

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО Й АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БЕЛА К. О.,
аспірант
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.922:061.2

**СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ**

У статті розглядається сучасний стан адміністративно-правового регулювання організації та функціонування громадських об'єднань. Аналізується ієрархія адміністративно-правових актів, які регулюють указане коло питань. Зазначається, що на сучасному етапі реформування адміністративного законодавства про громадські об'єднання важливо не тільки слідувати європейським орієнтирам і стандартам, а й посилювати механізми нагляду та контролю за законністю діяльності громадських об'єднань, особливо в часи політичної, економічної та соціальної нестабільності в нашій державі.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, громадські об'єднання.

В статье рассматривается современное состояние административно-правового регулирования организации и функционирования общественных объединений. Анализируется иерархия административно-правовых актов, регулирующих указанный круг вопросов. Отмечается, что на современном этапе реформирования административного законодательства об общественных объединениях важно не только следовать европейским ориентирам и стандартам, но и усиливать механизмы надзора и контроля за законностью деятельности общественных объединений, особенно во времена политической, экономической и социальной нестабильности в нашем государстве.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административное законодательство, общественные объединения.

The article deals with the current state of administrative and legal regulation of the organization and functioning of public associations. The hierarchy of administrative legal acts regulating the specified range of issues is analyzed. It is noted that at the current stage of reforming administrative legislation on public associations it is important not only to follow European benchmarks and standards, but also to increase the mechanisms of supervision and control over the legality of the activities of public associations, especially in times of political, economic and social instability in our state.

Key words: administrative-legal regulation, administrative legislation, public associations.

Вступ. Конституційні положення про право громадян на об'єднання є одними з ключових у демократичному суспільстві та в контексті розвитку правової державності в Україні. Ці положення створюють передумови для становлення й розвитку громадянського суспільства, сприяють належній реалізації економічних, екологічних, соціальних та інших потреб та інтересів громадян. Належна реалізація цих положень можлива лише за умови розвитку таких норм на рівні окремих галузей законодавства, в яких відбувається їх деталізація. Безумовно, ключову роль у цьому аспекті відіграє адміністративне законодавство, яким детально регламентуються особливості утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування громадських об'єднань. Нині ці питання є недостатньо дослідженими на доктринальному рівні, особливо враховуючи факт систематичного реформування законодавства в цій сфері й необхідності його переосмислення й оцінки з наукових позицій.

Зазначеним питанням тією чи іншою мірою приділяли увагу І. Грицай [3], В. Курило й У. Рамазанова [9], Т. Маланчук [10], Р. Тарануха [26] та інші. Адміністративне законодавство України в



цій сфері знаходиться в процесі перманентного реформування, а тому набуває актуальності розгляд сучасного стану адміністративно-правового регулювання організації та функціонування громадських об'єднань.

Постановка завдання. Метою роботи є дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання організації та функціонування громадських об'єднань.

Результати дослідження. Насамперед зазначимо, що «регулювання» – це термін, який походить від латинського слова «regulo» й означає «правило, упорядкування, приведення певного явища в належний стан» [8, с. 211].

Правове регулювання є однією з ключових категорій у загальній теорії держави й права, оскільки відображає процес утілення положень правових норм у реальну поведінку суб'єктів права. Правове регулювання є різновидом соціального регулювання, тобто цілеспрямованого впливу на поведінку людей із метою її корегування в реальному житті. Як відзначає В. Гойман, право існує тому, що воно діє, здійснює вплив на учасників правового спілкування, проявляє активність у суспільній сфері. Подібно державі, право не може проявляти себе, не проявляючи енергії щодо тих суб'єктів, які знаходяться в зоні його дії [12, с. 75].

Як указує П. Рабінович, правовим регулюванням є здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку [25, с. 151]. За іншим тлумаченням, правове регулювання – це здійснюваний усією системою юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування [5, с. 542]. Схоже визначення дає В. Ткаченко, що правовим регулюванням є здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин із метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового регулювання [4, с. 207–208].

Різновидом правового регулювання є його специфічний вид, який здійснюється за посередництвом норм адміністративного права. Йдеться про адміністративно-правове регулювання. Адміністративно-правове регулювання в процесі практичного втілення норм адміністративного права в реальне життя відбиває специфіку останнього як галузі права – імперативність, перебування виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів владних повноважень у фокусі правового регулювання, у динамічному вимірі в реальних правовідносинах. У доктрині адміністративно-правове регулювання визначається як механізм імперативно-нормативного впорядкування організації й діяльності суб'єктів і об'єктів управління та формування стійкого порядку їх функціонування [1, с. 309].

Не викликає сумнівів, що лише право, формалізоване в законодавстві, тобто таке, яке набуло формальної вираженості в нормативних приписах позитивного права, здатне здійснювати вплив на учасників суспільних відносин із метою регулювання їхньої поведінки, охорони й розвитку цих відносин. Отже, для здійснення якісного, дієвого й ефективного адміністративно-правового регулювання у сфері організації та функціонування громадських об'єднань необхідна належна, опрацьована й уніфікована нормативно-правова база. Важливим сектором нормативно-правового масиву, який має на меті впорядкування й охорону відносин у вказаній сфері, є адміністративне законодавство у сфері організації та функціонування громадських об'єднань, оскільки останнє порівняно з іншими галузями законодавства найбільш повно враховує реєстраційно-дозвільну природу утворення громадських об'єднань, необхідність здійснення поточного контролю за їхньою діяльністю та забезпечення законності в цій сфері.

«На чолі» адміністративного законодавства, як і будь-якої іншої галузі національного законодавства, перебуває Конституція України як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Відповідно до ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Важливо й те, що ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. При цьому всі об'єднання громадян рівні перед законом [7].

В ієрархії нормативно-правових актів, які регулюють діяльність громадських об'єднань, наступне місце після Конституції України займають міжнародно-правові акти. Наприклад, відповідно до ст. 20 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. При цьому ніхто не може бути примушений вступати в будь-яку асоціацію [2]. У ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права визначено, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки й вступати до них для захисту своїх інтересів. Важливо, що користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування



таким правом для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції [11]. Можна також згадати Конвенцію про свободу асоціації та захист прав на організацію від 09.07.1948 р. № 87, в якій визнається право працівників і роботодавців створювати на свій вибір організації без попереднього на те дозволу, а також право вступати в такі організації з єдиною умовою – підкорятися статутам цих останніх [6]. Можна згадати й інші міжнародно-правові акти, які тією чи іншою мірою врегульовують право об'єднання (наприклад, це Основні положення про роль адвокатів від 01.08.1990 р., у п. 23 яких визначено, що адвокати, як і інші громадяни, мають право на вільне висловлювання, віросповідання, об'єднання в асоціації й організації [13]). Важливим завданням на етапі реформування законодавства України в значній кількості сфер суспільного життя має бути оперативне відстеження зміни міжнародно-правових стандартів регламентації права на свободу утворення та вступу в громадські об'єднання й адаптація вітчизняного законодавства під ці стандарти.

У цілому ж центральним актом національного законодавства, за посередництвом якого здійснюється адміністративно-правове регулювання питань організації та функціонування, є Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI, яким визначено правові й організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Закон містить п'ять розділів, в яких розкриваються загальні положення організації та функціонування громадських об'єднань, їх утворення та реєстрації, прав і особливостей діяльності та її припинення [20]. Із погляду адміністративно-правового регулювання особливий інтерес представляють розділи II і IV, в яких розкриваються процедурні та реєстраційні особливості утворення та припинення громадських об'єднань. Як зазначається в судовій практиці [16], таке припинення провадиться на підставі Кодексу адміністративного судочинства України. При цьому припинення діяльності громадських об'єднань може здійснюватися лише в разі вичерпного переліку підстав, чітко визначених у Законі України «Про громадські об'єднання». Тому, наприклад, неможливим є припинення їхньої діяльності на підставі несвоєчасної сплати податків і зборів [17].

У ст. 9 вищевказаного Закону визначено, що утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників і оформлюється протоколом. У ч. 8 цієї статті вказується, що громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань» [21], протягом 60 днів із дня проведення установчих зборів. У разі неподання (ненадсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів із дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним. Більше того, дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім дій, пов'язаних із реєстрацією такого об'єднання, забороняються. У ст. 25 Закону визначено, що припинення діяльності громадського об'єднання здійснюється: 1) за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статуту порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації; 2) за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання. Не менш важливо й те, що якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийняте рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство такого громадського об'єднання відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [19].

Слід звернути увагу на те, що категорія громадського об'єднання, яка була введена законодавцем у 2012 р. у зв'язку з прийняттям вищевказаного Закону, виходячи з його положень, є вужчою за поняття «об'єднання громадян», яке існувало в попередньому Законі «Про об'єднання громадян» [24]. Це випливає з положень ст. 2 чинного Закону, в якому вказано, що дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення політичних партій, релігійних організацій, непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів [20].

Особливості державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, визначаються в наказі Міністерства юстиції України від 09.02.2016 р. № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи». Цим Порядком визначено процедуру проведення відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію



юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань» державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, права й обов'язки суб'єктів у сфері державної реєстрації [15]. При цьому громадські об'єднання, які не мають статусу юридичної особи, можуть діяти без статуту або зі статутом, залежно від рішення установчих зборів [21]. Це визначає особливості реєстрації та провадження діяльності такого роду громадських об'єднань.

З адміністративно-правового погляду важливо вести облік зареєстрованих в Україні громадських об'єднань. У зв'язку із цим на виконання положень вищевказаного Закону було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 19.12.2012 р. № 1212 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань» [22]. Цей Порядок визначає процедуру створення та ведення Реєстру громадських об'єднань. Окремо затверджено Порядок ведення Реєстру неприбуткових установ і організацій, включаючи неприбуткових підприємств, установ і організацій до Реєстру та їх виключення з Реєстру постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 440 [14].

З погляду адміністративного права, важливим елементом якого є контрольно-наглядова діяльність, цікавою є й постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій із громадськістю за ініціативою громадських об'єднань» від 24.05.2017 р. № 398 [23]. Цим Порядком визначено основні вимоги до організації й проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій із громадськістю за ініціативою громадських об'єднань із питань здійснення державного нагляду (контролю). Указано, що консультації з громадськістю проводяться в письмовій формі або шляхом публічного громадського обговорення. Публічне громадське обговорення проводиться у формі конференцій, форумів, зустрічей (нарад) із громадськістю тощо. На нашу думку, запровадження системи взаємодії органів державного нагляду (контролю) із громадськістю є важливим демократичним інструментом, властивим виключно правовій державності.

Висновки. Таким чином, нині в Україні створено адміністративно-правову основу регулювання суспільних відносин у сфері організації та функціонування громадських об'єднань. Адміністративно-правове регулювання в цій сфері (виходячи з відомого теоретичного положення, що адміністративно-правовим може бути акт, який містить хоча б одну адміністративно-правову норму) включає документи різної сили, починаючи від Конституції України й закінчуючи наказами Міністерства юстиції України й актами територіальних органів юстиції на місцях. На сучасному етапі реформування адміністративного законодавства про громадські об'єднання важливо не тільки слідувати європейським орієнтирам і стандартам, а й посилювати механізми нагляду та контролю за законністю діяльності громадських об'єднань, особливо в часи політичної, економічної та соціальної нестабільності в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Тихомиров Ю. Административное право и процесс: полный курс / Ю. Тихомиров. – М. : 2004. – 652 с.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10.12.1948 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015/conv.
3. Грицай І. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій / І. Грицай // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 6-2. – Том 3. – С. 11–14.
4. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко. – Харків : Право, 2009. – 684 с.
5. Кельман М. Загальна теорія держави та права : [підручник] / М. Кельман, О. Мурашин, Н. Хома. – Львів : «Новий Світ-2000». – 2009. – 584 с.
6. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію від 09.07.1948 р. № 87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_125/conv.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кузьмін Е. Щодо уточнення поняття та сутності термінів «правове регулювання» та «правова регламентація» в дослідженні збройних конфліктів / Е. Кузьмін // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Серія «Право». – Випуск 41. – Том 2. – С. 210–213.
9. Курило В. Адміністративно-правові засади діяльності громадських об'єднань в Україні : [монографія] / В. Курило, У. Рамазанова. – К. : БУБіП України, 2016. – 221 с.
10. Маланчук Т. Громадські об'єднання як учасники адміністративно-правових відносин у сфері роздрібної торгівлі / Т. Маланчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2 (11). – С. 15–18.



11. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043/conv.
12. Общая теория права и государства : [учебник] / Под ред. В. Лазарева. – М. : Юристь, 2001 – 520 с.
13. Основні положення про роль адвокатів від 01.08.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_835.
14. Порядок ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ і організацій до Реєстру та виключення з Реєстру : постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D0%BF/conv>.
15. Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 р. № 359/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16/conv/paran172#n172>.
16. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10.12.2014 р. у справі № 804/16903/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41854927>.
17. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3.02.2015 р. у справі № 804/144/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42608804>.
18. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 16.08.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33087391>.
19. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
20. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
21. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
22. Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань : постанова КМУ від 19.12.2012 р. № 1212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212-2012-%D0%BF/conv/paran12#n12>.
23. Про затвердження Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій із громадськістю за ініціативою громадських об'єднань : постанова КМУ від 24.05.2017 р. № 398 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/398-2017-%D0%BF/conv>.
24. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
25. Рабінович П. Основи загальної теорії держави і права / П. Рабінович. – К. : Атака, 1995. – 176 с.
26. Тарануха Р. Нормативно-правове регулювання реалізації конституційного права громадян на мирні зібрання в Україні / Р. Тарануха // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Випуск 714. – Серія Правознавство. – С. 48–53.

