

ОКРЕМІ НЕТОЧНОСТІ В РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ

SOME ERRORS IN THE REGULATION OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE

Деревянко Б.В.,
д.ю.н., професор,

професор кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки

Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

У статті вказано на позитив у наданні можливості вибору громадському об'єднанню діяти як зі статусом юридичної особи, так і без такого. Останній варіант підтверджує хибність виключення з Господарського кодексу України зі складу суб'єктів господарювання утворень без статусу юридичної особи. З іншого боку, завдяки застосуванню аналізу та інших методів наукового пізнання було виявлено суперечливі моменти у правовому статусі громадських об'єднань і неточності в нормах Закону України «Про громадські об'єднання». Серед них – визначення громадських об'єднань некомерційними організаціями одночасно з можливістю отримання прибутку та утворення нових суб'єктів, які можуть отримувати прибуток. Наведено аналогічні приклади стосовно деяких інших видів некомерційних суб'єктів господарювання – торгово-промислових палат, товарних бірж, вищих навчальних закладів тощо. Але, на відміну від законодавства, що визначає елементи правового статусу названих та інших видів некомерційних суб'єктів, законодавство про громадські об'єднання вказує на можливість некомерційним суб'єктам, що мають майно на праві оперативного управління, утворювати комерційні суб'єкти, які матимуть майно на праві господарського відання. Це суперечить принципу Ульпіана: «Ніхто не може передати іншому більше прав, ніж має сам» (“Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet”). Запропоновано змінити законодавство про громадські об'єднання зокрема та про інші суб'єкти господарювання загалом у напрямі скасування поділу суб'єктів господарювання на комерційні та некомерційні із загальним автоматичним визнанням усіх комерційними.

Ключові слова: громадські об'єднання, суб'єкти господарювання, Господарський кодекс України, господарське законодавство, некомерційні організації, прибуток, правовий режим майна.

В статье отмечен позитив в предоставлении возможности выбора общественному объединению действовать как со статусом юридического лица, так и без такового. Второй вариант подтверждает ошибочность исключения из Хозяйственного кодекса Украины из числа субъектов хозяйствования образований без статуса юридического лица. С другой стороны, благодаря применению анализа и других методов научного познания были выявлены спорные моменты в правовом статусе общественных объединений и неточности в Законе Украины «Об общественных объединениях». Среди них – определение общественных объединений некоммерческими организациями одновременно с возможностью получения прибыли и создания новых субъектов, которые могут получать прибыль. Приведены аналогичные примеры относительно некоторых других видов некоммерческих субъектов хозяйствования – торгово-промышленных палат, товарных бирж, высших учебных заведений и др. Но, в отличие от законодательства, определяющего элементы правового статуса названных и иных видов некоммерческих субъектов, законодательство об общественных объединениях указывает на возможность некоммерческих субъектов, имеющих имущество на основе права оперативного управления, создавать коммерческие субъекты, которые будут иметь имущество на основе права хозяйственного ведения. Это противоречит принципу Ульпиана: «Никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам» (“Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet”). Предложено изменить законодательство об общественных объединениях в частности и о других субъектах хозяйствования в общем в направлении отмены разделения субъектов хозяйствования на коммерческие и некоммерческие с общим автоматическим признанием всех коммерческими.

Ключевые слова: общественные объединения, субъекты хозяйствования, Хозяйственный кодекс Украины, хозяйственное законодательство, некоммерческие организации, прибыль, правовой режим имущества.

Public associations can act as a status of a juridical person, and without it. The second option proves the fallacy of exceptions from the Economic Code of Ukraine from among the economic entities entities without juridical personality. On the other hand, through the use of analysis and other methods of scientific knowledge were identified contentious issues in the legal status of public associations and inaccuracies in the relevant Law of Ukraine “About Public associations”. Among them is called the definition of public associations as non-profit organizations at the same time with the possibility of making a profit and creating new entities, which can make a profit. Results similar examples of some other kinds of non-profit entities – chambers of commerce, commodity exchanges, universities and others. But in contrast to the legislation defining the elements of the legal status of these and other types of non-profit entities, the legislation on public associations points to the possibility of non-profit entities having property rights on the basis of operational management, to create commercial entities, which will be based on the property rights of business. This is contrary to the principle of Ulpian – “Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet” – “one cannot transfer more rights than he has”. It is proposed to change the legislation on public associations in particular, and other economic entities in general towards the abolition of the separation of business entities for commercial and non-profit with a common automatic recognition of all business entities.

Key words: public associations, economic entities, Commercial Code of Ukraine, economic legislation, non-profit organizations, profit, legal regime of the property.

У статті 6 Господарського кодексу України (далі – ГК України) серед загальних принципів господарювання першим названо забезпечення економічної багатоманітності й рівний захист державою всіх суб'єктів господарювання [1]. Тобто ГК України надає можливість усім потенційним і діючим суб'єктам господарювання обирати будь-яку організаційно-правову форму, здійснювати діяльність на основі будь-якого майна, що використовується/використовується суб'єктом господарювання на основі права власності, господарського відання чи

оперативного управління. ГК України не забороняє утворення суб'єктів господарювання як з метою отримання прибутку, так і з метою досягнення певного економічного чи соціального ефекту без отримання прибутку. Це є нормальною європейською і світовою практикою, що засвідчує наявність демократичного вибору в економіці. А держава зобов'язується забезпечити однакове трактування норм права щодо суб'єктів господарювання, утворених на основі державного, комунального, колективного, приватного майна, в будь-якій організаційно-правовій

формі та з будь-якою комерційною чи некомерційною метою.

Одним із видів некомерційних суб'єктів господарювання є громадські об'єднання. Діяльність громадських об'єднань спрямована на досягнення цілей, що знаходяться в площині різних сфер життєдіяльності людини й суспільства, головною серед яких, на відміну від об'єднань підприємств і суб'єктів підприємницької діяльності, не є отримання прибутку. Їхня діяльність може бути найрізноманітнішою. Загалом вони є некомерційними організаціями. Різні суперечливі елементи господарсько-правового статусу некомерційних організацій в Україні були предметом досліджень вітчизняних учених-господарників, серед яких можна назвати А.Г. Бобкову, Є.В. Булатова, О.М. Вінник, С.О. Віхрова, О.В. Гарагонича, С.М. Грудницьку, В.В. Резнікову, О.В. Шаповалову, В.С. Щербину та ін. Проте значна кількість практичних і теоретичних проблем як у безпосередньому створенні (реєстрації) та діяльності громадських об'єднань, так і в правовому регулюванні цих процесів залишається. Отже, метою статті є на основі застосування аналізу й інших методів наукового пізнання виявити суперечливі моменти у правовому статусі громадських об'єднань, у нормах Закону України «Про громадські об'єднання» та запропонувати напрями їх усунення й удосконалення правового статусу громадських об'єднань в Україні.

Можливість утворювати громадські об'єднання передбачена значною кількістю норм ГК України та Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). На їх розвиток діє Закон України «Про громадські об'єднання», у статті 1 якого громадське об'єднання визначається як добровільне об'єднання фізичних осіб і/або юридичних осіб приватного права для здійснення й захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [2]. Наведене визначення не містить конкретики, яку діяльність має здійснювати громадське об'єднання. Воно є дуже узагальненим і лише опосередковано вказує на організаційно-правову форму, спосіб утворення (заснування) та формування статутного капіталу, форму власності, правовий режим майна громадського об'єднання тощо. Через ці причини в наступних пунктах статті 1 конкретизовано організаційно-правову форму громадського об'єднання. Зокрема, вказано, що громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Перша є громадським об'єднанням, «засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи», а друга є громадським об'єднанням, «засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи» [2]. У пункті 5 статті 1 досліджуваного Закону передбачено можливість діяльності громадського об'єднання як зі статусом юридичної особи, так і без такого [2]. На нашу думку, це є значним позитивом. Раніше, ідучи назустріч положенням ЦК України, законодавець 4 лютого 2005 року Законом № 2424-IV викреслив зі складу суб'єктів господарювання відокремлені підрозділи, філії, представництва та інших учасників господарських відносин, які не мають статусу юридичної особи. Проте сьогодні статтею 15 Податкового кодексу України платниками податків справедливо визнано як громадян і суб'єктів зі статусом юридичної особи, так і суб'єктів без такого статусу [3]. Суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, згідно зі статтею 3 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», можуть бути і суб'єкти без статусу юридичної особи, зокрема «об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України...», а також «структурні одиниці іноземних суб'єктів господарської діяльності, які не є юридичними особами згідно з законами України (філії, відділення, тощо)» [4]. А отже, права суб'єкта по-

даткових, зовнішньоекономічних та інших відносин не повинні залежати від наявності чи відсутності статусу юридичної особи. ГК України в статті 6 серед загальних принципів господарювання першим називає забезпечення економічної багатоманітності й рівний захист державою всіх суб'єктів господарювання [1]. Як наслідок для розвитку цього принципу Законом України «Про громадські об'єднання» справедливо передбачено можливість вибору засновниками громадського об'єднання організаційно-правової форми з наявністю чи відсутністю статусу юридичної особи.

Проте не всі положення пункту 5 статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» є однозначними та ефективними. Друге речення цього пункту обмежує вибір громадським об'єднанням організаційно-правової форми. Норма вказує: «Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку» [2]. А отже, законодавець надав засновникам громадського об'єднання право обирати наявність чи відсутність в об'єднання статусу юридичної особи. Але при цьому законодавець апріорі визнав об'єднання без статусу юридичної особи некомерційною організацією, а стосовно об'єднання зі статусом юридичної особи прямо прописав його організаційно-правову форму як непідприємницьке товариство. Викладене викликає багато непорозумінь і запитань, а також вказує на наявність неузгодженостей із іншими положеннями досліджуваного Закону України «Про громадські об'єднання».

Отже, по-перше, складно зрозуміти, яку правову природу має досліджуваний Закон України – господарсько- чи цивільно-правову. Зазвичай проекти законів України, що повинні регулювати відносини у сфері економіки, розробляються представниками науки господарського права або науки цивільного права, подаються через суб'єктів законодавчої ініціативи до Верховної Ради України, зазнають певних коригувань з боку народних депутатів. Але термінологія проекту, а пізніше й закону загалом залишається єдиною, що більшою мірою спирається на положення ГК України або ЦК України. Досліджуваний Закон України «Про громадські об'єднання» має подвійну термінологію.

По-друге, в Законі «Про громадські об'єднання» є стаття 24 «Власність громадського об'єднання». Вона є цікавою й водночас суперечливою через наявність прямої вказівки на можливість громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, а також створених ним суб'єктів господарювання зі статусом юридичної особи здійснювати підприємницьку діяльність [2]. Дослівно початок частини 1 статті 24 Закону України «Про громадські об'єднання» формулюється так: «Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи для виконання своєї статутної мети (цілей) має право володіти, користуватися і розпоряджатися коштами та іншим майном, яке відповідно до закону передане такому громадському об'єднанню його членами (учасниками) або державою, набуто як членські внески, пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями, **набуто в результаті підприємницької діяльності такого об'єднання, підприємницької діяльності створених ним юридичних осіб (товариств, підприємств)**» [2] (виділено нами – Б. Д.). А отже, знову доводиться констатувати ситуацію, в якій законодавство України, що визначає правовий статус некомерційних організацій, утворених у різних організаційно-правових формах, прямо передбачає можливість здійснення підприємства.

Можна навести найбільш відомі приклади суперечностей в актах про правовий статус некомерційних організацій. Так, у частині 1 статті 1 Закону України «Про торговельно-промислову палату в Україні» від 2 грудня 1997 року дається визначення торговельно-промислової палати як недержавної **неприбуткової** самоврядної організації, яка

об'єднує юридичних осіб, що створені й діють відповідно до законодавства України, і громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання [5] (виділено нами – *Б. Д.*). Тобто в самому визначенні поняття центральним є термін «неприбуткова». Проте частина 2 цієї статті вказує: «Торгово-промислова палата може займатися підприємницькою діяльністю лише в тому обсязі, в якому необхідно для виконання її статутних завдань. Одержаний нею **прибуток** не розподіляється між членами торгово-промислової палати, а спрямовується на виконання її статутних завдань» [5] (виділено нами – *Б. Д.*). А отже, у Законі України «Про торгово-промислові палати в Україні» вказано, що недержавна неприбуткова самоврядна організація може займатися підприємницькою діяльністю лише з обмеженням її обсягу, а також отримувати прибуток, хоча й із заборобою його розподілу між учасниками. А це є абсолютно неправильним із погляду як практики, так і теорії права. Наявність наведеної суперечності свідчить про необхідність скасування некомерційного статусу як у торгово-промислової палати, так і в усіх інших некомерційних суб'єктів господарювання, що діють у правовому полі України.

На основі норм різних законів в Україні в організаційно-правовій формі некомерційних організацій діють не лише громадські об'єднання. Таку форму використовують товарні біржі, які на основі статті 1 Закону України «Про товарну біржу» названі організаціями (у частині 1), а на основі частини 3 статті 1 не займаються комерційним посередництвом і не мають на меті одержання прибутку [6]. Некомерційна діяльність товарної біржі має суперечності. Зокрема, такими є можливості отримувати доходи і прибутки її членами.

У пункті 7 частини 1 статті 1 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року вищий навчальний заклад названо окремим видом установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права [7]. У цьому визначенні безсумнівною помилкою є застосування безглузвих і недолугих із погляду теорії права та власне формальної логіки конструкцій «юридична особа приватного права» та «юридична особа публічного права», уведених у юридичний обіг нормами ЦК України у 2003 році. Проте це тема окремих досліджень. У цьому випадку вказівка на установу засвідчує некомерційний статус вищого навчального закладу. У значній кількості попередніх робіт нами ставилися питання щодо помилковості застосування некомерційного статусу до вищих навчальних закладів третього й четвертого рівнів акредитації незалежно від форми власності, наявної в українському законодавстві.

Так само можна назвати неузгодженості, пов'язані із застосуванням організаційно-правової форми некомерційної організації (установи) до благодійних фондів та організацій, кредитних спілок, політичних партій тощо. Неузгодженості, пов'язані з отриманням некомерційними організаціями прибутку і правовим режимом їх майна та майна утворюваних ними структурних підрозділів і самостійних суб'єктів господарювання, вказують на хибність самого факту існування в сучасних умовах некомерційних організацій. Багато суперечок, пов'язаних із діяльністю некомерційних організацій, виникає в площині фінансово-правових відносин у зв'язку з обрахуванням і сплатою податків на основі Податкового кодексу України.

Викладене повною мірою стосується й досліджуваних громадських об'єднань. Але, на відміну від інших законів України, що закріплюють некомерційний статус різних підприємств, установ та організацій, Закон України «Про громадські об'єднання» є унікальним, оскільки містить наведені вище норми статті 24. Згідно з положеннями теорії права загалом та окремих його галузей (цивільного, господарського, адміністративного тощо) зокрема, будь-який суб'єкт не може надати іншому більше прав, ніж має сам. А це означає, що некомерційний суб'єкт господарю-

вання, який отримав майно на праві оперативного управління від держави або іншого засновника і власника майна, не може передати це майно іншому суб'єкту на більш високому правовому режимі.

Некомерційний суб'єкт господарювання може мати майно на праві власності (основне речове право у сфері господарювання), коли самі засновники наділяють його власним майном і діють від його імені. Частіше некомерційний суб'єкт господарювання має майно на основі права оперативного управління. Це речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується й розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, установлених ГК України та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом) [8, с. 358]. Якщо володіння та користування майном власником для некомерційного суб'єкта господарювання не обмежується, то для розпорядження будь-якими основними фондами необхідно отримати дозвіл власника майна. При цьому майно, передане власником некомерційному суб'єкту господарювання, не може використовуватися з метою здійснення підприємницької діяльності, рівно як і не може передаватися для цього іншим суб'єктам.

У комерційних суб'єктів господарювання чуже майно може бути на основі права господарського відання. Це речове право суб'єкта підприємництва, який володіє, користується й розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених ГК України та іншими законами [8, с. 358]. Як видно з наведеного визначення поняття, у цьому випадку під повний контроль власника потрапляє розпорядження лише окремими видами майна або конкретними об'єктами зі складу основних фондів.

А отже, комерційний суб'єкт господарювання має більше повноважень, володіючи, користуючись і розпоряджаючись чужим майном на основі права господарського відання, ніж некомерційний суб'єкт, що володіє, користується й розпоряджається чужим майном на основі права оперативного управління. А тому з погляду теорії і практики виглядає неможливою передача суб'єктом, у якого майно перебуває на основі права оперативного управління, майна суб'єкту на праві господарського відання. У попередніх роботах нами наводився приклад усунення державою цієї помилки [9, с. 291–292]. Приклад стосувався наявності в статуті державних вищих навчальних закладів прямих положень про те, що майно знаходиться на праві оперативного управління, але при цьому такі ВНЗ на основі своїх будівельних підрозділів і бригад утворювали нові суб'єкти господарювання, які діяли на основі майна, переданого їм ВНЗ на праві господарського відання. Тобто новоутворені будівельні фірми були СПД. Це суперечило загальновідомому римському правовому постулату, сформульованому Ульпіаном: «Ніхто не може передати іншому більше прав, ніж має сам» (“Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet”) [10, с. 86]. А тому у сфері освіти така ситуація була усунена, і ВНЗ комерційні будівельні підрозділи ліквідували [9, с. 291–292]. Проте стаття 24 Закону України «Про громадські об'єднання» не просто дозволяє громадському об'єднанню зі статусом юридичної особи набувати майно внаслідок здійснення підприємницької діяльності, а й передбачає можливість утворення ним «юридичних осіб (товариств, підприємств)», які здійснюватимуть підприємницьку діяльність. Чинність названої норми є брутальним порушенням сформульованого вище римського правового постулату Ульпіана. Правильне трактування цього принципу вказує на можливість громадського об'єднання, що володіє, користується та розпоряджається майном на праві оперативного управління, передавати його створюваним суб'єктам господарювання на тому ж праві або на праві оперативного використання майна у

випадку повернення відокремлених підрозділів до складу суб'єктів господарювання й відновлення в ГК України та актах спеціального законодавства права оперативного використання майна як окремого правового режиму майна, «найслабкішого» за правами для користувача.

Крім цього, викликає критику й визначення поняття громадського об'єднання в частині конкретизації напрямів і цілей його діяльності. Категорії «захист прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів» є достатньо широкими, загальними і схожими на офіційні загальнодоступні цілі діяльності різноманітних масонських організацій або на гасла комуністичної партії Радянського Союзу про рівність, дружбу, братерство, взаємодопомогу тощо. Справжні цілі таємних організацій, рівно як і КППС, інші (хоча й не обов'язково антигуманні). Через неточність положень Закону України «Про громадські об'єднання» в Україні ще з кінця 1990-х – початку 2000-х років діяла значна кількість організацій, спрямованих на вчинення се-

паратистських, шахрайських, терористичних тощо протиправних дій. А отже, і в цій частині положення досліджуваного Закону повинні бути змінені в напрямі звуження за напрямками діяльності і сферами дії громадських організацій, а також визнання їх усіх суб'єктами підприємницької діяльності з усіма супутніми наслідками. Діючі на момент прийняття запропонованих змін у правовому статусі громадські об'єднання мають отримати певний час (можливо, до року) для приведення своєї діяльності у відповідність до нових положень законодавства.

Названі пропозиції щодо змін і доповнень до Закону України «Про громадські об'єднання» у випадку їх реалізації законодавцем і впровадження в господарську практику не вирішать одночасно всіх проблем у діяльності такого виду суб'єктів господарювання. Так само окремих перманентних досліджень потребують елементи правового статусу й інших некомерційних суб'єктів господарювання в Україні. Цим питанням має приділятися більше уваги в наступних дослідженнях українських учених-юристів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
4. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-XII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
5. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 грудня 1997 року № 671/97-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.
6. Про товарну біржу : Закон України від 10 грудня 1992 року № 1956-XII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 139.
7. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004.
8. Господарське право : [навчальний посібник у схемах і таблицях] / за заг. ред. канд. юрид. наук, доц. М.Л. Шелухіна. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 616 с.
9. Деревянко Б.В. Правове регулювання господарської діяльності навчальних закладів : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Б.В. Деревянко. – Донецьк, 2014. – 504 с.
10. Болдырев В.А. Вопросы правоприменительной практики (De lege lata) / В.А. Болдырев // Ленинградский юридический журнал. – 2011. – № 2(24). – С. 85–92.