

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»



# ПОРІВНЯЛЬНО-АНАЛІТИЧНЕ ПРАВО

4/2019



[WWW.PAP.IN.UA](http://WWW.PAP.IN.UA)

**Державний вищий навчальний заклад  
«Ужгородський національний університет»  
Міністерства освіти і науки України**

**Електронне наукове видання  
«Порівняльно-аналітичне право»**

**№ 4, 2019**

**Ужгородський національний університет  
Ужгород 2019**

**Порівняльно-аналітичне право** – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

**РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

- Головний редактор:** Бисага Юрій Михайлович – доктор юридичних наук, професор
- Заст. гол. редактора:** Бслов Дмитро Миколайович – доктор юридичних наук, професор
- Відповідальний секретар:** Рогач Олександр Янович – доктор юридичних наук, професор
- Члени редакційної колегії:**
- Бедь Віктор Васильович – доктор юридичних наук, професор;
  - Білаш Олександр Володимирович – доктор теології, кандидат юридичних наук, доцент;
  - Гайніш Едіта – доктор права, доктор філософії у сфері права (Словацька Республіка);
  - Громовчук Мирослава Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент;
  - Дрозд Олексій Юрійович – доктор юридичних наук, доцент;
  - Жежихова Мартина – кандидат юридичних наук (Словацька Республіка);
  - Лазур Ярослав Володимирович – доктор юридичних наук, професор;
  - Легеза Юлія Олександрівна – доктор юридичних наук, професор;
  - Лемак Василь Васильович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;
  - Мраз Станіслав – доктор юридичних наук, професор (Словацька Республіка);
  - Рогач Іван – кандидат юридичних наук (Словацька Республіка);
  - Севрюков Олександр Павлович – доктор юридичних наук, професор (Російська Федерація);
  - Семерак Олександр Созонович – кандидат юридичних наук, професор;
  - Сідак Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор;
  - Стапіш Пьотр – доктор права, професор (Республіка Польща);
  - Ступник Ярослав Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент;
  - Уканов Казбек – доктор юридичних наук, професор (Республіка Казахстан);
  - Фазикош Василь Георгійович – кандидат юридичних наук, професор;
  - Федоренко Владислав Леонідович – доктор юридичних наук, професор;
  - Шекк Олена Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент (Російська Федерація);
  - Ярема Василь Іванович – доктор економічних наук, професор.

**Видання «Порівняльно-аналітичне право» включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін.**

**Наказ Міністерства освіти і науки України № 463 від 25 квітня 2013 р.**

**Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право» включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)**

*Рекомендовано до опублікування Вченою радою ДВНЗ «Ужгородський національний університет», протокол № 10 від 21.10.2019 року*



## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «НЕУРЯДОВА ОРГАНІЗАЦІЯ» (НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНИХ ТА МІЖНАРОДНИХ АКТІВ)

### THE ISSUE OF DEFINITION OF "NON-GOVERNMENTAL ORGANISATION" (ON THE BASIS OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL ACTS)

Яцина М.О.,

*аспірант кафедри кримінального права  
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника*

Трансформаційні процеси, які відбуваються на даний час в Україні, характеризуються зміцненням громадянського суспільства, вплив якого на формування державних процесів стрімко зростає. Даний процес не залишився без уваги вітчизняної кримінологічної науки, саме тому станом на сьогодні українськими кримінологами здійснюються дослідження, пов'язані із проблематикою визначеності ролі та місця громадськості у сфері протидії злочинності. Проте серед наявних праць зовсім мало уваги приділено дослідженню окремих специфічних учасників суспільних правовідносин у сфері протидії злочинності.

Встановлено, що важливими представниками громадянського суспільства є так звані «неурядові організації», серед яких українські, іноземні та міжнародні. Вони діють у багатьох суспільно важливих сферах, на окрему увагу заслуговує їхня діяльність із протидії злочинності, оскільки тривалий час панувала думка, що така діяльність є прерогативою держави, передусім правоохоронних органів.

Саме тому дана стаття присвячена дослідженню правової природи поняття «неурядова організація» на основі національних і міжнародних нормативних актів.

Визначено місце такого поняття в законодавчих актах України. З'ясовано, що українське законодавство не містить окремо визначеного поняття «неурядова організація», хоча воно все ж згадується в окремих нормативних актах відомчого характеру. Єдине нормативне визначення терміна «неурядова організація» у законодавстві України є питанням найближчого часу.

Зважаючи на європейський курс української держави, вбачається доцільним вивчення даного питання з погляду європейського досвіду. Тому під час дослідження проаналізовано визначення неурядової організації в документах Ради Європи, зважаючи на важливість цієї міжнародної інституції, яка займається питаннями верховенства права.

У підсумку, на основі здійсненого дослідження та проведеного аналізу національних і міжнародних нормативних актів пропонується авторське визначення поняття «неурядова організація». Крім того, наголошується на необхідності подальшого вивчення ролі та місця «неурядових організацій» у сфері протидії злочинності як перспективного напрямку розвитку кримінологічної науки.

**Ключові слова:** неурядова організація, Рада Європи, протидія злочинності, суспільно-правові відносини, злочинність, запобігання злочинності.

The transformational processes that are currently taking place in Ukraine are characterized by the strengthening of civil society, whose influence on the formation of state processes is growing rapidly. This process has not stayed away from the national criminological science, which is why, as of today, a number of studies are conducted by Ukrainian criminologists related to the issue of determining the role and place of the public in the sphere of combating crime. However, there is very little focus on the study of specific participants in the social relationships in the field of crime prevention.

It is established that the so-called "non-governmental organizations" are an important representatives of civil society, among them Ukrainian, foreign and international ones. Their activity is present in many socially important areas, including their activity in the field of combating crime. This fact deserves special attention from scientific community, as for a long time the prevailing opinion was that such activity is the prerogative of the state, first of all law enforcement agencies.

That is why this article is dedicated to exploring the legal nature of the concept of "non-governmental organization" on the basis of national and international regulations.

The place of such concept in the legislative acts of Ukraine is determined. It is found that the Ukrainian legislation does not contain a separately defined concept of "non-governmental organization", although it is still mentioned in several separate regulations. The issue of a single normative definition of "non-governmental organization" in the legislation of Ukraine is a matter of time.

Given the European direction of Ukrainian state, it is appropriate to study this issue from the perspective of the European experience. Therefore, the study analysed the definition of "non-governmental organization" in documents of Council of Europe, considering it as an important international institution dealing with the rule of law.

As a result, based on the conducted research and analysis of regulations both national and international, the author defines the concept of "non-governmental organization". In addition, the need to conduct further research on the role and place of "non-governmental organizations" in the field of crime prevention is emphasized, as a promising direction for the development of criminological science.

**Key words:** NGO, Council of Europe, counteraction of crime, social and legal relations, crime, crime prevention.

**Постановка проблеми.** У сучасній вітчизняній кримінологічній науці на сьогодні здійснюються дослідження, пов'язані із проблематикою визначеності ролі та місця громадськості у сфері протидії злочинності. Проте зовсім мало уваги вчені приділяють окремим специфічним учасникам суспільних правовідносин. Зважаючи на те, що держава та суспільство постійному розвиваються, варто зазначити, що представники громадянського суспільства як фундамент і часто рушійна сила такого прогресу відіграють неабияку роль у сучасному розвитку української держави, отже, необхідне ґрунтовне дослідження їхньої специфіки, визначення їхнього правового регулювання, механізму їх захисту, видів і способів їх діяльності тощо.

В умовах стрімкого розвитку сучасного українського суспільства, процесу євроатлантичної інтеграції нашої держави можемо стверджувати, що саме громадянське суспільство є ідейною і методичною основою для впровадження новітніх підходів, інноваційних методів роботи

в різних сферах життєдіяльності держави. Не є винятком і сфера протидії злочинності. Найбільш яскраво це проявляється щодо протидії злочинності корупційного характеру, що нині є загальновідомим фактом.

Наявна гостра необхідність передусім на теоретичному рівні провести дослідження діяльності представників громадянського суспільства, насамперед неурядових організацій, в Україні щодо протидії злочинності загалом, так і її видів зокрема. Важливо з'ясувати їхнє місце в системі протидії злочинності, визначити їхні ознаки, специфічні риси, що дозволить відокремити їх від схожих правових категорій.

**Стан опрацювання проблематики.** На даний час теоретичний фундамент дослідження неурядових організацій у межах вітчизняної кримінології є досить незначним, оскільки більшість науковців у своїх працях досліджували громадськість у сфері протидії злочинності загалом або зосереджували свою увагу на державних органах. Варто





значити праці вчених, які так чи інакше вивчали цю проблематику, серед них: О.М. Бандурка, В.С. Батиргарєєва, В.І. Борисов, О.М. Гаврилов, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Г. Колодяжний, О.М. Литвинов, П.Л. Фріс та ін.

**Мета статті** – дослідження змісту поняття «неурядова організація» у вітчизняних і міжнародних актах, у результаті чого можна сформулювати визначення даного поняття, що дасть змогу надати виокремити неурядові організації як окремого гравця у сфері протидії злочинності.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах трансформаційних змін, які на даний час переживає Україна, на арену державних і суспільних відносин виходить нове коло учасників, які істотно впливають на функціонування різних сфер нашої держави, зокрема щодо протидії злочинності. Ними передусім є не так давно створені органи: Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Національне антикорупційне бюро (далі – НАБУ), Державне бюро розслідувань та ін. Проте поруч із державними органами й організаціями ми спостерігаємо активізацію діяльності в тій чи іншій формі громадськості, яка стрімко набуває все більшого впливу на життєдіяльність держави, зокрема й у питаннях протидії злочинності. Закон України № 580–VIII «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. ввів новий принцип діяльності поліції – принцип взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства, який, крім іншого, передбачає, що поліція має діяти в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямована на задоволення їхніх потреб. Також даний у ст. 29 Закону зазначено, що поліція взаємодіє із громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [1]. Така діяльність, як протидія злочинності, не може бути повноцінною та не може існувати відокремлено від громадянського суспільства.

Варто наголосити, що це далеко не єдиний приклад того, коли законодавець надає особливого значення залученню громадськості до важливих процесів функціонування нашої держави.

У зв'язку із цим останнім часом у засобах масової інформації (далі – ЗМІ), експертному середовищі, серед науковців суспільних наук часто згадується термін «неурядова організація». Незважаючи на цей факт, досі відсутні фундаментальні дослідження правового статусу, ознак, місця і ролі неурядових організацій у суспільно-правових відносинах із державою.

У демократичному світі саме неурядові організації являють собою основу громадянського суспільства будь-якої демократичної країни. Вони в розвинутих західних демократіях пронизують практично всі сфери життєдіяльності держави (освіта, медицина, бізнес, політика, право та ін.). Серед найбільш відомих для українців можна назвати такі масштабні неурядові організації світового рівня, які зосереджують свою діяльність, зокрема, і на правовій сфері та працюють в Україні, як: Міжнародний комітет Червоного Хреста, Amnesty International, Transparency International, La Strada й ін.

Можна стверджувати, що неурядова організація є таким учасником правовідносин, що має свої унікальні особливості, характерні ознаки, правове регулювання, що вирізняє її з-поміж інших суб'єктів суспільно-правових відносин між державою та громадянським суспільством. Проте, вважаємо, що для такого твердження насамперед потрібне з'ясування змісту поняття «неурядова організація».

Незважаючи на той факт, що неурядові організації діють в Україні, українське законодавство не містить окремої дефініції, а лише опосередковано згадує їх в окремих галузевих нормативно-правових документах. Так, напри-

клад, у постанові Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 2 грудня 2015 р. № 1039 «Про затвердження Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях» [2], а саме в Додатку 1, як одержувач соціальних витрат згадується, серед іншого, і неурядова організація.

Крім того, неурядові організації згадувались у різному роду нормативно-правових документах (які на даний час втратили чинність) центральних органів виконавчої влади. Отже, можна говорити про те, що попри відсутність нормативного визначення неурядової організації, уживання даного поняття в законодавстві України є беззаперечним фактом. Водночас ні законодавство, ні вітчизняна правова наука нічого не говорять про правову природу таких організацій.

На нашу думку, такий стан речей можна пояснити тим, що термін «неурядова організація» перекочував до нас з іноземних джерел. На це вказує той факт, що в нормативно-правових документах, у яких говорилося про неурядові організації, вони згадувались в тій їхній частині, де йшлося про організації іноземного походження. Наприклад, у постановках різних років Центральної виборчої комісії в тій частині, що стосувалася діяльності іноземних спостерігачів під час виборів в Україні, зазначено: «Міжнародна неурядова організація до звернення також додає засвідчені копії установчих документів (статут тощо), які підтверджують, що до статутної діяльності такої організації належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, а також засвідчену копію документа на підтвердження міжнародного статусу такої організації <...>», таке положення міститься в п. 2.6 постанови Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2015 р. № 198 «Про Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних міських голів та старост сіл, селищ» [3].

Зважаючи на іншомовне походження терміна «неурядова організація», для правильного його тлумачення видається доречним звернутися до надбання інших наук, передусім англійської філології. Оскільки він є буквальним перекладом англійського терміна “non-governmental organization” (так звані NGOs, вони ж – НУО). Для цього варто звернутися до загальноприйнятого для використання в науці англійської філології словника англійських слів та термінів Longman Dictionary of Contemporary English, який дає таке визначення: “Non-governmental organization – an organization which helps people, protects the environment etc. and which is not run by a government” («неурядова організація – організація, яка допомагає людям, захищає навколишнє середовище тощо і яка не керується урядом/владою/державою») [4].

Звичайно, Longman – словник, тому його визначення не може слугувати таким, яке є допустимим для використання в юридичній науці, тому необхідно звернутися до надбання права та правничої науки.

Зважаючи на іншомовне походження терміна, доречно звернутися до іноземних джерел. Варто наголосити на тому, що єдиного офіційного визначення неурядової організації в нормативних документах немає, незважаючи на той факт, що воно досить часто згадується в численних актах міжнародного характеру. Такий стан речей зумовлений тим, що у світі вже давно склався єдиний підхід до розуміння неурядової організації.

З метою загальної правової уніфікації підходів до розуміння поняття неурядової організації в Європі дане питання неодноразово розглядалось Радою Європи. Одним із перших таких кроків на міжнародному рівні стало ухвалення 24 квітня 1986 р. Європейської конвенції про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій і про бажаність збільшення кількості її



договірних сторін [5]. Даний документ, як видно з назви, стосувався діяльності неурядових організацій, яка виходила за межі однієї країни.

5 липня 2002 р. за результатами трьох багатосторонніх зустрічей, організованих Радою Європи, учасниками ухвалено інший документ, який уже безпосередньо стосувався саме неурядових організацій і національного характеру держав-членів, а саме Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі, де в п. 1 визначено неурядові організації як такі, що «<...> по суті є добровільними самоврядними організаціями, і саме тому не підлягають управлінню з боку органів державної влади. Терміни, якими їх звичайно описують у національному праві, можуть варіювати, однак вони охоплюють асоціації, благодійні заклади (charities), фонди (foundations, funds), некомерційні корпорації, товариства і довірчу власність в управлінні (trusts). Вони не включають організації, що діють як політичні партії» [6].

Проте на цьому робота міжнародних експертів не була припинена, уже у 2007 р. з метою створення єдиних стандартів у сфері діяльності неурядових організацій у державах-членах Ради Європи ухвалено Рекомендацію CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо створення та діяльності неурядових організацій. Вона містить цілі, форми, засади діяльності неурядових організацій тощо, які рекомендують врахувати державам-членам у їхньому національному законодавстві. Так, зокрема, у п. 1 зазначено, що, відповідно до цілей Рекомендації, під неурядовими організаціями варто розуміти добровільні, самокеруючі об'єднання й організації, створені для здійснення по суті некомерційних завдань їхніх засновників або членів, водночас сюди не варто відносити політичні партії [7].

Можна сказати, що таке визначення має універсальний характер, оскільки воно підготовлено фахівцями Ради Європи з урахуванням того, щоби надалі його можна було легко імплементувати в законодавство будь-якої держави-члена Ради Європи. Воно залишається актуальним дотепер.

З аналізу положень вищезазначених актів Ради Європи можна зробити висновок, що тут під неурядовими організаціями розуміють широке коло учасників суспільно-правових відносин: різні об'єднання, асоціації, фонди, трасти тощо.

Щодо України, то тут найближчі за своїм правовим статусом до неурядових організацій громадські об'єднання. Так, Закон України «Про громадські об'єднання» у ч. 1 ст. 1 визначає громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [8].

Визначення Закону України «Про громадські об'єднання» та визначення, які містяться в Рекомендації

CM/Rec (2007) 14 і Фундаментальних принципах, є дещо відмінними, але за результатами глибокого аналізу тексту Закону України й актів Ради Європи можна дійти висновку, що поняття «громадські об'єднання» та «неурядові організації» можна вважати здебільшого тотожними коли йдеться про організації національного характеру.

Даний висновок підтверджується тим, що в Законі України про «Про громадські об'єднання», а саме у ст. 2, яка визначає сферу дії даного Закону, у ч. 4 зазначено: «Неурядові організації інших держав, міжнародні неурядові організації (далі – іноземні неурядові організації) діють на території України відповідно до цього та інших законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [8]. Цим положенням законодавець фактично прирівняв іноземні неурядові організації до громадських об'єднань.

Що стосується міжнародних неурядових організацій, то для них характерні деякі особливості їхнього правового статусу. Основною з таких є можливість надання їм консультативного статусу при міжнародних міжурядових організаціях. Так, наприклад, що стосується отримання консультативного статусу в Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), то питання врегульоване Резолюцією ЕКОСОП 1996/31 від 25 липня 1996 р. У разі одержання такого статусу організація отримує права, які дають змогу брати участь у роботі ООН, зокрема в обговоренні питань, які входять до її компетенції. Отже, обсяг правосуб'єктності неурядової організації суттєво розширюється за набуття нею консультативного статусу [9, с. 82–83].

**Висновки.** Дослідження даного питання дає змогу визначити неурядову організацію як добровільну, самоврядну, некомерційну організацію, утворену в тій чи іншій правовій формі (асоціація, об'єднання, союз, спілка, фонд тощо), незалежно від волі держави, для задоволення потреб чи вираження інтересів як їх безпосередніх учасників, так і інших зацікавлених учасників суспільно-правових відносин.

Зважаючи на той факт, що Україна взяла курс на євроатлантичну інтеграцію, що передбачає, серед іншого, і гармонізацію вітчизняного законодавства відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу, питання ширшого вживання терміна «неурядова організація» та його подальшої імплементатії в національне законодавство є лише питанням часу. Проте даний процес необхідно здійснювати в умовах існування науково обґрунтованої теоретичної бази, тому визначення місця, ролі та відображення діяльності неурядових організацій в Україні, а також виділення їхніх ознак є предметом подальших глибоких наукових досліджень, зокрема, особливу увагу варто звернути саме на визначення місця та ролі неурядових організацій у сфері протидії злочинності в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Про затвердження Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях : постанова КМУ від 2 грудня 2015 р. № 1039. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2015-%D0%BF>.
3. Про Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних міських голів та старост сіл, селищ : постанова ЦВК від 28 серпня 2018 р. № 198. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0198359-15?find=1&text=%ED%E5%F3%F0%FF%E4%EE%E2%E0+%EE%F0%E3%E0%ED%B3%E7%E0%F6%B3%FF#w11>.
4. Longman Dictionary of Contemporary English, 5<sup>th</sup> edition, editor Michael Mayor. *Pearson Longman*. 2009. 2081 p.
5. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Council of Europe, Strasbourg, 24.IV.1986. *Офіційний сайт Ради Європи*. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a67c>.
6. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. *Офіційний сайт Ради Європи*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209).
7. Рекомендації CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_937](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_937).
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572–VI. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17?find=1&text=%ED%E5%F3%F0%FF%E4%EE%E2%B3+%EE%F0%E3%E0%ED%B3%E7%E0%F6%B3%BF#w11>.
9. Міжнародне публічне право : підручник / В.М. Репецький та ін. ; за ред. В.М. Репецького. 2-ге вид., стер. Київ : Знання, 2012. 437 с.

