



АНАЛІЗ

проєкту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій»

Це дослідження підготовлене для проведення оцінки відповідності проєкту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій» стандартам прав людини. Законопроект був опублікований¹ на сайті Міністерства юстиції України в рамках громадського обговорення. Метою прийняття законопроекту є створення сприятливих умов для діяльності громадських організацій шляхом врегулювання на законодавчому рівні процедурних питань, запровадження ряду нововведень, направлених на спрощення процедури реєстрації та усунення розбіжностей у застосуванні положень чинного законодавства, яке регулює відносини у відповідній сфері.

Надзвичайно позитивним є те, що проєкт закону опублікований перед внесенням до парламенту й щодо нього відбуваються справжні консультації із зацікавленими сторонами.

Проєкт закону декларує внесення до законодавства наступних змін:

- скасування процедури підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання;
- встановлення єдиної організаційно-правової форми для громадських організацій;
- законодавче врегулювання правового статусу місцевих осередків громадських організацій зі статусом юридичної особи;
- запровадження можливості здійснення громадською організацією своєї діяльності на підставі модельного статуту;
- зміни щодо найменування ГО тощо.

Де кілька слів про свободу об'єднань

Міжнародне право гарантує свободу об'єднань у численних міжнародних договорах та інших документах. І хоча українська Конституція у статті 36 гарантує «право», а не «свободу» об'єднань, тим не менш тлумачення цієї норми повинно відбуватися з урахуванням різноманітних вимог міжнародного права.

¹ <https://minjust.gov.ua/m/10062021-povidomlennya-pro-provedennya-elektronnih-konsultatsiy-z-gromadskistyus-chodo-proektu-zakonu-ukraini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukraini-schodo-unormuvannya-diyalnosti-ta-derjavnoi-reestratsii-gromadskih-organizatsiy>

Не заглиблюючись у дискусію щодо співвідношення понять «свобода» та «право», лише зазначимо, що, як правило, однією із відмінностей між цими поняттями є характер правового регулювання. Зокрема, законодавче регулювання «свободи» полягає у встановленні певних обмежень для реалізації свободи. Право ж потребує більш деталізованих правил для його реалізації. Саме за цією логікою побудовані усі принципи правового регулювання свободи об'єднань, викладені в Керівних принципах ОБСЄ щодо свободи об'єднань².

Це загальне зауваження стосується більшості пропонованих змін до законодавства і є ключовим критерієм для оцінки його відповідності міжнародним стандартам із прав людини.

Розглянемо пропоновані зміни до законодавства крізь призму саме цього підходу.

Скасування процедури підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання

Законопроект усуває поняття підтвердження всеукраїнського статусу громадських організацій, зберігаючи його лише для певних видів ГО. При цьому, по суті, зберігається можливість для ГО самостійно зазначати свій статус у назві.

Ці зміни видаються обґрунтованими. Всеукраїнський статус є рудиментом старого законодавства, що був пов'язаний із обмеженням території діяльності ГО. Оскільки на сьогодні ці обмеження повністю ліквідовані, то такий статус є формальним і не відображає жодних переваг однієї ГО над іншою.

Однак позитивно, що автори у цьому випадку вирішили не повністю ліквідувати це поняття, а фактично перенесли його вирішення на розсуд тих, хто створює ГО. При цьому, окрім певних видів ГО, самі засновники чи члени ГО будуть вирішувати, чи зазначати про це у назві чи статуті.

Встановлення єдиної організаційно-правової форми для громадських організацій

Проектом закону пропонується виключити таку організаційно-правову форму як «громадська спілка». Авторі стверджують, що це необхідно для надання юридичним особам права бути членом громадської організації, а також для надання можливості створення організацій зі змішаним членством фізичних та юридичних осіб.

Загалом ця ідея є правильною. Справді існує проблема неможливості створити організації зі змішаним членством, і це обмеження свободи об'єднань є дискримінаційним і необґрунтованим.

Однак автори проекту закону обрали доволі радикальний шлях для впровадження цієї ідеї. Замість того, щоб просто дозволити змішане членство й запровадити термін «громадські організації», що більше відповідав би Конституції, автори фактично забороняють створення спілок громадських організацій й примушують до ререєстрації всі діючі спілки. Це тягне за собою зміну управління, зміну установчих документів, офіційної назви та всього, де ця назва згадується (від промоційних і рекламних матеріалів до змін в органах влади, банках і т.п.). Для великих ГО зміна назви призводить до суттєвих фінансових та адміністративних витрат.

На нашу думку, розширюючи поняття «громадські організації», доцільно просто включити громадські спілки в перелік допустимих форм громадських організацій, а далі дати організаціям самостійно визначати свою форму й назву, реалізуючи свободу об'єднань.

² Керівні принципи ОБСЄ щодо свободи об'єднань <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/233076.pdf>

У цьому випадку хибним є посилання на порушення рівності членів через можливість створення організацій, де членами можуть бути тільки фізичні особи або тільки юридичні особи. Міжнародні стандарти з прав людини забороняють встановлювати відмінності у членстві на основі дискримінації, однак це не забороняє засновникам громадської організації створювати об'єктивні критерії членства в організації. Тому, якщо організатори бажають створити саме організації, де членами є виключно юридичні особи, – це не може бути заборонено й не є дискримінацією фізичних осіб.

З огляду на це доцільно переглянути перехідні положення проєкту закону таким чином, щоб прийняття закону не призвело до необхідності змін до статуту та назви організації, що тягне за собою багато адміністративних та фінансових витрат. Відповідно, спілки могли б спокійно продовжувати існування під загальною назвою громадських організацій, а при потребі – могли б розширити членство й до фізичних осіб. Однак, це має бути віднесено на розсуд членів ГО і держава не може встановлювати в цих питаннях зобов'язуючі норми.

Законодавче врегулювання правового статусу місцевих осередків громадських організацій зі статусом юридичної особи

Автори проєкту закону пропонують ліквідувати у примусовому порядку відокремлені підрозділи ГО зі статусом юридичної особи. При цьому вони посилаються на ст. 95 Цивільного кодексу України.

Ці зміни викликають критику через те, що на сьогодні такі структури ГО є дозволеними і багато організацій саме так вже працюють багато років. З огляду на це відзначимо декілька важливих моментів щодо пропонуваного змін:

1) У держави на сьогодні відсутня реальна нагальна потреба у забороні таких організацій, щонайменше автори проєкту закону не наводять жодного аргументу, що зумовлював би «необхідність» таких змін;

2) Свобода об'єднань включає можливість самостійно визначати свою організаційну структуру. Це є рішення засновника чи члена організації щодо створення тієї чи іншої структури організації. Ці положення проєкту закону суттєво втручаються в свободу об'єднань. Тим більше це не зрозуміло через те, що багато років така практика була дозволена.

3) Міжнародні стандарти з прав людини чітко визначають, що керівні органи ГО не можуть приймати рішення під примусом держави. Пункт 4 Перехідних положень проєкту закону прямо накладає обов'язок на органи управління ГО прийняти відповідне рішення. Такі формулювання є явно некоректними, порушують міжнародні стандарти щодо самоврядування та незалежності ГО від держави. Держава не може навіть шляхом прийняття законів зобов'язувати керівні органи ГО приймати рішення.

4) У разі неприйняття керівним органом рішення щодо місцевих осередків, такі місцеві осередки відповідно до проєкту *«набувають статусу самостійної громадської організації та зобов'язані протягом року з дня набуття такого статусу привести своє найменування у відповідність до законодавства, вилучивши з нього посилання на найменування громадської організації та похідні від нього»*. Це положення є явним порушенням свободи об'єднань. З однієї сторони, його потрібно розглядати під кутом зору примусової ліквідації, а для ліквідації ГО потрібні доволі серйозні підстави, яких на сьогодні не існує (дивіться більш докладно процедуру ліквідації ГО). З іншого боку, держава законом фактично створює ГО незалежно від волі її членів та засновників, що порушує всі можливі принципи свободи об'єднань. Держава за жодних обставин не може самостійно без волі осіб створювати ГО та створювати для їх членів додаткові обов'язки. Також не зрозуміло, які наслідки матиме відмова членів вносити зміни до статуту щодо найменування нової ГО.

5) Посилання на ст. 95 Цивільного кодексу (ЦК) України також є, на нашу думку, не цілком коректним, оскільки відповідно до ч.4 ст. 83 ЦК України «*положення цієї глави (мова йде про главу Цивільного кодексу) застосовуються до всіх товариств та установ, якщо інші правила для окремих видів товариств або установ не встановлені законом*». Таким чином, закон про громадські організації, встановлюючи інші правила, робить неможливим застосування положення ст. 95 ЦК України.

З огляду на це, ми не бачимо об'єктивних причин для внесення таких радикальних змін до законодавства, а процедура реалізації таких змін створює багато порушень свободи об'єднань відповідно до міжнародних стандартів прав людини.

Запровадження можливості здійснення громадською організацією своєї діяльності на підставі модельного статуту

Проект закону пропонує можливість ГО діяти на основі модельного статуту, що складається з положень, рекомендованих Кабінетом Міністрів України. Загалом цим положенням щодо впровадження модельного статуту бракує правової визначеності. Не зовсім зрозуміло, яку саме редакцію статуту обирає для себе ГО, якою редакцією ГО буде користуватися у вирішенні своїх внутрішніх питань, якщо Кабмін змінить свої рекомендації і т.д. Засновники не підписують остаточну редакцію статуту, хоча, як виглядає, ці положення можуть складатися навіть із альтернативних рекомендацій. Таке регулювання залишає надто багато процедурних питань, що є не чітко визначені. Виходить, що остаточна домовленість щодо остаточної редакції статуту ніде не фіксується.

Ми розуміємо, що наявність такого модельного статуту полегшить реєстрацію для певних ГО та планується запуск реєстрації ГО в режимі онлайн.

Однак, на нашу думку, така ініціатива суперечить базовим принципам свободи об'єднань, коли людина самостійно приймає рішення про створення ГО, обирає його цілі, структуру та визначає інші питання для діяльності організації. Принцип самоврядності означає, що людина обирає структуру організації під власні потреби, а не підводячи їх під пропоновану державою шаблон.

Також впровадження модельного статуту безумовно призведе до ефекту, коли реєструючий орган на практиці буде вважати надані Кабміном рекомендації як обов'язкові. До прийняття чинного закону про об'єднання громадян, в Україні вже були типові статuti й реєструючі органи постійно вимагали при реєстрації статутів надання підтверджень тих чи інших положень у законодавстві, наприклад, що ГО має право на здійснення тієї чи іншої діяльності, або наводили перелік видів діяльності із типового статуту. Модельний статут спровокує цей же ефект.

Ця пропозиція, на нашу думку, є також хибною з точки зору розвитку громадянського суспільства. Так, з одного боку, це пришвидшить реєстрацію ГО, однак якщо громадська організація бездумно реєструється й члени навіть не задумуються над управлінням організацією, то навряд чи така організація буде стало розвиватися. Такий підхід може створити ріст кількості «реєстрацій» організацій, однак ніяк не їхню подальшу діяльність. Навіть навпаки, створення державою шаблонів управління негативно впливає на розвиток багатоманітності та самобутності об'єднань, популяризацію планування діяльності та розвитку ГО. За таким принципом можна створити шаблони для проведення круглих столів, конференцій, мирних зібрань, концертів, однак це вже не буде реалізація свободи цими громадянами. Свобода не може реалізовуватися за шаблонами, підготовленими органами влади.

Україна має надзвичайно велику кількість зареєстрованих ГО, однак дуже низький рівень участі громадян у діяльності ГО. Це зумовлено якраз тим, що зрештою цілком можливо доволі швидко зареєструвати ГО, однак часто це робиться формально й більшість ГО не мають реальних членів, планів діяльності, робочих органів управління і т.п. Модельний статут лише буде стимулювати цю тенденцію, збільшуючи показник зареєстрованих ГО, однак це не розвиватиме громадянське суспільство.

Зміни щодо найменування ГО

Відповідно до міжнародних стандартів прав людини законодавство не повинно обмежувати використання ГО назв, за винятком випадків, якщо вони цим порушують права інших осіб або свідомо вводять в оману (наприклад, у випадку, коли назва створює враження, що об'єднання є офіційним органом або користується особливим статусом відповідно до законодавства або призводить до сплутування такого об'єднання з іншим).

Пропоновані зміни до законодавства не повністю вирішують ці завдання. Так, не можна використовувати назву навчального закладу, однак чому тільки навчального закладу? Очевидно, що не можна використовувати назву багатьох державних й комунальних установ та підприємств, міжнародних організацій та установ, багатьох інших суб'єктів зонайменше без їхньої згоди на це. Такі назви не тільки порушують права цих організацій, але й вводять людей в оману.

Також важливо узгодити ці положення зі ст. 90 ЦК України.

Проблема застосування положень цивільного кодексу України

Глава 7 Цивільного кодексу встановлює багато загальних положень для юридичних осіб, зокрема, й непідприємницьких товариств, якими є громадські організації. Однак ці положення є рамковими й відповідно до ч.4 ст. 83 ЦК України *«положення цієї глави застосовуються до всіх товариств та установ, якщо інші правила для окремих видів товариств або установ не встановлені законом»*.

На сьогодні існує реальна проблема при створенні статутів ГО та виконання вимог глави 7 ЦК України. Реєструючі органи часто сприймають ці положення як обов'язкові, якщо ці процедури чітко не визначені профільним законом. При цьому, вони ігнорують базові принципи свободи об'єднань, зокрема, самоврядності, самостійного визначення своєї структури та органів управління.

Пропонований законопроект по суті поглиблює цю проблему. Він справді намагається начебто спростити певні процедури, усуваючи регулювання із профільного закону. Однак цим він відкриває шлях для регулювання цих процедур Цивільним кодексом, оскільки ніяких особливостей не буде в профільному законі. Це закладає майбутнє порушення свободи об'єднань, оскільки ЦК доволі чітко й жорстко регулює питання органів управління товариства, порядку прийняття рішень, ліквідації ГО та багато інших, де держава взагалі не має права втручатися.

З огляду на це, доцільно також включати й зміни до Цивільного кодексу й чітко визначити, що питання структури, органів управління, їхньої компетенції, порядку прийняття рішень визначаються засновниками або членами товариства. При цьому вони можуть використовувати норми ЦК, однак не зобов'язані слідувати положенням глави 7 ЦК, котра не враховує багатьох особливостей для громадських організацій в контексті свободи об'єднань.

Висновки і рекомендації

1) Позитивним є дозвіл на членство в ГО з боку юридичних осіб та створення організацій зі змішаним членством. Однак це не повинно забороняти діяльність вже існуючих спілок організацій, а тому процедури реалізації цих положень потребують перегляду з огляду на стандарти свободи об'єднань. Ці зміни не повинні призвести до необхідності перереєстрації діючих спілок та створення для них додаткових адміністративних та фінансових витрат.

2) Варто відмовитися від ліквідації у примусовому порядку відокремлених підрозділів ГО зі статусом юридичної особи чи перетворення їх в окремі ГО в адміністративному порядку, оскільки для цього відсутня нагальна суспільна необхідність та це порушує численні міжнародні стандарти свободи об'єднань.

3) Ми критично оцінюємо можливість реєстрації та діяльності ГО за модельними статутами, а запровадження таких статутів бути мати швидше негативний ефект для ГО, що здійснюють діяльність за власними, не схожими на рекомендовані статутами. Щонайменше, положення щодо модельних статутів потребує суттєвого доопрацювання в контексті їхньої реалізації та подальшого управління організацією.

4) Варто внести додаткові зміни до проекту закону про громадські об'єднання, що усували би конкуренцію норм закону про громадські об'єднання та Глави 7 Цивільного кодексу України. Норми цивільного кодексу повинні застосовуватися із врахуванням стандартів свободи об'єднань, коли засновники і члени мають право самостійно, на власний розсуд визначати керівні органи об'єднання, порядок прийняття рішень та інші питання внутрішньої організації об'єднання.

5) Доцільно додати норми щодо неможливості найменування ГО з метою введення в оману осіб.

6) Абзац третій ч. 3 ст. 9 проекту закону потребує суттєвого уточнення. З положень законопроекту не зрозуміло, який орган повинен визначати, що цілі об'єднання суперечать ст. 4 закону, чи виноситься таке рішення, чи повідомляється про таке рішення засновники ГО, чи є можливість оскаржити таке рішення. Очевидно неправильно називати в такій ситуації правові дії щодо реєстрації ГО нікчемними діями. По суті, коли реєструючий орган виносить рішення про суперечність ст. 4 закону, здійснюється відмова у державній реєстрації з усіма відповідними негативними наслідками. Очевидно, засновники мають право оскаржити в судовому порядку таку відмову у реєстрації. Однак теперішня редакція цього положення залишає ситуацію невирішеною.

7) Загалом позитивним є стимулювання електронного документообігу в ГО. Однак, пропонується редакція ч. 4 ст. 11-1 проекту закону виглядає занадто широкою та надмірно бюрократичною. Держава може встановлювати лише обов'язкові вимоги щодо рішень вищих органів ГО. Однак ч. 4 вимагає, щоб усі інші документи, що стосуються діяльності ГО, також відповідали б вимогам «Про електронні довірчі послуги» та «Про електронні документи та електронний документообіг». Така вимога є надто жорсткою для ГО, котрі часто використовують більш прості технології, ніж це вимагається законодавством. Крім того, українське законодавство та практики в цій сфері часто суттєво відстають від сучасних технологій. Так, закон вимагає, щоб електронні документи були з електронним підписом. Це означає, що всі документи ГО, що стосуються простої діяльності ГО, повинні завжди надсилатися виключно з електронними підписами. Це може стосуватися, наприклад, навіть простого обговорення робочих питань в електронній розсилці. Також це тягне за собою створення умов захисту інформації відповідно до законодавства, що означає, наприклад, використання лише програм, сертифікованих відповідними органами держави. Очевидно, що ГО часто використовують навіть значно просунутіші технології, ніж державні інституції. Зрозуміло, що автори проекту закону хотіли тільки встановити можливість ГО вести

електронний документообіг, а не встановлювати додаткове державне регулювання цієї сфери. Тому пропонуємо вилучити взагалі із цих положень законопроекту усе, що стосується діяльності ГО, й залишити лише питання, що стосуються оформлення електронних документів з використанням електронного підпису, зокрема, коли мова йде про оформлення рішень органів управління ГО.

8) Потребує перегляду положення пункту 1. ч. 7 ст. 23 проекту закону. Положення цієї статті і в чинній редакції закону порушують свободу об'єднань, але зміни роблять ситуацію ще гіршою. Стаття 23 обмежена питаннями фінансової та іншої звітності ГО. Відповідно, положення цього пункту не можуть встановлювати більше зобов'язань, ніж це потрібно для виконання цих вузьких цілей. Однак цей пункт зобов'язує зберігати взагалі всі документи ГО через положення про зобов'язання зберігати *«документи, в яких міститься інформація про діяльність, яка провадилася відповідно до мети (цілей) та завдань»*. Також редакція цього пункту не дає відповіді на питання, які саме документи не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом. Очевидно, що багато фінансових документів та й багато інших документів ГО цілком можуть містити інформацію з обмеженим доступом. Також не зрозуміло, який строк потрібно зберігати усю цю інформацію. Якщо мова йде про великі організації, то для зберігання усіх документів цієї організації довічно потрібно винаймати величезні склади.

Крім того, положення цього пункту зобов'язують *«зберігати і оновлювати на постійній основі перелік членів громадської організації»*, а також *«надавати її державному реєстратору у випадках та в обсязі, передбачених законом»*. Це начебто потрібно *«для ідентифікації згідно з вимогами закону кінцевих бенефіціарних власників (контролерів), засновників, керівників, членів керівних органів та довірених осіб громадського об'єднання»*. Членство в ГО є індивідуальними і загалом не може бути через довірених осіб і не зрозуміло, про яких бенефіціарів може йтися в ГО, бо майнові вимоги членів ГО обмежені непідприємницьким характером товариства. Тобто в непідприємницькому товаристві член не є бенефіціаром. Але найважливіше, що така вимога фактично робить відкритими усі списки членів ГО, що є порушенням міжнародних стандартів з прав людини.

Відповідно до керівних принципів щодо свободи об'єднань (п. 167)³ *«на об'єднання не повинно покладатися загальне зобов'язання розкривати імена та адреси своїх членів, оскільки це було б несумісним не лише з їхнім правом на свободу об'єднання, а й з правом на недоторканність приватного життя»*.⁴ Така вимога про розкриття членства може ставитися виключно до посадових осіб органів влади та інших суб'єктів, за якими здійснюється контроль в рамках антикорупційного законодавства. Крім того, закон не встановлює жодних гарантій щодо збереження у таємниці інформації про членство особи в певній ГО.

З огляду на це, вказані положення проекту закону слід звузити до необхідного обсягу інформації, пов'язаною із фінансовою та іншою звітністю, визначити строк зберігання документів. Також доцільно рекомендувати створювати реєстр членів ГО, а також надавати інформацію про членство ГО лише щодо конкретних осіб, щодо яких здійснюються контрольні механізми в рамках боротьби з корупцією.

9) Оскільки у законопроекті в новій редакції викладено ч.3 ст. 7 закону про громадські об'єднання, пропонуємо також змінити це положення, оскільки воно не відповідає закону про санкції. Серед переліку видів санкцій немає обмеження бути членом громадської організації, а саме накладання санкцій тягне застосування вичерпного переліку

³ Керівні принципи ОБСЄ щодо свободи об'єднань <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/233076.pdf>

⁴ Європейська комісія з прав людини, «Національна асоціація викладачів професійних і вищих навчальних закладів проти Сполученого Королівства» (National Association of Teachers in Further and Higher Education v. the United Kingdom), заява № 28910/95, рішення від 16 квітня 1998 року.

обмежувальних заходів. Тому застосування санкцій до особи не може автоматично означати позбавлення цієї особи права на об'єднання. Крім того, закон не визначає, що робити у випадку, коли особа вже є членом ГО і щодо неї застосовані санкції.

10) Доцільно в наступних змінах до закону про громадські об'єднання включити зміни до ч.7 ст. 3 закону, оскільки викладений обов'язковий принцип публічності всіх без виключення рішень, прийнятих органами ГО, суперечить принципу самоврядності. Публічність рішень стосується виключно суб'єктів публічного права, в той же час покладання такого широкого обов'язку на суб'єктів приватного права є втручанням у свободу об'єднань та порушення принципу самоврядності.

11) Оскільки змінюється редакція ст. 28 закону про громадські об'єднання, то рекомендуємо замінити слова «виявлення ознак порушення» на «порушення», оскільки не зрозуміло, про які саме ознаки може йти мова, оскільки перелік таких ознак ніде не визначено. Це ускладнює правозастосування цієї норми, робить її нечіткою, що суперечить принципу правової визначеності.

Підготував

Володимир Яворський,

експерт Центру прав людини ZMINA