

2. Ильин И. А. *Общее учение о праве и государстве* / И. А. Ильин. — М.: Наука, 1994. — 624 с. — (Собрание сочинений: в 10 т.; т. 4).

3. Журавський В. *Політична еліта України: теорія і практика трансформації* / В. Журавський, О. Кучеренко, М. Михальченко. — К.: Логос, 1999. — 283 с.

4. *Відродження української національної еліти* / [О. Лазоренко, Л. Козяр, Я. Дашкевич] // *Бюлетень Всеукраїнського наукового та професійного товариства ім. Миколи Міхновського*. — К.: Укр. вид. спілка. — 1998. — № 5.

5. Крюков О. *Про визначення поняття політико-управлінська еліта* / О. Крюков // *Вісник НАДУ*. — 2005. — № 1. — С. 374–378.

6. *Роль еліт у трансформаційному суспільстві*. — К., 2003. — 179 с.

7. Лавренко О. *Трансформація суспільства і концепція «кругообігу еліт»* // *Українська еліта та її роль в державотворенні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (18–19 трав. 2000 р.)*. — К., 2000.

8. Крюков О. *Основні моделі розвитку політико-управлінських еліт* // *Вісник НАДУ*. — 2006. — № 2. — С. 333–340.

УДК 342.728:061.2

Д. Волкова,

асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРО ВНУТРІШНЮ СТРУКТУРУ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

25 січня 2012 р. Президентом України було видано Указ «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», в 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» [1]. Таким чином, Президентом було визнано наявність певних проблем, пов'язаних із громадянським суспільством, та прийнято рі-

шення щодо необхідності їх подолання. Думається, що у центрі уваги Координаційної ради буде діяльність громадських організацій в Україні. Адже станом на 1 січня 2011 р. саме вони становили майже половину із усіх легалізованих інститутів громадянського суспільства (67 696 із 146 460) [2].

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» від 16 червня 1992 р. 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.

Те, що внесення змін до Закону «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. (далі — Закон) є актуальним і нагальним, підтверджують праці низки дослідників громадських організацій — А. В. Матвійчука [3], Н. В. Мішиної [4], В. Д. Новохацького [5].

Думається, що у процесі підготовки відповідного законопроекту доцільно звернути увагу не тільки на національний, але й на зарубіжний досвід. Найкращі демократичні підходи до функціонування громадських організацій узагальнено у міжнародних стандартах про їхню структуру. Подібний критичний аналіз, проведений О. Вінніковим, було опубліковано у 2011 р. [6]. Але О. Вінніков здійснив порівняння Закону тільки з одним європейським стандартом.

Метою цієї статті є виявлення наявних міжнародних стандартів про внутрішню структуру громадських організацій та їхній конституційно-правовий аналіз.

Стандарти світового рівня, які мають відношення до громадських організацій, привертають увагу до того факту, що вони є надзвичайно різноманітними. Деякі з них регламентують свободу асоціації взагалі (Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.). Деякі присвячено окремим аспектам свободи асоціації і членства в громадських організаціях певних категорій осіб (Конвенція про права дитини 1989 р., Конвенція про права інвалідів 2006 р.). Проте на світовому рівні не існує стандартів про внутрішню структуру громадських організацій.

На нашу думку, це може бути зумовлено або утрудненістю узагальнення світового досвіду у цій сфері, або недоцільністю узагальнення світового досвіду у цій сфері.

Наразі громадські організації є вагомим чинником розвитку громадянського суспільства у кожній демократичній державі. Їх підтримують як спеціальні

фонди — через надання грантів, так і окремі юридичні і фізичні особи, жертвуючи кошти, працюючи волонтерами. Навряд чи така увага до функціонування громадських організацій протягом останніх десятиріч ніколи не трансформувалася б у відповідне дослідження, а результати дослідження — у сформульовані стандарти. Отже, доходимо висновку про недоцільність узагальнення світового досвіду про внутрішню структуру громадських організацій.

Тим не менш на наднаціональному рівні відповідні стандарти існують. До них належать два європейських документи — Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., із Пояснювальним меморандумом до них [7] (далі — Фундаментальні принципи) і Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі № CM/Rec(2007)14 [8] (далі — Рекомендація).

Обидва акти не є міжнародними договорами, тобто не передбачають ратифікацію і наступне чітке виконання їх норм відповідними державами. Зважаючи на це, а також на висунуту вище тезу про недоцільність узагальнення світового досвіду про внутрішню структуру громадських організацій, спробуємо надати відповідь на питання «У зв'язку з чим виникла необхідність у європейських стандартах внутрішньої структури громадських організацій?». Відповідь здається очевидною. По-перше, євроінтеграційні процеси тягнуть за собою певну уніфікацію норм законодавства країн — членів Європейського Союзу (ЄС) та тих держав, які прагнуть такого членства (в останні роки національне законодавство держав — членів ЄС все частіше іменують «муніципальним» — по відношенню до права ЄС). По-друге, процеси уніфікації та водночас — подальшої демократизації законодавства для багатьох європейських країн є утрудненими. Це особливо стосується держав колишнього соціалістичного табо-

ру, де інколи була втрачена наступність демократичних традицій, у т. ч. стосовно громадських організацій.

Обидві тези є релевантними, коли йдеться про громадські організації в Україні. У зв'язку із цим доцільно дослідити, які зміни до національного законодавства можуть бути внесені для подальшого вдосконалення їхнього функціонування. Дослідники відзначають, що «неможливо не враховувати ... такий стратегічний напрям розвитку Української держави, як входження до Європейського Союзу, що актуалізує необхідність дослідження системи джерел прав у зв'язку з підвищенням ролі міжнародних і регіональних (інтегративних) правових норм» [9, 111].

Громадські організації мають виконувати вимоги Закону України «Про об'єднання громадян», який передбачає у т. ч. їхню внутрішню структуру:

— п. 3 ст. 6 передбачає наявність обов'язкового членства в громадській організації («всі основні питання діяльності об'єднань громадян повинні вирішуватись на зборах всіх членів або представників членів об'єднання»). Вимоги щодо членства закріплюються імперативною нормою, а отже — є обов'язковими;

— п. 3 ст. 6 передбачає також обов'язковість регулярного проведення зборів всіх членів або представників членів («всі основні питання діяльності об'єднань громадян повинні вирішуватись на зборах всіх членів або представників членів об'єднання»). Пункт 1 ст. 26 передбачає, що вищими статутними органами управління можуть бути «загальні збори, конференції, з'їзди тощо». Таким чином, вимоги щодо наявності таких органів закріплюються імперативною нормою, а отже — є обов'язковими;

— п. 4 ст. 6 передбачає наявність «керівництва», тобто керівник не може бути одним-єдиним наявним в організації органом, керуючи нею одноособово («об'єднання громадян повинно регулярно обнародувати свої основні документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування та витрати»). Ви-

моги щодо членства і наявності такого органу, як загальні збори членів громадської організації або їх представників, закріплюються імперативною нормою, а отже — є обов'язковими [10].

На практиці внутрішня структура громадських організацій в Україні складається з вищого керівного органу (зборів, конференції, з'їзду тощо), правління, яке вирішує питання, що не входять до компетенції зборів, а також директора, який організує виконання рішень зборів та правління. Крім того, можливим є найом працівників, які складатимуть апарат громадської організації. Пункт 4 ст. 7 Закону «Про об'єднання громадян» передбачає, що «на працівників апарату об'єднань громадян поширюється законодавство про працю, соціальне забезпечення і соціальне страхування» [10].

У тексті європейських стандартів перш за все привертає увагу термінологія. Зазначимо, що вона також може бути предметом перегляду в процесі уніфікації законодавства. Зокрема, в двох аналізованих стандартах мова йде про «неурядові організації», у той час як у Законі «Про об'єднання громадян» — про «громадські організації». І Рекомендація, і Фундаментальні принципи у перших статтях підкреслюють, що до неурядових організацій не належать політичні партії.

Це одразу привертає увагу до того факту, що внутрішня структура зокрема і інші питання створення і функціонування громадських організацій в Україні регламентуються Законом «Про об'єднання громадян», який містить норми, спільні для громадських організацій і політичних партій.

Недоцільність і неплідність такого підходу підтверджується тим, що 5 квітня 2001 р. було прийнято Закон «Про політичні партії в Україні» — майже такий же самий за обсягом, як Закон «Про об'єднання громадян», але присвячений виключно політичним партіям [11]. Констатуємо також відсутність аналогічного закону для громадських організацій і численні спроби його прийняти. Так, урядовий Проект Закону «Про громад-

склад (п. 19, п. 20) — без можливості проведення конференції.

У європейських стандартах встановлено 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 Рекомедацій). Аналогічним є зміст п. 43 Фундаментальних принципів.

Висновки з даного дослідження.

Дослідження міжнародних стандартів про внутрішню структуру громадських організацій виявило, що вони: мають регіональний (європейський) характер і не є міжнародними договорами; містять рекомендації виключно для громадських організацій (а не для громадських організацій і політичних партій одночасно, як в Україні); є більш гнучкими, ніж чинне національне законодавство.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у формуванні конкретних пропозицій для подальшого вдосконалення конституційного законодавства України про громадські організації.

Ключові слова: громадські організації, внутрішня структура, міжнародні стандарти, європейські стандарти.

Дослідження міжнародних стандартів про внутрішню структуру громадських організацій виявило, що вони: мають регіональний (європейський) характер і не є міжнародними договорами; містять рекомендації виключно для громадських організацій (а не для громадських організацій і політичних партій одночасно, як в Україні), а також є більш гнучкими, ніж чинне національне законодавство. У статті сформульовані пропозиції з вдосконалення норм Закону від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян».

Исследование международных стандартов о внутренней структуре общественных организаций выявило, что они: имеют региональный (европейский) характер и не являются международными договорами; содержат рекомендации исключительно для общественных организаций (а не для общественных организаций и политических партий одновременно, как в Украине), а также являются более гибкими, чем действующее национальное законодательство. В статье сформулированы предложения по совершенствованию норм Закона от 16 июня 1992 г. «Об объединении граждан».

The study of international standards on the internal structure of non-governmental organizations revealed that they have a regional (European) and not a world-wide nature; that they contain recommendations only for non-governmental organizations (not for non-governmental organizations and political parties at once, as in Ukraine) and that they are more flexible than the national legislation. The paper set out proposals to improve the Law of Ukraine "On public associations".

Література

1. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 25 січ. 2012 р. // Урядовий кур'єр. — 2012. — № 19.
2. Паспорт громадянського суспільства України. Базова оцінка розвитку громадянського суспільства (2010 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/passport_CC-2010.pdf
3. Матвійчук А. В. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / А. В. Матвійчук. — К., 2008. — 16 с.
4. Мішина Н. В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) // Правничий часопис До-

нецького університету. — 2011. — № 2. — С. 13–21.

5. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / В. Д. Новохацький. — Д., 2005. — 18 с.

6. Вінников О. Правовий висновок щодо відповідності Закону України «Про об'єднання громадян» № 2460 від 16 червня 1992 року Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Рес(2007)14 // Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство «Україна», 2011. — С. 71–88.

7. 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

8. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Рес(2007)14. Неофіційний переклад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/23578>

9. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: учебник / под ред.

Ю. Н. Оборотова. — О.: Феникс, 2011. — 436 с.

10. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 черв. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

11. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

12. Про громадські організації: проект Закону України, реєстраційний номер 3371 від 14 листоп. 2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677

13. Про громадські організації: проект Закону України, реєстраційний номер № 7262 від 18 жовт. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38784

14. Про громадські організації: проект Закону України, реєстраційний номер № 7262-1 від 1 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38911

15. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про громадські організації» (реєстраційний номер 7262 від 18 жовтня 2010 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=38784&pf35401=175009