодавстві України? Думається, що ні. По-перше, сформулювати його було б вельми утрудненим. З цього приводу у Фундаментальних принципах зазначено: «не існує загального визначення НУО в міжнародному праві, і цей термін охоплює надзвичайно широкий діапазон організацій в державах-членах». По-друге, українське законодавство про інститути третього сектора поки що потребує істотної гармонізації із європейськими стандартами; здебільшого відбуваються законопроектні роботи. Перебуває на розгляді у Верховній Раді України проект Закону «Про громадські організації». Представники найкрупніших благодійницьких фондів 16 червня 2010 р. підписали Меморандум благодійників України, у якому запропонували якомога швидше розглянути і схвалити проект Закону «Про благодійництво і благодійні організації», а також законопроекти про

зменшення податкового навантаження на набувачів благодійної допомоги.

Висновки з цього дослідження. Отже, порівняння терміна «неурядові організації» в європейському розумінні із дефініцією «громадські організації» із чинного законодавства України, а також характерних рис НУО і громадських організацій надає підстави стверджувати, що на сучасному етапі термін НУО є значно ширшим, ніж передбачений національним законодавством термін «громадські організації».

Враховуючи сучасний стан із внесенням змін та доповнень до основоположних законів України про інститути третього сектора, закріплення у законодавстві визначення терміна «неурядові організації» буде передчасним. На цьому етапі доцільніше звернути увагу на істотну невідповідність вітчизняного законодавства про інститути третього сектора європейським стандартам. Найбільш переконаливо причини цієї невідповідності пояснюються з використанням запропонованої колективом словацьких дослідників концепції правових традицій НУО. Вони відокремлюють європейську, англо-американську і радянську традиції, характеризуючи останню так: «У колишніх соціалістичних державах існували у часи правління радянської системи різні закони, які регулювали діяльність вузько дефінованого типу організацій, наприклад особливі закони для молодіжних організацій і організацій діячів мистецтва... Існував і загальний закон, що об'єднував законодавство для різних типів правових суб'єктів... Радянська правова традиція виявилася надто складною, деформованою і такою, що представляє значні інстаційні бар'єри» [11, 20–21]. Широке розповсюдження в Україні радянської, а не європейської традиції гальмує і утруднює імплементацію європейських стандартів у національне законодавство.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у доктринальному забезпеченні якомога скорішої відмови у національній нормотворчій практиці від радянської концепції право-

вих традицій НУО на користь європейської концепції.

Ключові слова: громадські організації, неурядові організації, третій сектор, громадянське суспільство.

У статті розглянуто спільні і відмінні риси термінів «громадські організації» і «неурядові організації» з урахуванням сучасної української практики та триваючих процесів євроінтеграції, які передбачають поступову гармонізацію національного і європейського законодавства.

В статье рассмотрены сходство и различие характерных черт терминов «общественные организации» и «неправительственные организации» с учетом современной украинской практики и продолжающихся процессов евроинтеграции, которые предусматривают постепенную гармонизацию национального и европейского законодательства.

The article covers the main similarities and differences in the terms 'voluntary organizations' and 'non-governmental organizations' as they are used in Ukraine. The author considers Ukrainian euro integration processes, which suppose the national legislation will be harmonized with the European standards of the civil society.

Література

1. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон від 20 трав. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=448%2F96-%E2%F0>.
2. Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору : Указ Президента України від 3 лют. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=92%2F2010>.
3. Про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : постановка Кабі-

нету Міністрів України від 3 лют. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=157-2010-%EF>

4. Про реєстрацію представництва громадської (неурядової) організації зарубіжної держави в Україні : наказ Міністерства юстиції України від 19 листоп. 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v2203323-09>

5. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. В. Тинкован. — Д., 2007. — 20 с.

6. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. Д. Новохацький. — Д., 2005 — 18 с.

7. Рекомендація СМ/РЕС(2007)14 Комітета міністрів государств-членов : принята Комітетом міністрів на 1006 засіданні заместителів мініс-

тров от 10 октября 2007 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_937

8. Anheier H. Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy / H. Anheier. — London & New York: Routledge, 2006. — 450 p.

9. Cordes J. J. Dimensions of Nonprofit Entrepreneurship: An Exploratory Essay / J. J. Cordes, C. E. Steuerle, E. Twombly // Public policy and the economics of entrepreneurship / ed. by D. Holtz-Eakin and H. S. Rosen. — Cambridge, Mass. : MIT Press, 2004. — P. 115–151.

10. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі (Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) Страсбург, 5 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744

11. Ондрушек Д. Хрестоматія для некомерческих організацій / О. Душан, Г. Бианки, Л. Бриестенски [и др.]. — Братислава, 2003. — 312 с.

УДК 342.25

І. Бондаренко,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Становлення в Україні ефективного місцевого самоврядування неможливо без ефективного функціонування інституту комунальної власності як його матеріальної основи. Однак законодавство у цій сфері достатньо суперечливо та містить суттєві прогалини, які дозволяють неоднаково тлумачити базові положення про комунальну власність.

Формування комунальної власності України розпочалося у 1991 році піс-

ля проголошення незалежності України з прийняттям Закону України «Про власність» [1]. На виконання цього Закону Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю» [2], у якій було визначено перелік майна, що передавався до влас-