

Л. В. УЩАПІВСЬКА. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Досліджуються правові проблеми створення об'єднань громадян в Україні. Аналізуються норми законодавства України з метою його удосконалення.

Ключові слова: об'єднання громадян, легалізація об'єднань громадян, статут, засновники (учасники) об'єднання громадян, державна реєстрація.

Исследуются правовые проблемы создания объединений граждан в Украине. Анализируются нормы законодательства Украины с целью его усовершенствования.

Ключевые слова: объединение граждан, легализация объединений граждан, устав, учредители (участники) объединения граждан, государственная регистрация.

Legal issues of citizens associations creation are being studied herein. Ukrainian legislation norms are being analyzed to improve.

Key words: association of citizens, legalization of associations of citizens, by-law, founders (participants) of the association of citizens, state registration.

У зв'язку із зростанням ролі громадянського суспільства і зміцнення впливу його окремих інститутів в Україні зростає кількість некомерційних організацій, учасники яких можуть реалізовувати гарантовані Конституцією права і свободи. Об'єднання громадян мають виконувати функцію об'єднання, консолідації громадян, суспільства, держави; виступати інструментом досягнення індивідуальних, колективних та державних цілей; ініціювання вдосконалення суспільного життя.

Створення об'єднання громадян як юридичної особи приватного права відбувається у визначеному чинним законодавством порядку, що становить систему дій засновників та державних органів, достатніх для набуття ним правосуб'єктності. Переважна більшість науковців, зокрема, Кузнецова Н.С., П.П.Черевко, Н.В.Козлова, В.О.Чепурнов, І.М.Кучеренко, М.В.Менджул, В.М.Кравчук, І.О.Гелецька, та інші, зосередили свою увагу на дослідженні проблем створення підприємницьких товариств та окремих видів непідприємницьких товариств. Однак, процес створення об'єднань громадян в Україні досліджений недостатньо, а тому вимагає поглибленого дослідження.

Метою статті є дослідження правових проблем створення об'єднань громадян в Україні.

Порядок створення об'єднання громадян регулюється ЦК України, Законом України «Про об'єднання громадян», Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», Постановою КМУ «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян» тощо.

Стаття 81 ЦК України визначає, що юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Для позначення процесу виникнення юридичної особи у законодавстві України застосовують такі терміни, як «заснування» і «створення». Ми підтримуємо точку зору П.П.Черевка, що законодавчі акти повинні дотримуватись термінології ст. 87 ЦК України, а саме – «створення юридичної особи», а не «заснування юридичної особи»¹.

Підтвердження даної точки зору ми отримали з огляду на те, що ст.80 ЦК України визначає, що «юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку». Отже, ст.80 ЦК України виділяє поняття «створення» та «реєстрація» юридичної особи, що деякою мірою суперечить ч.4

ст.87 ЦК України, яка встановлює, що юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. Тобто, ч.4 ст.87 ЦК України чітко пов'язує створення юридичної особи з державною реєстрацією.

Відповідно до ч.1 ст.14 Закону України «Про об'єднання громадян» легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Кожна з вказаних процедур має визначені Законом та Положенням про порядок легалізації об'єднань громадян, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 № 140, відмінності як у змісті, так і у наслідках. Громадські організації, які пройшли легалізацію шляхом повідомлення про заснування, набувають правосуб'єктності, мають право здійснювати статутну діяльність, набувають прав (за виключенням прав юридичної особи) і приймають на себе обов'язки, передбачені Законом України «Про об'єднання громадян». У тих випадках, коли члени об'єднання вважають за необхідне для досягнення статутних цілей надати організації цивільної правосуб'єктності, їй потрібно пройти процедуру реєстрації і набути статусу юридичної особи.

Відповідно до ст.17 Закону України «Про об'єднання громадян» громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення. Для цього до легалізуючого органу подається заява, підписана не менш як трьома засновниками громадської організації або її уповноваженими представниками. В заяві вказується прізвище, ім'я, по батькові засновників громадської організації або їх уповноважених представників, рік народження, місце постійного проживання, назва організації і місцезнаходження центральних статутних органів, основна мета діяльності громадської організації. Підписи в заяві повинні бути завірені в установленому законом порядку.

Відповідно до ч. 1 ст. 87 ЦК України для створення юридичних осіб її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками), якщо законом не встановлено інший порядок їх затвердження. Аналіз зазначеної норми, викликає критику: по-перше, щодо підписання установчих документів всіма учасниками (засновниками); по-друге, щодо суб'єктів, які створюють юридичну особу.

З введенням у дію ЦК України постало питання про встановлення порядку підписання установчих документів, зокрема статутів, усіма засновниками юридичних осіб, оскільки законом не встановлено порядок їх підписання іншими особами, навіть у тому випадку, коли вони відповідно до законодавчих актів затверджуються на установчих зборах².

Ми поділяємо точку зору науковця І.М. Кучеренко, що вироблення єдиного підходу до розв'язання цієї проблеми потребує закріплення у Законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» правила щодо можливості надання права підпису статуту юридичної особи при її створенні особі, якій це було доручено установчими зборами. Крім цього, законодавчі акти, які допускають можливість прийняття рішення на установчих зборах, повинні чітко визначити порядок прийняття рішення на таких зборах³.

Ч.1 ст.87 ЦК України застосовує щодо суб'єктів два терміни – «учасник» і «засновник» юридичної особи. Але застосування до осіб, які створюють юридичну особу, терміна «учасник» є не досить коректним, коли юридична особа створюється шляхом заснування (без правонаступництва). Г.Друзенко звертає увагу на те, що саме засновники затверджують установчі документи юридичної особи⁴. При створенні юридичної особи не існує таких суб'єктів, як учасники, вони виникають тільки після створення юридичної особи. Після державної реєстрації юри-

дичної особи, яка має членство, на думку Козлової Н.В., з якою ми погоджуємось, її засновники автоматично стають учасниками (членами) даної організації, набуваючи усі права й обов'язки, що виникають із цієї участі (членства). Подальші зміни у складі учасників організації не означають, що нових членів варто розглядати як її засновників, оскільки до моменту їхнього включення до складу учасників юридична особа вже була створена (зарєєстрована)⁵.

В українському законодавстві поняття «учасник» і «член» співпадають, тоді як поняття «засновник» і «учасник (член)» не є тотожними. Закон України «Про об'єднання громадян» також розрізняє, хоча й не дає визначення поняттям «засновник» і «член». Відповідно до ч.2 ст.11 даного Закону 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. Частина 1 і 2 ст.12 того ж Закону визначають, що членами політичних партій можуть бути тільки громадяни України, які досягли 18-річного віку, а членами громадських організацій, крім молодіжних та дитячих, можуть бути особи, які досягли 14 років. Вік членів молодіжних та дитячих громадських організацій визначається їх статутами в межах, встановлених законами України. Засновники юридичної особи – це фізичні та юридичні особи, які наділені достатнім обсягом цивільної дієздатності, які здійснюють організаційно-правові дії зі створення юридичної особи⁶.

Аналізуючи процес створення об'єднання громадян, як юридичної особи, перший етап передбачає ініціативу фізичних осіб щодо створення об'єднання громадян. Відповідно до ст.11 Закону України «Про об'єднання громадян» рішення про заснування об'єднання громадян приймаються установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами. Для легалізації об'єднання громадян відповідно до ч.3 Положення про порядок легалізації об'єднань громадян, затвердженого постановою КМ України від 26 лютого 1993 р. №140, до реєструючого органу подається заява, підписана не менш як трьома засновниками об'єднання громадян або їх уповноваженими представниками. Натомість, Закон України «Про об'єднання громадян» не передбачає, яка кількість осіб необхідна для створення об'єднання громадян. Водночас, Закон Російської Федерації «Про громадські об'єднання» (ст.18) встановлює, що громадські об'єднання створюються за ініціативою не менш як трьох фізичних осіб. З огляду на це, в Законі України «Про об'єднання громадян» слід передбачити необхідну кількість осіб для створення об'єднання громадян.

Після прийняття рішення про створення об'єднання громадян засновники розробляють статутний документ. Стаття 13 Закону України «Про об'єднання громадян» встановлює, що об'єднання громадян діє на основі статуту або положення (статутний документ). На нашу думку, заслуговує критики визначення, що статутними документами об'єднання громадян є статут або положення. На підставі аналізу понять, які містяться в науковій літературі та нормативних актах, а також, підтримуючи точку зору науковця І.М.Кучеренко, що єдиним установчим документом юридичних осіб приватного права різних організаційно-правових форм повинен бути статут⁷, ми дійшли висновку, що об'єднання громадян, які набувають статусу юридичної особи, повинні діяти на основі статуту, а не положення. Зокрема, ст.19 Закону України «Про об'єднання громадян» встановлює, що реорганізація та ліквідація об'єднання громадян здійснюється відповідно до його статуту. Натомість, об'єднання громадян, легалізовані шляхом повідомлення про заснування, на думку М.В. Менджул, яку ми поділяємо, – на основі положення.

Тому ст.13 Закону України «Про об'єднання громадян» потребує змін і уточнень⁸.

Слід зазначити, що процедура державної реєстрації юридичних осіб не є досконалою. Стаття 5 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» встановлює, що державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців проводиться державним реєстратором виключно у виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за місцезнаходженням юридичної особи або за місцем проживання фізичної особи – підприємця.

Однак, 16 березня 2006 року ст.3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», було доповнено ч.4, відповідно до якої реєстрацію (легалізацію) об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок та їх об'єднань), благодійних організацій, політичних партій, спілок та їх територіальних осередків, адвокатських об'єднань, торгово-промислових палат, асоціацій органів місцевого самоврядування, інших установ та організацій, визначених законом здійснюють Міністерство юстиції України та його територіальні органи, та видають виписку з Єдиного державного реєстру, оформлену державним реєстратором у відповідному виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за місцезнаходженням юридичної особи.

Стаття 14 Закону країни «Про об'єднання громадян» також встановлює, що політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України. Легалізація громадської організації здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських Рад народних депутатів.

Однак, 9 грудня 2010 року указом Президента України від № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну реєстраційну службу (Укрдержреєстр), якій Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва передано функції з реалізації державної політики у сфері реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців. Положення про Укрдержреєстр затверджено указом Президента від 6 квітня 2011 р. №401/2011, відповідно до якого Укрдержреєстр є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади.

Як наслідок, до п.2 Положення про порядок легалізації об'єднань громадян, Постановою КМ України від 15.06.2011 р. №633 «Деякі питання діяльності Державної реєстраційної служби» внесено зміни: «Легалізація всеукраїнських об'єднань громадян і міжнародних громадських організацій здійснюється Укрдержреєстром, їх місцевих осередків та місцевих об'єднань громадян – структурними підрозділами головних управлінь юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, в областях, м. Києві та Севастополі, а також районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.»

Відповідні зміни щодо реєстрації Укрдержреєстром внесено і до Положення Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні, затвердженого Постановою КМ України від 26.02.1993 №145.

З огляду на вищевикладені зміни до нормативних актів, на нашу думку,

необхідно внести зміни до Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та «Про об'єднання громадян» в частині наділення Укрдержреєстру повноваженнями легалізації всеукраїнських об'єднань громадян, міжнародних громадських організацій та філіалів, відділень, представництв і інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні.

На сьогодні продовжує діяти затверджений Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства юстиції України від 27.02.2007 №23/74/5 Регламент передачі Міністерством юстиції та його територіальними органами державним реєстраторам даних про юридичних осіб. Наказ виданий відповідно до ч.16 ст.9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Однак, існує казус – ст. 9 даного Закону від 07.04.2011 р. взагалі виключено.

Регламент встановлює механізм, форми і строки передачі Мін'юстом (територіальним органом) даних про зареєстровані Мін'юстом (територіальним органом) юридичні особи. Дані подаються у формі реєстраційних карток, затверджених наказом Держпідприємництва України від 9 червня 2004 року №67 «Про затвердження форм реєстраційних карток», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30 червня 2004 року за №802/9401. Дані передаються для внесення державним реєстратором відповідних записів до ЄДР, оформлення свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи та передачі його Мін'юсту (територіальному органу) для видачі юридичній особі (її уповноваженому представнику). Державний реєстратор, Мін'юст (територіальний орган) організують передачу даних та свідоцтв таким чином, щоб забезпечити реєстрацію юридичної особи у можливий найкоротший термін. Передача даних здійснюється каналами поштового та/або електронного зв'язку. Каналами електронного зв'язку передаються виключно дані реєстраційних карток. На останній сторінці реєстраційної картки ставиться підпис посадової особи Мін'юсту (територіального органу) та проставляється штамп (печатка) відповідного органу. Дата надходження реєстраційної картки вноситься державним реєстратором до журналу обліку реєстраційних дій.

З огляду на вищевикладене робиться висновок, що на сьогодні діють нормативні акти, які затверджені з посиланням на неіснуючі норми закону. А також свідчить про надмірну складність процесу державної реєстрації об'єднань громадян. Зокрема, відбулось позбавлення органів місцевого самоврядування делегованих повноважень та обов'язків щодо реєстрації місцевих об'єднань громадян та покладання їх на органи юстиції. На наш погляд, це суперечить ст.87 і ст.89 ЦК України, які встановлюють таке поняття, як державна реєстрація, яка повинна здійснюватися тільки в Єдиному державному реєстрі. Надання ж права здійснювати реєстрацію ще й територіальним органам юстиції, ввело поняття подвійної реєстрації юридичних осіб. В Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» необхідно чітко встановити, що державну реєстрацію повинен здійснювати єдиний орган. Тому вважаємо, що внесення змін до ст.3 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» було не логічним і потребує вилучення.

З огляду на окреслені проблеми створення об'єднань громадян в Україні, на сьогодні існує потреба в нагальному врегулюванні їх на законодавчому рівні, зокрема:

– законодавчі акти повинні дотримуватись термінології ЦК України, а саме «створення юридичної особи», а не «заснування юридичної особи» «установчі

документи», а не «статутні документи»;

– існує необхідність вироблення єдиного підходу до розв'язання проблеми щодо підписання установчих документів усіма засновниками юридичних осіб;

– існує потреба в розмежуванні понять, що при створенні юридичної особи діють суб'єкти «засновники», після створення юридичної особи суб'єкти мають назву «учасники»;

– в Законі України «Про об'єднання громадян» слід передбачити необхідну кількість осіб для створення об'єднання громадян;

– об'єднання громадян, які набувають статусу юридичної особи, повинні діяти на основі статуту, а не положення;

– у зв'язку з утворенням Укрдержреєстру та з прийнятих змін до Положення про порядок легалізації об'єднань громадян необхідно внести зміни до Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та «Про об'єднання громадян» в частині наділення Укрдержреєстру повноваженнями легалізації всеукраїнських об'єднань громадян, міжнародних громадських організацій та філіалів, відділень, представництв і інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні;

– потребує законодавчого закріплення норма, що державну реєстрацію повинен здійснювати єдиний державний орган.

1. *Черевко П.П.* Створення юридичних осіб приватного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009. 2. Там само. 3. *Кучеренко І.М.* Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – К., 2004. – 36 с. 4. *Друзенко Г.* Статус юридичної особи для церкви: мрія чи реальність? // Юридичний журнал. – 2003. – № 10 (16). – С. 57-63. 5. *Козлова Н.В.* Правосуб'єктність юридического лица. – М.: Статут, 2005. – 476 с. 6. *Черевко П.П.* Цит. праця. 7. Там само. 8. *Менд-жул М.В.* Громадські організації як суб'єкти цивільного права: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2010.