

Summary

Vares K. L. Amount of international legal space, which is determined as International seabed area. — Article.

The problem of establishing the boundaries of the international seabed area is closely linked to the activities of the International Seabed Authority, established in accordance with the provisions of the UN Convention on the Law of the Sea, concerning the regulation of exploration and exploitation of resources of the Area. And also with the Commission on the Limits of the Continental Shelf, which issues recommendations for establishing the outer limits of the continental shelf.

Keywords: Area, seabed resources, common heritage of mankind, UN Convention on the law of the sea, continental shelf.

УДК 342.728

Д. Є. Волкова

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ СТВОРЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Побудова в Україні громадянського суспільства зумовлює пильну увагу до підтримки ефективного функціонування його інститутів, одним з яких є громадські організації. Однак за статистичними показниками кількість громадських організацій в Україні є відносно невеликою. Так, «в Україні на 10 тисяч населення існує 11 зареєстрованих громадських організацій, тоді як в Угорщині — 46, в Хорватії — 85, а в Естонії цей показник сягає 201» [1, 5]. Ще один приклад: «для реєстрації національних та міжнародних організацій закон відводить один місяць, благодійних організацій — два місяці, тоді як для реєстрації бізнесу — 5 днів. А в Данії й Швеції, наприклад, асоціації набувають прав юридичної особи з моменту підписання статуту, в Нідерландах і Португалії — з моменту нотаріального засвідчення підписів засновників статуту» [1, 6].

Збільшення кількості громадських організацій, активізація їхнього функціонування сприяють розбудові громадянського суспільства. У зв'язку із цим важливою науковою проблемою є доктринальне забезпечення процесів вдосконалення чинного конституційного законодавства про створення громадських організацій. Для формулювання відповідних пропозицій доцільно звернутися до існуючих міжнародних стандартів у цій сфері.

Використання міжнародних стандартів для вирішення правових проблем того чи іншого інституту в Україні не є новою ідеєю. Однак подібні дослідження по відношенню до громадських організацій є поодинокими. У дослідженнях автори або взагалі не згадують про наявність міжнародних стандартів у сфері створення громадських організацій (О. М. Ващук у дисертації «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні» [2]), або обмежуються міжнародними стандартами щодо права на об'єднання (Є. Є. Додіна у дисертації «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні» [3]). Із досліджень, результати яких оприлюднювалися у статтях, відмітимо аналіз рішення Європейського суду з прав людини, яке стосувалося створення

громадської організації в Україні, та конституційних проблем його реалізації в нашій країні [4].

Проблеми використання міжнародних стандартів для вдосконалення конституційно-правової регламентації створення громадських організацій досліджують не тільки науковці, але й практичні діячі. Серед останніх публікацій відмітимо видання Українського незалежного центру політичних досліджень «Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні» [5]. Але у ньому розглянуто тільки один з двох наявних міжнародних стандартів.

Ціллю цієї статті є дослідження міжнародних стандартів утворення громадських організацій і формулювання пропозицій з вдосконалення конституційно-правової регламентації цього процесу.

На предмет відповідності міжнародним стандартам аналізувалися статті Закону України «Про об'єднання громадян», які передбачають порядок створення громадських організацій та їхньої легалізації: ст. 4 «Обмеження на створення і діяльність об'єднань громадян»; ст. 6 «Принципи створення та діяльності об'єднань громадян»; ст. 11 «Засновники об'єднань громадян»; ст. 12-1 «Назва об'єднання громадян»; ст. 14 «Легалізація об'єднань громадян»; ст. 15 «Реєстрація об'єднань громадян»; ст. 16 «Відмова у реєстрації».

Тобто аналізований процес створення складається з двох стадій: прийняття рішення про створення громадської організації та її наступна легалізація.

Розглядаючи міжнародні стандарти створення громадських організацій, доцільно відокремлювати їх від тих міжнародних стандартів прав людини, що стосуються свободи асоціацій.

Громадські організації створюються внаслідок реалізації колективом осіб свободи асоціацій (свободи об'єднань). Це право на сучасному етапі розглядається як невід'ємне природне право особистості та традиційно відноситься до особистих прав. До основних міжнародних стандартів, що закріплюють свободу асоціацій, належать:

— Загальна декларація прав людини 1948 р. Відповідно до ст. 20, «1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. 2. Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації» [6];

— Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. Стаття 22 Пакту є більш детальною, ніж норми Загальної декларації, і передбачає, що: (1) Кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. (2) Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цим правом для осіб, які входять до складу збройних сил і поліції. Третя частина ст. 20 стосується гарантій свободи асоціацій працівників.

На Європейському континенті додаткові стандарти свободи асоціацій встановлює Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Стаття 11 Конвенції передбачає як свободу асоціацій, так і можливі винятки: «1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. 2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави» [7].

Як бачимо, норми цих міжнародних стандартів стосуються не власне процесу створення громадських організацій, а визначення кола суб'єктів, які мають свободу асоціацій, та можливостей обмеження цієї свободи у разі виникнення такої необхідності. Порівняння змісту наведених вище норм із ст. ст. 4, 11 Закону «Про об'єднання громадян» дозволяє зробити висновок про повну відповідність міжнародним стандартам і кола осіб, які мають право утворювати громадські організації, і вимог щодо мети діяльності утворюваних громадських організацій. Зазначимо, однак, що у цих стандартах йдеться про свободу асоціацій фізичних осіб.

Дослідження стандартів створення громадських організацій привертає увагу до того факту, що на світовому рівні таких актів не існує. Усі стандарти, які наразі є актуальними для України, мають європейське походження. Найбільш впливовим із них є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14. Ця Рекомендація не є міжнародним договором України [8], однак процеси євроінтеграції обумовлюють доцільність її використання у національному законодавстві.

Пункт 2 Рекомендації передбачає, що неурядові організації (Рекомендація оперує цим терміном, а не терміном «громадські організації») можуть бути створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб. Одною з проблем законодавства України про громадські організації є те, що Закон «Про об'єднання громадян» не передбачає можливості утворення громадських організацій юридичними особами. Він відповідає міжнародним стандартам прав людини, але не відповідає європейським стандартам створення громадських організацій. Беручи до уваги, що цей Закон є загальним (основним) нормативним актом, який регламентує створення громадських організацій в Україні, цей недолік є істотним. Адже інші Закони України є спеціальними, тобто регламентують створення громадських організацій окремих видів, наприклад, Закон «Про благодійництво і благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» тощо.

Пункт 2 Рекомендації стосовно фізичних осіб передбачає, що неурядові організації можуть бути створені як окремими особами, так і групами осіб. Але, Закон «Про об'єднання громадян» не відповідає Рекомендації у частині вимоги про наявність щонайменше трьох осіб для утворення громадської органі-

зації. Здавалося б, що це незначна формальність, але вона також утруднює процес створення громадських організацій в Україні.

Нарешті, п. 2 Рекомендацій передбачає, що неурядова організація може базуватися на членстві або ні. Наразі в Україні не існує можливості реалізувати норми Закону «Про об'єднання громадян» і утворити громадську організацію, яка б не передбачала наявності членства у ній. Але більш доцільним було б надати засновнику чи засновникам або керівному органу громадської організації право вирішувати — чи впроваджувати інститут членства, чи ні. Наприклад, у разі необхідності вести облік членів громадської організації інститут членства є доцільним — адже облік буде вестися саме через фіксацію інформації про членів. Прикладом таких громадських організацій можуть бути клуби власників тварин елітних порід і випадки, коли виключно членам клубу надаються дозволи на розведення цих тварин, право брати участь у виставках і т.д. Але у більшості випадків діяльність громадських організацій не тільки опосередковано, але й безпосередньо стосується значно більшої кількості осіб, ніж є її членами. Наприклад, лобювання правозахисними організаціями заборони побудови об'єктів, що забруднюватимуть навколишнє природне середовище, сприяє захисту прав не тільки активістів організації, які беруть участь у компанії, та їх членів. Щонайменше, подібна успішна компанія матиме сприятливий ефект на стан здоров'я та побуту мешканців принаймі мікрорайону, якщо не всього населеного пункту.

Пункт 4 Рекомендацій передбачає, що неурядові організації можуть бути національними і міжнародними як за складом, так і за сферою діяльності. Що ж до Закону «Про об'єднання громадян», то він і досі містить норму про статуси громадських організацій, які вони обирають самостійно: місцевий, всеукраїнський або міжнародний (ст. 9). Відповідно, з моменту свого утворення усі громадські об'єднання не є рівними. Продовження порушення принципу рівності громадських організацій полягає і у тому, що існують різні порядки легалізації громадських організацій у залежності від їхнього статусу. Зазначимо також, що наявність у законодавстві вимог щодо територіального статусу утруднює розвиток громадської організації, який відбувається після її легалізації, адже розширення території функціонування буде означати необхідність внесення змін до установчих документів та повернення до процедури легалізації.

Положення ст. 9 Закону «Про об'єднання громадян» також вступають у протиріччя із п. 11–12 Рекомендації, відповідно до яких неурядові організації повинні мати можливість вільно здійснювати свої завдання за умови, що і завдання, і засоби їхнього досягнення відповідають вимогам демократичного суспільства; зокрема, неурядові організації повинні мати можливість вільно займатися дослідженнями, освітою і пропагандою з питань, які є предметом суспільних дебатів. Думається, що територіальні статуси об'єктивно заважатимуть деяким громадським організаціям, особливо місцевим, виконувати наведені вище завдання, природно притаманні їм як інститутам громадянського суспільства.

Пункт 16 Рекомендації пропонує дозволити утворення громадських організацій не тільки будь-якою особою, але й шляхом, у тому числі, дарування чи заповіту. У вимозі надати право утворювати громадські організації через складання заповіту просліджується вплив норм країн англо-американської правової сім'ї, вплив трастового права. Однак, по-перше, процеси зближення правових сімей сприяють запозиченню інститутів, раніше не притаманних Україні як представниці романо-германської правової сім'ї. По-друге, у цьому пункті Рекомендації цікавою є і сама ідея — встановити у законодавстві більше ніж один спосіб, з використанням якого можуть утворюватися громадські організації.

За змістом Рекомендації не усі неурядові організації мають бути юридичними особами. Але у випадку, коли засновник (засновники) обрав зареєструвати громадську організацію як юридичну особу, процес такої реєстрації «має бути простим для розуміння та виконання». Закон «Про об'єднання громадян» не містить процедури реєстрації, але у вступі до статті наведено приклади, з яких становиться очевидним: процес реєстрації громадської організації в Україні не є «простим для розуміння та виконання».

Цікавою і перспективною для України є норма п. 40 Рекомендації: «Відомості про реєстрацію неурядової організації як юридичної особи там, де це не є автоматичним наслідком утворення неурядової організації, мають бути легко доступні для громадськості». Навряд чи факт автоматичної реєстрації громадської організації як наслідок її утворення — це найближче майбутнє для України, але, безперечно, цього варто прагнути.

Ще одним стандартом, у якому йдеться про створення громадських організацій, є Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі, прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи 5 липня 2002 р., із Пояснювальним меморандумом до них [9]. Цей документ, як і попередній, не є міжнародним договором України, але знов-таки виконання його норм дозволить долучитися до узагальненого багаторічного демократичного досвіду функціонування громадських організацій у європейських демократіях «зі стажем».

Багато в чому норми Фундаментальних принципів і Рекомендації збігаються. У цій статті розгляд було почато з Рекомендації, яка датується 2007 р., а не з Фундаментальних принципів, прийнятих у 2002 р., тому, що багато з принципів повторено у Рекомендації, а деякі — закріплено в оновленій редакції. Крім того, Рекомендації є більш стислим документом. У Фундаментальних принципах спочатку викладено самі принципи (так само, як у Рекомендації), а після цього кожен з них супроводжується більш чи менш докладним коментарем у Пояснювальному меморандумі.

На відміну від Рекомендації, у Фундаментальних принципах норми про громадські (неурядові) організації згруповано відповідно до їх змісту. Таким чином, при розгляді створення громадських організацій, доцільно звернути увагу на розділи «Заснування» (принципи 15–17) та «Набуття правосуб'єктності» (принципи 26–42).

Норми розділу «Заснування» фактично співпадають з положеннями Рекомендації про можливість утворення громадських організацій фізичними і юридичними особами або групами таких осіб (принцип 15), про дозвіл створити неурядову організацію на основі членства чи без такої (принцип 16). Принцип 17 є більш детальним, ніж аналогічна норма Рекомендації, щодо заснування громадських організацій у різних організаційно-правових формах, зокрема у формі трасту, фонду чи довірчої власності.

Норми розділу «Набуття правосуб'єктності» регламентують створення неурядових організацій більш детально, ніж Рекомендація. Із числа принципів, про яких не йшлося у Рекомендації, та перспективних для рецепції у законодавство України, відмітимо:

— можливість позбавлення осіб права утворювати неурядові організації, наприклад, внаслідок кримінального обвинувачення, банкрутства тощо (принцип 27);

— вимога публікувати норми про створення неурядової організації «разом з путівником по цьому процесу», тобто з докладною інструкцією, або з тлумаченням, поясненнями (принцип 28);

— встановлення різних вимог до процесу утворення організацій на основі членства (зокрема, схвалення рішення про утворення зборами членів) і тих неурядових організацій, які не передбачають членства (простіший порядок утворення, принцип 29);

— рекомендація доручити легалізацію неурядових організацій судам або іншим органам, «незалежним від контролю з боку виконавчої гілки влади» (принцип 33).

Важливі для України зауваження щодо створення громадських організацій містить також Рішення Європейського суду з прав людини у справі Корецький та інші проти України від 3 квітня 2008 р.

Висновки. На сучасному етапі Закон України «Про об'єднання громадян» 1992 р. потребує істотного доопрацювання, особливо у частині створення громадських організацій. При законопроектних роботах доцільно розрізняти міжнародні стандарти прав людини, що стосуються свободи асоціацій, та стандарти створення громадських організацій. Останні наразі представлені Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. і Фундаментальними принципами статусу неурядових організацій в Європі 2002 р. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у формулюванні пропозицій по внесенню змін і доповнень до Закону України «Про об'єднання громадян» у частині створення громадських організацій.

Література

1. Лациба М. В. Чому нам потрібен новий закон «Про громадські організації» / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков, М. М. Слюсаревський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К., 2008. 40 с.
2. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. М. Ващук. — К., 2004. — 20 с.

3. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. Є. Додіна. — О., 2002. — 18 с.
4. Мішина П. В. Проблеми гармонізації законодавства України із правовими позиціями Європейського суду з прав людини // Міжнародні та національні механізми захисту прав людини: виклики сьогодення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 8 квіт. 2011 р.) / упоряд.: Л. М. Дешко, Ю. В. Мазур. — Донецьк : Сучасний друк, 2011. — С. 179–180.
5. 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. — 132 с.
6. Загальна декларація прав людини 1948 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
8. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам — членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14. Неофіційний переклад [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/23578>.
9. 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.

Анотація

Волкова Д. С. Міжнародні стандарти створення громадських організацій. — Стаття.

Стаття присвячена відокремленню міжнародних стандартів прав людини, що стосуються свободи асоціації, та міжнародних стандартів створення громадських організацій. Останні проаналізовано з метою висунення пропозицій щодо подальшого вдосконалення Закону «Про об'єднання громадян» 1992 р. у частині створення громадських організацій.

Ключові слова: громадські організації, створення, легалізація, реєстрація.

Аннотация

Волкова Д. Е. Международные стандарты создания общественных организаций. — Статья.

Статья посвящена отделению международных стандартов прав человека, касающихся свободы ассоциаций, от международных стандартов создания общественных организаций. Последние проанализированы с целью выдвижения предложений по дальнейшему совершенствованию Закона Украины «Об объединении граждан» 1992 г. в части создания общественных организаций.

Ключевые слова: общественные организации, создание, легализация, регистрация.

Summary

Volkova D. E. International Standards of the NGOs' Establishment. — Article.

Article is devoted to separating international human rights standards relating to the freedom of association from the international standards of the NGOs' establishment. Article contains suggestions for further improvement of the Law «On Public Associations», 1992, in terms of NGOs' establishing.

Keywords: NGO, freedom of association, NGOs establishment.