

ПИШНА Л. Г.,аспірант кафедри цивільного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 347.233

**ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ
ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано актуальні питання цивільно-правових аспектів управління об'єднаннями громадян в Україні. Обґрунтовано висновок про те, що питання управління непідприємницькими товариствами, до яких належать об'єднання громадян, як і більшість аспектів їхньої діяльності, врегульовано в українському законодавстві доволі суперечливо. Закцентовано увагу на тому, що сьогодні законодавством передбачені особливості управління непідприємницькими товариствами залежно від складності їх організації та кількості учасників, тому перспективним слід визнати формування додаткових представницьких органів управління на різних регіональних рівнях.

Ключові слова: об'єднання громадян, цивільно-правові аспекти, управління об'єднаннями громадян.

В статье проанализированы актуальные вопросы гражданско-правовых аспектов управления объединениями граждан в Украине. Обоснован вывод о том, что вопросы управления непредпринимательскими обществами, к которым относятся объединения граждан, как и большинство аспектов их деятельности, урегулированы в украинском законодательстве довольно противоречиво. Обращается внимание на то, что сегодня законодательством предусмотрены особенности управления непредпринимательскими обществами в зависимости от сложности их организации и количества участников, поэтому перспективным следует признать формирование дополнительных представительных органов управления на различных региональных уровнях.

Ключевые слова: общественные объединения, гражданско-правовые аспекты, управление объединениями граждан.

The article analyzes the current issues of the civil-legal aspects of management of community associations in Ukraine. Substantiates the conclusion that the management of non-business partnerships, which include associations, like most aspects of their activities regulated by the Ukrainian legislation rather contradictory. Attention is drawn to the fact that today the legislation provided for non-commercial companies management features depending on the complexity of their organization and number of participants, so promising should recognize the formation of more representative governments at various regional levels.

Key words: community associations, civil-legal aspects, management of community associations.

Постановка проблеми. Питання управління непідприємницькими товариствами, до яких належать об'єднання громадян, як і більшість аспектів їхньої діяльності, врегульовано в українському законодавстві доволі суперечливо. Через відсутність у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) [1] окремої глави, присвяченої регулюванню непідприємницьких товариств, споживчих кооперативів та інших видів непідприємницьких



товариств, слід звертатися до загальних норм ЦК України про управління товариствами та окремих законів, що регулюють той чи інший вид таких юридичних осіб.

У зв'язку із зазначеним, а також маючи на увазі необхідність у підвищенні ефективності управління громадськими об'єднаннями в Україні, виникає безумовна потреба у визначенні та дослідженні змісту та способів такого управління за допомогою цивільно-правових механізмів і методів, особливо на сучасному етапі розвитку ринкової економіки в Україні, який потребує більшої ініціативи і зацікавленості самих громадян у позитивних змінах. Саме це свідчить про **актуальність теми** нашої статті.

Проблеми управління громадськими об'єднаннями в Україні вивчали у своїх роботах представники різних галузей науки, втім нині провідне місце серед них займають розробки **відомих і видатних цивілістів**: І.А. Бірюкова, В.І. Бобрика, Т.В. Боднар, В.І. Борисової, І.В. Венедіктової, М.К. Галянтіча, І.О. Дзери, О.В. Дзери, А.С. Довгерта, О.В. Кохановської, В.В. Кочина, Н.С. Кузнецової, В.О. Кузьмінського, І.М. Кучеренко, О.Ю. Літвини, В.В. Луця, Л.М. Мандрики, Р.А. Майданика, Л.О. Отраднової, О.П. Печеного, І.В. Спасібо-Фатєєвої, Є.О. Харитонова, Я.М. Шевченко, В.Л. Яроцького та інших.

Втім слід звернути увагу на те, що проблемам управління громадськими об'єднаннями в Україні досі **не приділялося достатньо уваги** у спеціальній літературі.

Отже, **метою** нашої публікації є аналіз поняття, особливостей, змісту та способів управління громадськими об'єднаннями в Україні на сучасному етапі розвитку ринкової економіки в Україні з використанням необхідного цивілістичного інструментарію і з використанням ряду **загальних і спеціальних методів наукового дослідження**, серед яких порівняльний, аналітичний та інші.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 92 ЦК України юридична особа набуває цивільних прав та обов'язків і здійснює їх через свої органи, які діють відповідно до установчих документів та закону. Участь у правовідносинах пов'язується з формуванням волі та вираженням волевиявлення суб'єкта відносин. Юридична особа є штучним утворенням та не може мати такої біологічної властивості як воля. Тому можливість реалізації правоздатності юридичної особи передбачена за допомогою іншого механізму, а волю та волевиявлення юридичної особи формують органи, які утворюють її внутрішню організацію.

Серед органів управління юридичною особою можна виділити такі групи:

- керівні – здійснюють загальне керівництво організацією, приймають основні рішення;
- представницькі – формуються з представників власників, партнерських організацій та керівних органів на різних регіональних рівнях;
- виконавчі – здійснюють діяльність з реалізації прийнятих рішень;
- консультативні – створюються для реалізації колегіальних функцій та надають керівним органам консультативні послуги;
- контрольно-ревізійні – здійснюють контроль за додержанням закону, внутрішніх документів та рішень [2, с. 30].

Органом юридичної особи є правова конструкція, яка створюється в її структурі з метою надання можливості останній сформувати і висловити свою волю, представляти і відстоювати її інтереси, а через них – інтереси її учасників у відносинах з іншими суб'єктами права без спеціальних на це повноважень (без довіреності) [3, с. 113].

Відповідно до ст. 97 ЦК України управління товариством здійснюють його органи:

- 1) загальні збори його учасників;
- 2) виконавчий орган, якщо інше не встановлено законом.

Законодавством про непідприємницькі товариства детально не визначено порядок управління юридичною особою, органи та їх компетенцію, порядок прийняття ними рішень. У Законі України (далі – ЗУ) «Про громадські об'єднання» [4] відсутні статті, якими б регулювалися органи управління різних видів таких організацій, а лише за текстом йдеться про органи управління, де як такі вказуються керівник, вищий орган управління, інші органи управління (керівні органи) (п. 4 ч. 1 ст. 11). Схожий підхід застосовано і у ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [5], де лише похідним чином визначається, що їх статuti (положення) приймаються з'їздами, конференціями, установчими або загальними зборами членів профспілки відповідного рівня (ч. 2 ст. 14).



Отже, органами об'єднань громадян можуть бути з'їзди, конференції, загальні збори, збори уповноважених, наглядові або спостережні ради, ревізійні комісії, правління, комітети тощо. У ст. 13 ЗУ «Про кредитні спілки» [6] встановлюється, що органами управління кредитної спілки є загальні збори її членів, спостережна рада, ревізійна комісія, кредитний комітет та правління. Рішенням загальних зборів членів кредитної спілки можуть бути створені й інші органи управління. У ст. 19 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [7] передбачається, що органами управління благодійних товариств та благодійних фондів є загальні збори учасників, виконавчий орган і наглядова рада. Статутними органами об'єднання у ст. 10 ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» [8] названі загальні збори його членів, правління, ревізійна комісія об'єднання.

Загальні збори учасників (ст. 98 ЦК України) мають право приймати рішення (простого більшістю від числа присутніх учасників, якщо інше не встановлено установчими документами або законом) з усіх питань діяльності товариства, зокрема і з тих, що передані загальними зборами до компетенції виконавчого органу. Рішення про внесення змін до статуту товариства, відчуження майна товариства на суму, що становить п'ятдесят і більше відсотків майна товариства, та про ліквідацію, приймаються більшістю не менш як у 3/4 голосів, якщо інше не встановлено законом.

Законодавством про непідприємницькі товариства передбачено утворення загальних зборів (ст. 10 ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», ст. 14 ЗУ «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [9], ст. 20 ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації», ст. 13 ЗУ «Про кредитні спілки» тощо), повноваження яких загалом не відрізняються від положень частин 1, 2 ст. 98 ЦК України щодо повноправності прийняття рішень з будь-яких питань діяльності товариства.

Ч.ч. 1 та 2 ст. 99 ЦК України визначено, що загальні збори товариства своїм рішенням створюють виконавчий орган («правління», «дирекція» тощо) та встановлюють його компетенцію і склад (одна або кілька осіб). Тобто органи юридичної особи, як зазначає В.І. Борисова, поділяються на волеутворюючі та волевиявляючі (виконавчі) [3, с. 114], тобто формується механізм здійснення цивільних прав та обов'язків.

У юридичній літературі висловлюється думка, що під час укладення правочинів юридичною особою безпосередній суб'єкт волевиявлення (як правило, виконавчий орган юридичної особи) та сторона у правочині, що набуває за ним прав та обов'язків (власне юридична особа), не співпадають. Тому існує твердження, що при укладенні правочину правоздатність повинна визначатися відповідно до суб'єкта, для якого створюються права та обов'язки, а дієздатність – до суб'єкта, який здійснює волевиявлення від імені іншої особи [10, с. 133].

Однак, як слушно зазначає В.В. Кочин, виникає сумнів стосовно роздільності прав та обов'язків органів, які здійснюють загальне управління, та виконавчих органів, адже у відносинах з контрагентами юридична особа виступає як єдине ціле – суб'єкт відносин [11, с. 83].

Б.Б. Черепакін, звертаючи увагу на цю проблему, вказував, що воля юридичної особи відповідає волевиявленню її органів лише у юридичних особах, заснованих на колективі. Разом з тим, критикуючи теорію колективу, він вказував, що у складних організаціях волю та волевиявлення фактично формують виконавчі органи (зокрема директор [12, с. 302–303]).

Подібні проблеми волі та волевиявлення можуть виникнути у випадках, пов'язаних з представництвом (договірні відносини), або у разі встановлення правопорушення в діях конкретної особи, яка мала повноваження на волевиявлення (організаційні або трудові відносини). При цьому як у першому, так і в другому випадку фактичні дії не повинні схвалюватися загальними зборами. Ці два основні органи управління притаманні непідприємницьким товариствам як «найпростішим» організаціям, які створені для здійснення особистих немайнових прав та інтересів учасників, у яких одній особі делегуються всі повноваження щодо участі у правових відносинах керівника такого товариства.

Зокрема, відповідно до ст. 38 ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» виборний орган первинної профспілкової організації на підприємстві, в установі або організації має повноваження щодо питань: 1) колективного договору; 2) норм праці;



3) оплати праці працівників; 4) робочого часу і часу відпочинку; 5) соціального розвитку підприємства, поліпшення умов праці, матеріально-побутового, медичного обслуговування працівників; 6) соціальних пільг; 7) правил внутрішнього трудового розпорядку тощо.

Як бачимо, виконавчий (виборчий) орган непідприємницького товариства може виконувати не лише безпосередні функції здійснення немайнових прав та інтересів, а й інших, пов'язаних з ними – соціальних, майнових, житлових тощо, що забезпечує участь непідприємницького товариства у широкому колі правових відносин [11, с. 83].

Основними функціями виконавчого органу, зокрема директора, для непідприємницької організації, окрім названих раніше, є: 1) керівництво роботою штатного персоналу організації (зокрема й не учасників); 2) представницькі функції організації у державних та контролюючих органах; 3) координація організаційних (внутрішніх) та договірних (зовнішніх) процесів; 4) контроль за якістю надання послуг організацією тощо [13, с. 116–117].

Згідно з вимогами ст. 11 ЗУ «Про громадські об'єднання», статут об'єднання, серед іншого, має містити відомості про: повноваження керівника, вищого органу управління, інших органів управління громадського об'єднання, порядок їх формування та зміни складу, термін повноважень, а також порядок визначення особи, уповноваженої представляти громадське об'єднання, та її заміни (для громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи); періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, зокрема шляхом використання засобів зв'язку; порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками); порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг [4].

Досить детальні положення щодо системи та повноважень органів управління громадського об'єднання містять Рекомендації щодо розробки статутів громадських об'єднань, затверджених 7 червня 2013 р. Методичною радою з питань реєстрації громадських об'єднань при Державній реєстраційній службі України [14].

Варто зазначити, що класична триланкова система органів управління об'єднанням громадян була характерна для правового регулювання діяльності громадських організацій і в минулому. Відповідно до положень, чинних на території Російської імперії, Нормального і Зразкового статутів 1897 р. [15, с. 4], вищим органом управління благодійного товариства визначалися загальні збори, до компетенції яких входило вирішення найважливіших організаційних питань, зокрема обрання виконавчого органу товариства – правління (комітету) – і ревізійної комісії. У випадку заснування під егідою благодійного товариства благодійного закладу для нагляду за останнім могли призначатися попечителі (куратори, піклувальники). До учасників благодійного товариства висувалися вимоги про сплату членських внесків і особистої участі в його діяльності. Чисельність учасників не обмежувалася. Залежно від ступеня участі і розмірів грошових внесків учасники поділялися на три категорії – на почесних, дійсних і змагальників. Для придбання статусу почесного учасника необхідно було зробити вагомий грошовий внесок або мати перед товариством особисті заслуги. Дійсними членами товариства іменувалися особи, які сплачували одноразовий або щорічний грошовий внесок не нижчий за визначений статутом розмір. Змагальники повинні були щорічно сплачувати грошовий внесок у мінімальному розмірі. Змагальники і дійсні члени могли бути звільнені від обов'язку сплачувати членські внески у випадках безкорисливої участі в діяльності товариства або надання йому безкоштовних послуг [16, с. 35–36].

Сьогодні громадські об'єднання, як правило, при створенні обирають традиційну триланкову систему управління: загальні збори, виконавчий орган та контрольно-наглядовий орган. Наприклад, статутом Харківської обласної громадської організації «Мультікульті» від 2011 р. [17] передбачено такі органи управління організацією: загальні збори членів громадської організації, правління громадської організації та ревізійну комісію.

Станом на сьогодні існують непідприємницькі товариства із певними особливостями побудови органів управління. Аналіз нормативно-правових актів дає підстави стверджувати про існування різних систем органів управління (від дво- до чотириланкової системи зі спеціальними структурними підрозділами).



Проблема управління майном виникає у невідприємницьких товариствах, які створюються з метою здійснення майнових прав (наприклад, об'єднання співвласників), тобто у разі наявності у юридичної особи майна, збереження та утримання якого неможливе простою дволанковою системою управління.

Необхідно усвідомлювати, що самостійне управління має певні недоліки: 1) управлінські функції виконує не фахівець; 2) обсяг надходжень в одному окремо взятому будинку не дає змоги створити ефективну структуру управління і потребує ентузіазму та самопожертви членів управління; 3) через невеликий обсяг роботи для персоналу, що обслуговує один будинок, до роботи неможливо залучити кваліфіковані кадри, тому доводиться вдаватися до сумісництва; 4) брак кваліфікованих кадрів та ресурсів. Поряд з тим самостійне управління має і певні переваги [18, с. 74–75].

Законодавством передбачені особливості управління невідприємницькими товариствами залежно від складності їх організації та кількості учасників та членів. Фактично, управління товариством у формі громадської організації здійснюють лише його учасники, які входять до складу центрального виконавчого органу або центральної організації (на зразок відносин залежності господарських товариств відповідно до ст. 126 ГК України). Таким чином, формулюються додаткові представницькі органи управління на різних регіональних рівнях.

Станом на сьогодні в редакції Закону України «Про громадські об'єднання» № 1593-VII від 04.07.2014 р. [4] відокремлені підрозділи громадського об'єднання не є юридичними особами, крім випадків, передбачених цим законом. Відокремлені підрозділи громадського об'єднання зі статусом юридичної особи можуть мати своє положення, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання. Втім проблема надання місцевим осередкам громадських об'єднань статусу юридичних осіб сьогодні залишається актуальною.

Висновки. Питання управління невідприємницькими товариствами, до яких належать об'єднання громадян, як і більшість аспектів їхньої діяльності, врегульовано в українському законодавстві доволі суперечливо.

Відповідно до ст. 97 ЦК України управління товариством здійснюють його органи: 1) загальні збори його учасників; 2) виконавчий орган, якщо інше не встановлено законом.

Законодавством України про невідприємницькі товариства детально не визначено порядок управління юридичною особою, органи та їх компетенцію, порядок прийняття ними рішень. У Законі України «Про громадські об'єднання» відсутні статті, якими б регулювалися органи управління різних видів таких організацій, а лише за текстом йдеться про органи управління, де як такі вказуються керівник, вищий орган управління, інші органи управління (керівні органи). Органами об'єднань громадян можуть бути з'їзди, конференції, загальні збори, збори уповноважених, наглядові або спостережні ради, ревізійні комісії, управління, комітети.

Класична триланкова система органів управління об'єднанням громадян була характерна для правового регулювання діяльності громадських організацій і в минулому. Станом на сьогодні існують невідприємницькі товариства із певними особливостями побудови органів управління.

Аналіз нормативно-правових актів дає підстави стверджувати про існування різних систем органів управління (від дво- до чотириланкової системи зі спеціальними структурними підрозділами). Така складна система породжує питання щодо того, чи можна вважати «зовнішні» органи управління власне органами управління, оскільки, по суті, вони не є структурними одиницями юридичної особи як організації. Проблема є актуальною з огляду на економічний характер цих відносин. Із погляду правового регулювання управління юридичною особою порушує принцип самостійності суб'єкта цивільних відносин, автономності його волі та волевиявлення. Тому йдеться не про договір управління юридичною особою (суб'єктом), а про договір управління майном (об'єктом).

Законодавством передбачені особливості управління невідприємницькими товариствами залежно від складності їх організації та кількості учасників та членів. Фактично, управління товариством у формі громадської організації здійснюють лише його учасники, які входять до складу центрального виконавчого органу або центральної організації (на



зразок відносин залежності господарських товариств відповідно до ст. 126 ГК України). У такий спосіб формуються додаткові представницькі органи управління на різних регіональних рівнях, що слід визнати перспективним для подальших досліджень ефективності такого управління, зокрема на практичних прикладах.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44.
2. Новичков Н.В. Теория организации : учебник / Н.В. Новичков. – М. : ГУУ М., 2007. – 206 с.
3. Борисова В. Питання управління юридичними особами і їх вирішення за чинним законодавством України / В. Борисова // Право України. – 2009. – № 5.
4. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.
5. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 05.09.1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45.
6. Про кредитні спілки : Закон України від 20.12.2001 р. № 2908-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 15.
7. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25.
8. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29.11.2011 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 78.
9. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 52.
10. Юрченко Ж.С. Условия действительности сделок юридических лиц / Ж.С. Юрченко // Аспирантский вестник Поволжья. – 2008. – № 1–2. – С. 13–15.
11. Кочин В.В. Непідприємницькі товариства як юридичні особи приватного права : моногр. / В.В. Кочин ; за наук. ред. М.К. Галантича. – К. : НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2013. – 199 с.
12. Черепакін Б.Б. Волеобразование и волеизъявление юридического лица / Б.Б. Черепакін // Труды по гражданскому праву. – М. : Статут, 2001. – 648 с.
13. Кузьмінський В.О. Управління неприбутковою організацією / В.О. Кузьмінський. – К. : Логос, 2006. – 170 с.
14. Рекомендації щодо розробки статутів громадських об'єднань, затверджені 07.06.2013 р. Методичною радою з питань реєстрації громадських об'єднань при Державній реєстраційній службі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drsu.gov.ua/show/11437>.
15. Ильинский К. Частные общества / К. Ильинский // Вестник благотворительности. – 1897. – № 9. – С. 45–48.
16. Літвіна О.Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.Ю. Літвіна. – Х., 2003. – 190 с.
17. Статут Харківської обласної громадської організації «Мультикульті» (нова редакція), (м. Харків, 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://multikulti.org.ua/wpcontent/uploads/статут-нов.pdf>.
18. Створення та діяльність об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : практичний посібник / Інститут місцевого розвитку. – К., 2007. – 288 с.

