

Політико-правовий аспект діяльності земляцтв

Марина Бурмака,
генеральний директор
Міжнародної громадської організації
„Полтавське земляцтво”

Наприкінці ХХ століття громадсько-політичне життя Києва ознаменувалося унікальним явищем — створенням земляцьких товариств, що обумовлювалося процесами становлення громадянського суспільства, розвитком різних форм громадської самодіяльності, захищеної від прямого втручання і регламентації з боку органів державної влади. Кияни — вихідці з різних областей України — об'єднувалися задля створення своєї „діаспори”, підтримки одне одного, збереження контактів з рідним краєм, лобювання своїх інтересів у столиці. Нині в Києві діє 25 земляцьких організацій.

Земляцтва, як різновид етнокультурних організацій, є одним з важливих інструментів громадянського суспільства, ланкою, яка пов'язує його з державою. Зважаючи на тенденції формування і розвитку громадянського суспільства в Україні, набуває актуальності теоретична розробка питань політичної ролі та правосуб'єктності цих організацій, оскільки вони беруть дедалі активнішу участь у житті української спільноти.

На жаль, спеціальних досліджень діяльності етнокультурних громадських організацій в українській науковій літературі ще обмаль. Локальні питання цієї проблематики розглядали О. Антонюк, Т. Базовкін, Н. Беліцер, Л. Кормич, О. Лісничук, Л. Лойко, Г. Новичков, Ю. Римаренко, Д. Шелест та деякі інші науковці. Досліджень стосовно земляцтв областей України не існує взагалі.

Відтак метою статті є з'ясування політико-правового аспекту діяльності земляцтв, а саме аналіз українського законодавства та імplementованих норм міжнародного права на предмет конституювання земляцьких організацій, визначення їх статусу і функцій.

Якщо звернутися до фундаментальних прав і свобод людини, то

серед них одне з перших місць належить свободі об'єднань, яка не може обмежуватися за релігійними, мовними, етнічними та іншими ознаками. Ці принципи викладені у засадничих міжнародних документах, зокрема у Загальній декларації прав людини [1], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [2], Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Відображені вони і в українському законодавстві, перш за все в Конституції країни. (Відзначимо, що вперше таку норму було внесено ще до Конституції УРСР у 1990 році (Стаття 49) одночасно зі скасуванням Статті 6 про керівну та спрямовуючу роль Комуністичної партії).

Конституція України, ухвалена 1996 року, Статтею 36 гарантує право громадян на об'єднання: „Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей” [4].

Конституція гарантує також право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію в будь-якій формі (Ст. 34), право збиратись мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (Ст. 39), свободу творчості та захист інтелектуальної власності (Ст. 54).

Уперше в українському правовому полі етнокультурні організації як суб'єкт права названі в Декларації прав національностей України. Статтею 6 цього документа всім національностям гарантується право „створювати свої культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання”. Визначаються також цілі і форми їх діяльності: „Ці організації можуть здійснювати діяльність, спрямовану на розвиток національної культури, проводити в установленому законом порядку масові заходи, сприяти створенню національних газет, журналів, видавництв, музеїв, художніх колективів, театрів, кіностудій” [5].

Отже з перших днів незалежності України земляцтва як різновид етнокультурних організацій стали повноправними правовими суб'єктами, що знайшло відображення і в інших нормативних актах.

Важливим кроком у легітимізації земляцтв стало прийняття Закону України „Про об'єднання громадян” [6]. Згідно з ним, громадські організації можуть утворюватися для задоволення різних спільних інтересів громадян, зокрема „національно-культурних” (ст. 3). Етнокультурні чи національно-культурні організації вважаються різновидом громадських організацій, що відрізняються від політичних партій (як і інші громадські організації) тим, що не можуть брати участь у формуванні органів влади та виробленні державної політики і відрізняються від інших громадських організацій метою і напрямом своєї діяльності, але користуються однаковими з ними

правами. В Законі зазначається, що обмеження діяльності об'єднань громадян можуть встановлюватися тільки Конституцією і законами України. Держава забезпечує дотримання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих шляхом, передбаченим Законом. Втручання державних органів і посадових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само, як і втручання громадських об'єднань в діяльність державних органів, посадових осіб та діяльність інших громадських об'єднань, не допускається – крім випадків, передбачених законом.

До набуття чинності Закону „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” [7] реєстрація земляцтв здійснювалася за Законом „Про об'єднання громадян” та прийнятими в його розвиток постановами Кабінету Міністрів України. Після набуття чинності Закону „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” стали розрізняти два види реєстрації: реєстрацію в органах юстиції статутів земляцтв та державну реєстрацію земляцтв як юридичних осіб у державного реєстратора.

Детальніше питання легалізації земляцтв регулюються Положенням про порядок легалізації об'єднань громадян, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 140 від 26 лютого 1993 року [8].

Отже існує кілька проблем у справі реєстрації земляцтв: 1) „подвійна реєстрація” для отримання статусу юридичної особи; 2) наявність „територіального статусу”, що звужує права земляцтв як юридичних осіб та вносить плутанину щодо реєстрації цих юридичних осіб різними державними органами в залежності від їх статусу; 3) неузгодженість норм Закону „Про об'єднання громадян” із Законом „Про оподаткування прибутку підприємств” в частині вимог щодо використання майна неприбуткової організації, яка ліквідується. Ці неузгодження породжують проблему щодо надання земляцтвам неприбуткового статусу.

Закон „Про об'єднання громадян” визначає також, що громадські організації можуть мати міжнародний, всеукраїнський та місцевий статус. Так, з 25 земляцтв областей України в Києві 11 зареєстровані Міністерством юстиції як міжнародні організації, інші мають місцевий статус і, відповідно, зареєстровані Київським міським управлінням юстиції. З відкриттям осередків в інших регіонах спостерігається тенденція до трансформації місцевих організацій у всеукраїнські. Хоча так званий міжнародний статус організації законом не обґрунтовується. Адже, незалежно від цього статусу, який для організації коштує понад 500 доларів США, така організація є винятково українською юридичною особою і саме так тлумачиться поза межами України.

Важливим питанням, яке може виникнути при подальшому вдосконаленні некомерційного законодавства, є розподіл між різними органами повноважень щодо нагляду і реєстрації. Нині Міністерство юстиції та його органи здійснюють легалізацію земляцтв та одночасно

нагляд за їх діяльністю. Такі широкі повноваження породжують зайвий бюрократизм у реєстрації у зв'язку із занепокоєнням реєстраційних органів власною відповідальністю за майбутню діяльність осіб, яких вони реєструють.

У позитивній міжнародній практиці повноваження державних органів реєстрації обмежуються встановленням правового статусу шляхом формальної перевірки засновницьких документів, видачі свідоцтва про реєстрацію юридичних осіб та веденням реєстру. Саме тому видається доцільним повністю передати реєстрацію земляцтв та інших громадських організацій державним реєстраторам [9].

Доцільно спростити й вимоги до змісту статутних документів організацій, оскільки нині засновники змушені переписувати в статуті більшість норм закону, які діють незалежно від статусу, а їх зміна викликає необхідність вносити зміни до цього установчого документа. Спрощення вимог зменшить корупційні очікування при реєстрації громадських організацій, у тому числі й земляцтв [10].

Не менш важливим є питання реєстру земляцтв. Українське законодавство передбачає велику кількість реєстрів, у яких обліковуються громадські організації, проте Єдиного реєстру немає. Не встановлено загальних вимог щодо ведення реєстрів і доступу громадськості до інформації, що міститься в них. Лише формально реєстри неприбуткових організацій не закриті для громадськості. Кожний орган, що реєструє громадську організацію, веде їх реєстр (управління Міністерства юстиції, місцеві виконавчі комітети та адміністрації). Положення про порядок легалізації об'єднань громадян передбачає публікацію в газеті „Урядовий кур'єр” даних реєстру про всеукраїнські та міжнародні громадські організації, хоча на практиці це положення ігнорується. З набуттям чинності Закону „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців” впроваджено єдиний державний реєстр юридичних осіб. Проте доступ до нього визначається самим законом і не відповідає публічності реєстрів неприбуткових організацій.

Крім того, в Міністерстві статистики всім юридичним особам присвоюється код, що відповідає виду їх діяльності, і без якого організація не може розпочати свою діяльність (відкрити банківський рахунок, виготовити печатку тощо). Відповідно до Закону „Про державну статистику в Україні” [11], інформація з державного статистичного реєстру надається громадським організаціям, іншим юридичним і фізичним особам на платній основі. Статистична інформація надається безплатно тільки у випадках, коли громадські організації чи інші особи виконують доручення державних органів. Це обмежує доступ до статистичної інформації. До того ж, на жаль, класифікація видів діяльності в органах статистики не має нічого спільного зі справжніми видами діяльності неприбуткових організацій; земляцтва, наприклад, здійснюють такий вид діяльності, як „обслуговування домашніх господарств”.

Після включення до Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, земляцтво має стати на облік в органах Державної податкової адміністрації, де йому присвоюється код платника податків. Для того, щоб підтвердити пільги на оподаткування прибутку, земляцтво має бути занесене до Реєстру неприбуткових організацій, який веде Державна податкова адміністрація на підставі Закону „Про оподаткування прибутку підприємств” [12]. Отже, незалежно від того, реєструються земляцтва в одному чи в кількох місцях, має існувати єдиний національний реєстр для всіх неприбуткових організацій, цілком доступний для громадськості.

Слід зазначити, що в жодному законі України про вибори народних депутатів України (1993, 1997 та 2002 рр.) громадські організації не визнавалися суб'єктами висування кандидатів. Очевидно, що перехід з 2004 року до пропорційної системи виборів депутатів усіх рівнів, коли суб'єктами виборчого процесу стали лише політичні партії, остаточно позбавив об'єднання громадян непартійного типу, до яких належать і земляцтва, можливості бути суб'єктом виборчого процесу.

У вересні 2001 року було прийнято Розпорядження Президента України №252/2001 рр „Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств” з метою координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері, де міститься й вказівка Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям разом з відповідними органами місцевого самоврядування розглянути можливість безоплатного надання будівель і споруд, що перебувають у державній та комунальній власності, для проведення національно-культурними товариствами культурологічних, освітніх, науково-просвітницьких та інших заходів; вивчити питання та здійснити в установленому порядку заходи щодо встановлення відповідно до законодавства мінімального розміру плати за оренду державного та комунального майна, що використовується зазначеними товариствами для забезпечення своєї діяльності [13].

Без сумніву, виконання цих положень сприяло б розвитку земляцтв та активізації їх діяльності, що, у свою чергу, дало б додаткові можливості для збереження етнокультури українського народу та її регіональних особливостей. Адже, крім виконання функцій інституту громадянського суспільства, основна роль земляцтв – етнозберігаюча, саме завдяки якій ці організації називаються „діаспорою своєї області”. Це: 1) активна участь у розвитку і зміцненні духовної культури, мови свого народу, участь в культивуванні національних традицій та звичаїв свого краю, у підтриманні культурних зв'язків з рідною областю; 2) захист соціальних прав вихідців зі своєї області, що проживають у столиці; 3) здійснення економічних завдань для земляків; 4) лобювання отримання гарантій для ефективного розвитку своїх областей, вплив на позитивні позиції своєї області в Україні. Зайве й говорити, що етнокультура та її головні складові (національний менталітет, духовна і матеріальна культура,

мова) посідають в національній культурі стрижневе місце, бо зберігають у пам'яті людській етнічні індикатори поведінки, вироблені протягом віків, які визначають не лише продовження існування народної культури сьогодні, але й значно більше – цілісність етносу.

Тим часом в українському законодавстві немає нормативного включення земляцтв як суб'єктів політики. Не існує документів, які б фіксували місце і роль земляцтв у громадянському суспільстві. Лише кілька положень узагальнено позначають суспільно-політичну функцію „представників громадських організацій” чи „інститутів громадянського суспільства”. Так, Постанова Кабінету Міністрів України „Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” визначає порядок проведення консультацій з громадськістю стосовно формування та реалізації державної політики, у тому числі й діяльність громадських рад при центральному і місцевих органах виконавчої влади [14].

На окрему увагу заслуговує „Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України, мета якої – удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, створення належних умов для розвитку та діяльності його інститутів. Концепція визначає напрями вдосконалення законодавчих актів, що передбачають спрощення процедури легалізації та реєстрації зазначених інститутів; регулювання їх підприємницької діяльності; створення умов для розвитку благодійництва і меценатства; запровадження механізму державного замовлення на надання інститутами окремих послуг на конкурсних засадах; підтримку суб'єктів господарювання та громадян, які надають фінансову допомогу чи здійснюють добровільні пожертвування інститутам для розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення; спрощення вимог до установчих документів інститутів та ліцензування їх діяльності з надання соціальних послуг; удосконалення правового регулювання участі інститутів у прийнятті рішень органами виконавчої влади, діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності тощо. Ці питання досить актуальні, проте і нині не маємо інформації щодо оцінки реалізації органами державної влади положень цієї Концепції [15].

Наступний документ – Програма діяльності уряду „Український прорив: для людей, а не політиків” в частині „Громадянське суспільство” визначає державну підтримку розвитку громадянського суспільства, яка передбачає: налагодження плідного діалогу між владою, неурядовими організаціями та громадянами; створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства; вчасне і публічне реагування органів державної влади на ініціативи і звернення громадськості; приведення законодавства про неурядові організації у відповідність з

європейськими стандартами.

Для реалізації цих завдань уряд зобов'язується вдосконалити нормативно-правову базу з питань діяльності громадських організацій, що передбачає розроблення таких проектів законодавчих актів: про внесення змін до Закону України „Про об'єднання громадян” (спрощення та здешевлення процедур створення і реєстрації громадських організацій); про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (нова редакція); про неприбуткові організації [16].

Проте питання про практичну реалізацію вкотре задекларованих намірів держави щодо сприяння розвитку громадянського суспільства і, зокрема, діяльності громадських організацій, і досі лишається відкритим.

Аналіз українського законодавства в частині державної політики щодо розвитку земляцтва як елемента громадянського суспільства дає можливість зробити наступні **висновки**.

1. В Україні й досі не запроваджено єдиної та скоординованої державної політики щодо взаємодії з громадянським суспільством і сприяння діяльності його інститутів. Закон України „Про об'єднання громадян” як базовий нормативний акт не відповідає сучасним потребам розвитку громадянського суспільства; закони, що регулюють діяльність окремих видів громадських організацій, застаріли, а іноді й суперечать як новітньому законодавству, так і базовому Закону. Відтак діяльність земляцтва значною мірою гальмується через непрозорість та неузгодженість законодавства у цій сфері.

2. Органи державної влади протягом останніх п'яти років не проявляли особливої активності щодо реформування законодавства для організацій громадянського суспільства, в структурі якого дієвою складовою є земляцтва.

3. З огляду на унікальність етнозберігаючих функцій, які виконують земляцтва в українському суспільстві, важливо не лише реформувати законодавство в частині нормативного регулювання (ліквідація територіальних обмежень та розширення правових можливостей для здійснення діяльності земляцтва, залучення їх до надання соціальних послуг населенню за рахунок державного і місцевих бюджетів) та фіксації місця і ролі земляцтва у громадянському суспільстві, але й на практиці впроваджувати задекларовані заходи для підтримки та розвитку національно-культурних товариств.

4. Реформування законодавства стосовно всього некомерційного сектора, до якого належать і земляцтва, в тому числі й приведення у відповідність до фундаментальних принципів статусу неурядових організацій в Європі, має, у першу чергу, передбачити спрощення і здешевлення державного регулювання процедур реєстрації земляцтва;

створення податкових стимулів для філантропічної і благодійної діяльності бізнесу; запровадження процедур фінансової підтримки земляцтв шляхом залучення їх до реалізації державних гуманітарних проектів на конкурсній основі.

Впровадження нових правових норм, як і вдосконалення чинних, – справа назріла, оскільки цілком очевидно, що в подальшому діяльність земляцтв все більше впливатиме на формування громадянського суспільства в Україні. Отже ефективне реформування законодавства можливе лише за умови посилення співпраці органів державної влади з об'єднаннями громадян при виробленні державної політики у цій сфері.

Література:

1. Загальна декларація прав людини. Генеральна Асамблея ООН. Док. ООН/PES/217 А від 10.12.1948 р.
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Генеральна Асамблея ООН. Док. ООН/PES/2200 А (XII) від 16.12.1966 р. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-08 від 19.10.1973 р.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи. 04.11.1950 р. Ратифіковано Законом України № 475/97-ВР (475/97-ВР) від 17.07.1997 р.
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – С. 141.
5. Декларація прав національностей України. Верховна Рада України, № 1771-ХІІ від 01.11.1991 р.
6. Закон України „Про об'єднання громадян” № 2460-ХІІ від 16.06.1992 р. Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 34 – С. 504.
7. Закон України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” № 755-IV від 15.05.2003 р. Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 31 - 32. – С. 263.
8. Положення про порядок легалізації об'єднань громадян. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 140 від 26.02.1993 р.
9. **Український Д.** Загальна оцінка стану правового регулювання діяльності невідприємницьких організацій. <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032334&mode=thread&order=0&thold=0>.
10. **Кормич Л. І., Шелест Д. С.** Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України: Навч. посіб. – Одеса: Юридична література. – 2002. – 200 с.
11. Закон України „Про державну статистику в Україні” № 2614-ХІІ від 17.09.1992 р. Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 43. – С. 608.
12. Закон України „Про оподаткування прибутку підприємств” № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 4 – С.

28.

13. Розпорядження Президента України „Про заходи щодо підтримки діяльності національно-культурних товариств” № 252/2001-рп від 21.09.2001 р.

14. Постанова Кабінету Міністрів України „Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 1378 від 15.10.2004 р.

15. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21.11. 2007 р.

16. Програма діяльності Кабінету Міністрів України „Український прорив: для людей, а не політиків”, затверджена Постановою КМ № 14 (14-2008-п) від 16.01. 2008 р.