

Адреса для листування: а/с 316, м. Львів, 79000, Україна. Адреса: вул. Івана Франка, 9, оф. 1а, м. Львів, 79005.
Тел./факс: +(38) 032-225-76-82. Тел. +(38) 032-243-38-88. Електронна скринька: epl@mail.lviv.ua. Веб-сайт: <http://epl.org.ua>.

Міністерство юстиції України
Департамент конституційного та
адміністративного права
вул. Городецького, 13,
м. Київ, 01001

Коментарі та пропозиції
Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина»
до проекту Закону України «Про громадські організації»

**Відповідність проекту закону «Про громадські організації» європейським
стандартам у сфері функціонування та розвитку громадських організацій**

10 жовтня 2007 року Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію CM/Rec(2007)14 для держав-членів про правовий статус неурядових організацій у Європі (надалі – Рекомендація РЄ). Результатом прийняття зазначеної Рекомендації стала поява документа, що ставить собою офіційне визначення ідей і принципів, згідно з якими повинно формуватися національне законодавство країн-учасниць Ради Європи, що гарантує свободу об'єднань і мирних зібрань, регулює процедури виникнення, існування та припинення неурядових організацій (НУО). Згідно п. 17 Пояснювальної доповіді до даної Рекомендації РЄ її здійснення потребує від держав-членів у повній мірі врахувати вказані в ній стандарти у своєму законодавстві, політиці та практиці, які будь-яким чином пов'язані з утворення, функціонуванням НУО та припиненням їхньої діяльності.

В Україні розроблено та відбувається громадське обговорення проекту закону «Про громадські організації» (надалі – проект закону). Оцінюючи даний проект закону “Про громадські організації” на відповідність Рекомендації РЄ, слід вказати на такі суперечності (невідповідності) проєктованого законодавства України із європейськими стандартами у сфері розвитку та функціонування неурядових громадських організацій:

- Згідно п. 4 Рекомендації РЄ, НУО можуть бути в тому числі **міжнародними**, тоді як у проекті закону не вказано на можливість створення громадських організацій з **міжнародним** статусом, що зумовить законодавчу прогалину щодо діяльності

міжнародних громадських організацій, які діють згідно чинного законодавства України.

- В п. 9 *Рекомендації РЄ* сказано, що прибуток не може бути розподілений між членами чи засновниками організації, в той же час сказано, що він може бути використаний **для досягнення своїх завдань**. Це ж положення проекту закону звучить так: «члени організації не мають права на одержання частини майна цієї організації в разі її припинення» (ч. 4 ст. 7), і нічого не сказано про можливість використання цього майна **для досягнення цілей організації**, чим звужується обсяг прав громадських організацій згідно рекомендацій РЄ.
- П.2 ст. 6 проекту закону: «Кількість засновників громадської організації не може становити менше ніж три особи». В той же час в *пункті 17 Рекомендації РЄ* вказано що **дві та більше особи повинні мати можливість створювати громадські організації**. Тобто, необґрунтовано збільшена мінімальна кількість засновників для створення НУО в Україні.
- Згідно п. 38 *Рекомендації РЄ* заявник повинен бути **поінформованим про будь-які рішення, а будь-яка відмова повинна супроводжуватися роз'ясненням причин такої** та може бути **оскаржена** в незалежному та неупередженому суді. Таке право громадських організацій та їх засновників повинно бути чітко передбачено в проекті закону України.
- Згідно п. 41 *Рекомендації РЄ* для НУО **не повинні встановлюватися будь-які вимоги щодо періодичного повторного набуття правосуб'єктності**. В той же час, згідно абз. 1 ч. 2 ст. 26 проекту закону «контрольні повноваження легалізуючого органу реалізуються під час державної реєстрації змін до статуту». Дане положення може трактуватися надто широко і таким чином легалізуючий орган повторно, зловживаючи своїм правом, може перевіряти статут організації на предмет його законності під час подання організацією документів на внесення змін до статуту, що і відбувається часто на практиці. Таким чином відбувається не що інше, як **повторне прийняття рішення щодо правосуб'єктності громадської організації**. Тому необхідно чітко вказати, що даний контроль повинен стосуватися лише пропонованих змін до статуту громадської організації, а не щодо перевірки раніше прийнятих рішень про надання правосуб'єктності громадській організації; і повноваження контролюючих органів на всіх етапах повинні бути чітко прописані у проекті закону.
- Згідно п. 44 *Рекомендації РЄ* припинення НУО можливе лише при здійсненні **серйозних проступків**. У Пояснювальній доповіді до даної рекомендації в п. 89 вказано на види «серйозних проступків», серед яких не перераховані такі, як, наприклад, неподання документів про фінансову звітність чи податкових декларацій протягом року, які передбачають примусовий розпуск НУО згідно абз. 3 ч. 1 ст. 30 проекту закону. Дане положення проекту закону сформульовано так, що НУО не попереджається про можливість даної санкції, та НУО не надається

можливість оскарження відповідного рішення. Це не відповідає б п. 38 *Рекомендації РЄ* (який вказує на **право НУО оскаржити прийняте щодо них рішення та бути повідомленим про причини такого рішення**), п. 74 *Рекомендації РЄ* (який вказує на те, що **припинення діяльності НУО можливе лише за рішенням суду**, з передбаченою можливістю для оперативного **оскарження** даного рішення). Крім того, в п. 131 пояснювальної доповіді до *Рекомендації РЄ* сказано, що при оцінці необхідності у примусовому розпуску НУО необхідно переконатися в тому, що для НУО, можливі застосовувані щодо них санкції, повинні бути обґрунтовано розцінювані як такі, до яких НУО можуть бути притягнуті. Тобто, про такі санкції НУО повинні бути попереджені. Тому доцільно в даній статті проекту закону вказати на необхідність попередження НУО про те, що у випадку вчинення певних проступків, НУО буде підлягати розпуску. Також слід врахувати, що згідно п. 74 *Рекомендації РЄ* повинен дотримуватися **принцип співрозмірності** при застосування такої санкції, як припинення діяльності НУО. Тобто, така санкція, як припинення НУО, можлива лише у виняткових випадках, і таке надзвичайне рішення повинно мати обґрунтовану основу. На нашу думку, факт, неподання звітності організацією, яка, наприклад, не є активною протягом року, **не повинен** приводити до застосування такої санкції, як розпуск організації, тим більше без попереднього доведення можливості застосування такої санкції відповідними контролюючими органами та надання можливості для оскарження даного рішення та часу для виправлення даного проступку.

- У проекті закону нічого не сказано про **управління організацією**, коли в *рекомендації РЄ* цьому приділено окремий розділ (п.п. 46 - 49). Зокрема у проекті закону також доцільно вказати, що право організації самостійно визначати міри та засоби досягнення своїх завдань, призначення посадових осіб, керівників НУО, виконавчих директорів і т.д. належить виключно організації та може здійснюватися у встановленому нею порядку, без будь-яких обмежень з боку органів державної влади щодо процедури, порядку призначення та делегування відповідних повноважень, громадянства, релігійної, расової, ідеологічної та національної приналежності призначуваної особи.
- У проекті закону слід передбачити право НУО використовувати свої активи для оплати праці своїх працівників та покриття витрат, понесених ними у зв'язку із діяльністю НУО, що відповідало б п. 55 *Рекомендації РЄ*.
- п.5 ст. 20 проекту закону: “У разі припинення зареєстрованої громадської організації її майно після погашення вимог кредиторів передається ліквідаційною комісією (ліквідатором тощо) іншим громадським організаціям. Якщо такі громадські організації не визначено, або, якщо вони не прийняли майно в установленому законодавством порядку, таке **майно переходить у власність держави**». В п. 56 *Рекомендації РЄ* вказано що: “ НУО яка володіє правосуб'єктністю може призначати наступника для отримання належних їй активів

у випадку припинення своєї діяльності, але лише після виконання своїх зобов'язань і дотримання всіх прав пожеертвувачів на повернення їм майна. Однак у випадку коли наступник не був призначений чи відповідна НУО отримала державне фінансування чи іншу форму підтримки, може бути висунута вимога про передачу активів іншій НУО або юридичній особі, котра найбільше відповідає її завданням, чи про їх застосування **для виконання цих завдань державою**. Крім того у випадках, коли буде визначено що, або задачі, або засоби, які застосовувались НУО для їх виконання є **неприйнятними**, правонаступником може стати **держава**". В пояснювальній доповіді до ст. 56 Рекомендації РЄ в п.108 вказано "...ті НУО, чий задачі і дії були визнані неприйнятними, з причин, вказаних в пункті 11 Рекомендації, не повинні мати право на визначення наступника цих засобів, котрі в цьому випадку **надсилаються державою на громадські потреби**. Тому доцільно дану статтю проекту закону доповнити із врахуванням підходу, який існує у Рекомендації РЄ та в пояснювальній доповіді. Тобто майно повинно переходити державі та скеровується для реалізації громадських потреб, коли завдання чи засоби, що використовувала НУО були неприйнятними; а коли немає правонаступників майна, то такі кошти також повинні використовуватися державою для виконання відповідних завдань НУО.

- У п. 58 Рекомендації РЄ вказано про необхідність існування чітких та об'єктивних **критеріїв для надання будь-якої державної допомоги** та підтримки НУО. В проекті закону ніяких таких критеріїв не розроблено, не передбачено жодної процедури подання заявок НУО на отримання відповідної допомоги, що, безумовно, створюватиме можливість для зловживань при прийнятті рішення про надання тої чи іншої підтримки діяльності НУО з боку держави. У пояснювальній доповіді до даного пункту Рекомендації РЄ навіть вказано на право НУО оскаржувати неправильне, нецільове витрачання державних коштів, які надіються іншим НУО (п. 110 Пояснювальної доповіді). Тому відповідні критерії та процедури для надання державної допомоги НУО повинні бути розробленими та законодавчо встановленими в даному законопроекті.
- Згідно пункту 67 Рекомендації РЄ "НУО повинні користуватись **презумпцією законності** своєї діяльності при відсутності доказів протилежного". В проекті закону немає чітко прописаної цієї презумпції та не окреслено її поняття та зміст, що свідчить про погіршення статусу НУО на національному рівні.
- Згідно п. 71 Рекомендації РЄ, НУО повинні бути наділені **правом просити призупинення дії будь-якого рішення** щодо застосування адміністративних заходів до НУО і у випадку відмови у задоволенні даного прохання повинна бути передбачена процедура для оскарження такого рішення. У проекті закону даного права для НУО не передбачено, що також свідчить про звуження обсягу існуючих прав НУО в Україні.

- У проекті закону а саме в Розділі V під назвою “Взаємовідносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування” та у розділі IV «Права громадських організацій та господарська діяльність» нічого не сказано та не зазначено про обов’язок державних органів залучати громадські організації до консультацій щодо прийняття рішень в сфері державної політики. А в Рекомендації РЄ, а саме в п. 76 розділу VIII вказується: “Державні і квазідержавні механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НУО без дискримінації **в діалозі і консультаціях по завданнях і рішеннях в сфері державної політики.** Така участь повинна забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей стосовно функціонування суспільства. Сприяти цій участі і співробітництву повинно забезпечення належного розкриття офіційної інформації чи доступу до неї». Даним правом на участь НУО у прийняття рішень у сфері реалізації державної політики слід доповнити ст. 22 проекту закону, і відповідний кореспондуючий обов’язок із залучення НУО до формування та реалізації державної політики слід передбачити у ст.25 проекту закону.

Виконавчий директор
МБО «Екологія – Право – Людина»



Кравченко О.В.

Вик.: Булгакова М.
Самура А.