

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ В ЦІЛОМУ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

ECONOMIC AND LEGAL REGULATION OF THE COMMUNITY ORGANIZATIONS AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SECTOR IN A WHOLE

Грудницька С.М.,
доктор юридичних наук, професор,
Інститут економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

Руциньська Т.П.,
Інститут економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

Проаналізовано питання господарсько-правового регулювання діяльності громадських організацій як фактору розвитку громадського сектору в цілому. Аргументовано, що завданням господарсько-правового регулювання має бути сприяння розбудові регіональних громадських організацій у сфері господарювання та їх об'єднань на національному рівні за допомогою державної підтримки та інших важелів державного регулювання. Обґрунтовано, що завданням господарсько-правового регулювання має бути не лише законодавче забезпечення здійснення некомерційної господарської діяльності громадськими організаціями з оцінкою некомерційності за принципом «прибуток не може розподілятися між учасниками громадської організації», а й забезпечення цільового використання коштів, отриманих у процесі господарської діяльності, господарсько-правовими засобами. Запропоновано кошти, які витрачаються не за призначенням, вилучати та направляти іншим громадським організаціям, які реалізують їх цільове використання, а також налагодження ефективного не лише державного, а й громадського контролю за здійсненням господарської діяльності громадськими організаціями.

Ключові слова: громадські організації, господарсько-правовий статус, конституційні права і свободи, європейські стандарти, національна самобутність, національні інтереси, регіоналізація.

Проанализированы вопросы хозяйственно-правового регулирования деятельности общественных организаций как фактора развития общественного сектора в целом. Аргументировано, что задачей хозяйственно-правового регулирования должно быть содействие развитию региональных общественных организаций в сфере хозяйствования и их объединений на национальном уровне с помощью государственной поддержки и других рычагов государственного регулирования. Обосновано, что задачей хозяйственно-правового регулирования должно быть не только законодательное обеспечение осуществления некоммерческой хозяйственной деятельности общественными организациями по оценке некоммерционности по принципу «прибыль не может распределяться между участниками общественной организации», но и обеспечение целевого использования средств, полученных в процессе хозяйственной деятельности, хозяйственно-правовыми средствами. Предложено средства, которые тратятся не по назначению, изымать и направлять другим общественным организациям, которые реализуют их целевое использование, а также налаживание эффективного не только государственно-го, но и общественного контроля за осуществлением хозяйственной деятельности общественными организациями.

Ключевые слова: общественные организации, хозяйственно-правовой статус, конституционные права и свободы, европейские стандарты, национальная самобытность, национальные интересы, регионализация.

The question of economic and legal regulation of the community organizations analyzed as a factor of development of the public sector in a whole. Argued that the task of economic and legal regulation should be to facilitate the development of regional community organizations in the field of management and their associations at the national level through government support and other tools of state regulation. Proved that the task of economic and legal regulation should be not only legislative support implementation of non-profit economic activities by the community organizations with the assessment non-profit by the principle of "profit can not be distributed among members of the public organization", but also ensuring the proper use of funds received in the course of economic activity, economic and legal means. The funds spent for other purposes, it is proposed to withdraw and send to other public bodies that implement their intended use, as well as establishing effective implementation of not only the state but also the public control over the implementation of economic activities by the community organizations.

Key words: social organizations, economic and legal status, constitutional rights and freedoms, European standards, national identity, national interests, regionalization.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні органи влади активно займаються «базовими реформами» для розвитку громадського сектору. В основі реформування відповідних відносин в Україні лежать «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі». Однак в Україні законотворчість відзначається певною стихійністю, несистемністю, не завжди присутнє чітке бачення, яких результатів потрібно досягнути та як це зробити, відсутня орієнтація на практику застосування та її вивчення, і часто немає самої стратегії політики у сфері, яку «реформують». Гармонізація з європейським законодавством зазвичай виглядає як «сліпе» копіювання практики європейських країн (часто менш поширеної), незважаючи на те, що європейські стандарти не заперечують національну самобутність і відповідні особливості національної нормотворчості. Останнім часом, посилюючись на практику окремих країн, висувуються пропозиції

скасування спеціальних законів і регулювання діяльності громадських організацій виключно за допомогою Цивільного кодексу (далі – ЦК).

Останнім часом з'являється чимало праць науковців, що досліджують ті чи інші аспекти правового статусу, діяльності громадських організацій. Але переважна частина цих праць стосується конституційно-правового статусу об'єднань громадян, у т. ч. громадських організацій. Чимало праць присвячено дослідженню адміністративно- або цивільно-правового їх статусу. З точки зору господарського права окремі аспекти статусу громадських організацій розглядалися в роботах В. Мамутова, Г. Знаменського, А. Бобкової, С. Грудницької та інших вчених-господарників, однак комплексного дослідження теоретичних і практичних питань господарсько-правового статусу громадських організацій ще не проводилося. Спеціального аналізу потребує питання перспективності господарсько-правового

регулювання взагалі щодо здійснення господарської діяльності громадськими організаціями, що актуалізується в контексті пропозицій про регулювання відповідних відносин Цивільним кодексом.

Метою цієї статті є дослідження питань господарсько-правового регулювання діяльності громадських організацій як фактору розвитку громадського сектору в цілому.

Виклад основного матеріалу. Щодо пропозицій про скасування спеціального Закону України «Про громадські об'єднання» та переходу до регулювання відповідних відносин за допомогою ЦК, то слід зазначити, що відпустити проблему, яку важко вирішити, у «вільне плавання» просто, складніше її вирішити. Навряд чи можна розраховувати на самоорганізацію населення в країні, де перспективи реального впливу на стан справ у державі все ще залишаються неясними. Тому сьогодні як ніколи держава має дбати про розвиток громадянського суспільства, виробити збалансовану стратегію розвитку громадського сектору та спочатку обов'язково сприяти її реалізації.

Необхідно підкреслити важливе значення Господарського кодексу та господарського права у сфері вирішення відповідних завдань. Господарське право як особлива галузь права, що має системоорганізуючий потенціал, напрацьовуючи відповідні пропозиції для сфери господарювання, потенційно здатне чинити конструктивний вплив на розвиток громадського сектору взагалі.

Діяльність третього сектору тісно пов'язана з двома секторами – державним і приватним, і кожен з них має певну зацікавленість у розвитку двох інших секторів. Загалом можна сказати, що громадський сектор становить розумну протизвагу державному, сприяючи його більш ефективній діяльності, у т. ч. завдяки контролю громадськості за прийняттям рішень на національному, місцевому та різноманітних локальних рівнях. Відповідні процеси мають конструктивний потенціал і в сфері господарювання, на що вже не перший рік звертають увагу вчені-господарники.

Тому розбудова громадського сектору у сфері господарювання на нинішньому етапі знаходиться в колі уваги господарсько-правової науки як одне з першочергових.

Досвід західних демократій свідчить про те, що найбільший вплив на політичну владу мають громадські організації, що захищають інтереси впливових у сфері матеріального виробництва груп населення, насамперед різних категорій трудящих, підприємців і торговців, фермерів, великих соціально-демографічних груп – молоді, жінок, національних меншин; об'єднання громадян на основі загальноосвітніх демократичних потреб – пацифістські, екологічні організації та рухи [1, с. 24–25; 2, с. 149–150].

В Україні діє низка громадських організацій, які сприяють суб'єктам господарювання в реалізації їх інтересів у відносинах з публічною владою та в інших питаннях (Торгово-промислова палата України, Асоціація промисловців та підприємців України та ін.). Незважаючи на всю практичну цінність діяльності таких організацій, у вирішенні питань з владою і відстоюванні інтересів суб'єктів господарювання приватного сектору (так само, як і суб'єктів господарювання державного сектору) вона все ще залишається малоефективною.

Тому постає питання посилення позицій громадського сектору на теренах України, конструктивний розгляд якого потрібно здійснювати, виходячи з концепції балансу інтересів [3] і до забезпечення якого потрібно направляти зусилля. Шлях до вирішення цього завдання пролягає крізь складну взаємодію внутрішніх процесів в Україні, які загалом відбуваються під впливом глобалізації. Відповідно, пошук балансу інтересів має відбуватися в контексті глобалізаційних процесів сьогодення та на перспективу.

За оцінками фахівців, надалі організації «третього сектору» вирішальним чином впливатимуть на архітектуру суспільства в цілому і вектори цивілізаційного розвитку в XXI ст. зокрема [1, с. 46]. І це пов'язано не стільки з на-

рошуванням ними фінансової могутності, скільки з просуванням «їхніми руками» глобалізаційних процесів, у чому зацікавлені провідні країни світу, які використовують їх як інструмент для вирішення певних геополітичних завдань.

Можна навести такий приклад. «Національний фонд на підтримку демократії» (National Endowment for Democracy) – це «приватна некомерційна організація, створена для зміцнення демократичних інститутів у всьому світі через вплив на неурядові інститути» [4]. Формально він не входить в американські державні структури, але був організований державним інститутом – Конгресом США і затверджений Президентом США, його керівництво – Рада Директорів і Президент фонду – формуються у відповідності до Статуту фонду, схваленого Конгресом США, бюджет фонду визначається Конгресом США і складається зі значної частини дотацій Конгресу, діяльність фонду підвітна знову ж таки Конгресу США, на засіданнях якого його робота регулярно обговорюється та оцінюється. Формальна незалежність фонду від державних інститутів надає фонду легальну можливість виступати на міжнародній арені як приватна юридична особа, як приватний американський фонд. «Використовуючи виділені йому Конгресом США кошти», фонд «видає щороку сотні грантів для підтримки продемократичних груп в Африці, Азії, Центральній та Східній Європі, Латинській Америці, Близькому Сході і в колишньому Радянському Союзі» [5]. Інформація опублікована на православному сайті в статті під назвою «Антидержавна діяльність у правозахисному одязі» (автор О. Попов).

У такій оцінці діяльності міжнародних неурядових організацій (далі – НУО) є частка істини, але не виправданним було б заперечувати вплив подібних організацій на розвиток демократичних процесів у світі. І чи варто дивуватися просуванню тієї чи іншої країною своїх національних інтересів на міжнародній арені? Логічно відгукнутися на процес глобалізації, який є неминучим викликом сучасності, напрацюванням правових та інституційних засобів захисту національних інтересів і протидії розмиванню державного суверенітету.

Дійсно, з другої половини ХХ ст. на світовій арені особливої ваги набували НУО, що мають мережеву структуру. Як відзначають фахівці, поширення мережевих організацій і посилення їх впливу – магістральна тенденція наших днів. Мережева організація ґрунтується на концептуальній єдності, нефіксованому лідерстві, автономії частин, максимальному персональному розподілі ризиків. Найбільш ефективно ці принципи управління реалізуються в середовищі НУО [6]. Ключові слова в цій характеристиці – «концептуальна єдність». Відповіддю має стати інформаційне, правове та інституційне забезпечення концептуальної єдності національної самосвідомості, і відповідальність за це покладається на державу, яка є гарантом Конституції України.

Згідно зі ст. 11 Конституції держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Ч. Келлі і Р. Раймонд визначили початок ХХІ ст. як поворотну точку в історії, коли одна модель міжнародної взаємодії зміниться іншою [7]. Зростання авторитету та значущості низки НУО сьогодні змушує задуматися про створення таких потужних національних громадських структур, які могли б скласти міжнародним НУО здорову конкуренцію у виробленні конструктивного (творчого) шляху розвитку нашого громадянського суспільства в умовах глобалізації, з урахуванням національних особливостей. Це завдання важке, але цілком здійсненне і єдине можливе через незворотність процесів глобалізації.

Слід визнати, що діяльність міжнародних НУО має багато позитивних сторін, а для нейтралізації негативу, який

супроводжує будь-яке явище, необхідно створення розумної протизаваги.

Величезним є внесок правозахисних міжнародних НУО у розв'язання сучасних глобальних проблем. Тисячі правозахисних структур конструктивно й ефективно працюють по всьому світу. Саме завдяки діяльності таких організацій проблема верховенства права та універсальних прав і свобод людини стала одним із ключових понять міжнародних відносин кінця ХХ – початку ХХІ ст. Зміст діяльності міжнародних НУО постійно розширюється, правозахисні структури все частіше акцентують увагу не тільки на захисті прав соціально незахищених верств населення, але й на економічних проблемах, що їх породжують [8, с. 56–58].

Відомий західний політолог П. Ханна нещодавно зауважив, що НУО – це буксири прогресивної дипломатії, які тягнуть за собою баржі урядів і міжнародних організацій в потрібному напрямку, а саме до прав людини і реакції на зміну клімату [9]. Відповідні процеси відбуваються й у сфері господарювання: наприклад, саме НУО наполягають на соціальній відповідальності корпорацій.

Сучасний світ потребує організацій, які могли б працювати поза рамками звичної системи міжнародних відносин, оптимізувати різні, часом негативні наслідки глобалізації, надавати підтримку національним урядам у таких питаннях, як захист навколишнього середовища або права людини.

Але також потрібні світові організації, які могли б на умовах співпраці та партнерства складати міжнародним НУО розумну протизавагу. Давно відомо, що без системи стримувань і протизаваг будь-який позитивний напрямок здатен розростатися до свавілля, перетворюючись на свою протилежність. Існування організацій-«протизаваг» сприятиме спрямуванню руху в потрібне русло, попередженню «перекосів» та, врешті-решт, забезпеченню врахування національних інтересів у процесі глобалізації.

Ефективне включення громадського сектору України до світових процесів регіоналізації передбачає його розбудову на концепції балансу інтересів. Основу вирішення цього завдання складає напрацювання ефективної струк-

тури громадського сектору. З іншого боку, те ж саме потрібне для вирішення внутрішніх завдань, збалансування господарських відносин всередині країни.

Тому, звертаючись до питання, чиї інтереси буде захищати громадський сектор у нас (інших країн, впливових груп населення України, широких верств населення, які зараз знаходяться біля чи за межею бідності, у всій їх різноманітності?), можна дати таку відповідь: громадський сектор має захищати інтереси всіх, але на збалансованій основі. А для цього потрібні громадські організації (об'єднання), які б репрезентували інтереси різних груп, і механізм узгодження інтересів та попередження конфліктів. Саме тоді запрацює Закон України «Про соціальний діалог» [10], налагодиться конструктивне соціальне партнерство. І саме в такому підході найбільш повно реалізується принцип некомерційної діяльності громадських структур, тобто принцип спрямованості не на отримання прибутку, а на «допомогу іншим, жертвуючи своїми інтересами».

Висновки. З урахуванням вищевикладеного вважаємо, що завданням господарсько-правового регулювання має бути сприяння розбудові регіональних громадських організацій у сфері господарювання та їх об'єднань на національному рівні за допомогою державної підтримки та інших важелів державного регулювання.

Також вважаємо, що завданням господарсько-правового регулювання має бути не лише законодавче забезпечення здійснення некомерційної господарської діяльності громадськими організаціями з оцінкою некомерційності за принципом «прибуток не може розподілятися між учасниками громадської організації», а й забезпечення цільового використання коштів, отриманих у процесі господарської діяльності, господарсько-правовими засобами (кошти, які витрачаються не за призначенням, мають вилучатися та направлятися іншим громадським організаціям, які реалізують їх цільове використання). Велике значення має налагодження ефективного здійснення не лише державного, а й громадського контролю за громадськими організаціями. Відповідно, вилучені кошти доцільно направляти на розвиток таких організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шевченко М. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М. Шевченко, В. Головенько, Ю. Галустян та ін. – К. : Український ін-т соціальних досліджень, 2001. – 173 с.
2. Харьш М. О деятельности негосударственных общественных организаций за рубежом / М. Харьш // LEGEA § 1 VIATA. – 2014. – № 4. – С. 149–152.
3. Грудницкая С. Системоорганизующая функция хозяйственного права в современном мире / С. Грудницкая, Н. Никитченко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 128–133.
4. Lowe D. Idea to Reality : A Brief History of the National Endowment for Democracy / D. Lowe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ned.org/about/nehistory.html>.
5. Попов О. Антигосударственная деятельность в правозащитных «одеждах» / О. Попов // Православие.Ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoslavie.ru/5144.html>.
6. Неклесса А. Управляемый хаос, движение к нестационарной системе мировых связей / А. Неклесса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://noravank.am/upload/pdf/220_ru.pdf.
7. Волков Ю. Социология : [учебник для вузов] / Ю. Волков, И. Мостовая; под ред. проф. В. Добренкова. – М. : Гардарика, 1998. – 244 с.
8. Наумов А. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления / Наумов А. // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 39. – С. 49–76. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk_39_avgust_2013_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/naumov.pdf.
9. Ханна П. Новое Средневековье. Россия в глобальной политике / П. Ханна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://globalaffairs.ru/number/Novoe-Srednevekove-15530>.
10. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 року №2862-VI // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 28. – Ст. 255.