

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



*Олег Баклан,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та
приватного права Київського
університету імені Бориса Грінченка*

УДК 342.9

Деякі коментарі щодо характеристики правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права (частина перша)

Право громадян на об'єднання передбачено ст. 36 Конституції України, яка передбачає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і 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 [1]. Відповідно ці положення мають перманентну актуальність та є об'єктом багатьох науково-прикладних досліджень. Тому і метою даної статті є продовження обговорення питань щодо реалізації зазначених положень, оскільки зміст та

аналіз сучасних наукових досліджень різних фундаментальних, комплексних та галузевих наук свідчить, що майже всі автори цих досліджень у власних наукових працях постійно звертаються до різноманітних питань щодо характеристики правового статусу таких традиційних суб'єктів адміністративного права як громадські об'єднання в їх різноманітних формах.

Спеціальними законами України про окремі види громадських об'єднань, Цивільним та Господарським кодексами визначаються особливості правового статусу: політичних партій, професійних спілок, релігійних організацій, підприємницьких утворень та ін.

Основним законом, який визначає базові засади щодо створення,

реєстрації, функціонування та припинення діяльності громадських об'єднань є Закон України «Про громадські об'єднання». Відповідно до цього нормативно-правового акту за організаційно-правовою формою громадське об'єднання утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. А громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [2].

Згідно зі ст. 3 Закону «Про громадські об'єднання» громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності.

За визначенням законодавця ці основні засади передбачають, що: добровільність – це право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому; самоврядність – це право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів публічної адміністрації в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом; вільний вибір території діяльності – це право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом; рівність перед законом означає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання; відсут-

ність майнового інтересу означає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи); прозорість та відкритість – це право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Особливістю правового статусу громадських об'єднань є те, що цим суб'єктам не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом. Так, наприклад, відповідно до Конституції та Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадяни України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Стаття 9 цього Закону визначає основні завдання цих громадських формувань як у сфері охорони громадського по-

рядку, так і у сфері охорони державного кордону[3].

Звернемо увагу, що для виконання визначених завдань відповідно до ст. 13 зазначеного Закону громадським формуванням з охорони громадського порядку і державного кордону надані певні владні повноваження щодо застосування, насамперед, адміністративно-примусових заходів, а саме:

- доставляти до органів Національної поліції, в підрозділи Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;

- вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, в тому числі на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено;

- у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

- входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення та деякі ін. [3].

За загальним правилом утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його

засновників та оформлюється протоколом. Юридична особа приватного права бере участь в утворенні громадської спілки через свого керівника або іншого уповноваженого представника, який діє на підставі довіреності на вчинення дій щодо утворення громадської спілки. Громадські об'єднання діють на підставі власних статутів, які затверджуються на установчих зборах. Громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку відповідно до ст. 19 Закону «Про громадські об'єднання», може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць країни, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у порядку, встановленому Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" [2].

Законодавець намагається конкретизувати права громадських об'єднань у відносно визначеної диспозиції ст. 21 Закону «Про громадські об'єднання», що для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих пи-



тань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; здійснювати інші права, не заборонені законом [2].

Визначені і основні засади щодо припинення діяльності громадського об'єднання. Так, згідно зі ст. 25 Закону «Про громадські об'єднання» існує добровільний спосіб припинення діяльності громадського об'єднання (саморозпуск) за рішенням громадського об'єднання, яке може бути прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статутом порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації; та припинення діяльності громадського об'єднання за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання. Припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». При цьому якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийнято 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" [2].

Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом. Як на погляд автора статті у теоретичному аспекті було б корисним розмежувати контрольну та наглядову діяльність в залежності від суб'єкту здійснення.

Громадське об'єднання відповідно до ст. 28 Закону «Про громадські об'єднання» може бути заборонено

судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, статті 4 Закону «Про громадські об'єднання». Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України [2].

Аналіз навчально-наукової літератури свідчить, що громадські об'єднання класифікуються за різними ознаками. Наведемо найбільш розповсюджені та слушні класифікації. Так, за структурною побудовою та організацією (що залежать від мети, основних положень статуту, членства, засновників та ін.) їх умовно можна поділити на: громадські об'єднання, створені за загальним інтересом власних членів (та/або засновників) та громадські самодіяльні об'єднання, що створюються для досягнення певної мети.

Громадські об'єднання, створені за загальним інтересом власних членів (та/або засновників) – традиційно це належно організаційно оформлені, добровільні об'єднання громадян, які переважно можна характеризувати спрямованістю щодо задоволення та захисту інтересів власних членів (та/або засновників), що діють за власним статутом на основі законодавчо визначених та корпоративних принципів. До них належать профспілкові, підприємницькі, творчі, молодіжні та жіночі, релігійні, різноманітні добровільні товариства та інші об'єднання. Ці об'єднання, як правило, мають перспективні програмні цілі, розгалужену структуру, ретельно розроблені статuti, переважно фіксоване членство. Різновидом цих об'єднань можна назвати і громадські рухи. Це

переважно політичні (й неполітичні також) об'єднання громадян, які пов'язані систематичним співробітництвом заради задоволення та захисту громадянських інтересів або інших соціально-політичних інтересів.

Громадські самодіяльні об'єднання, що створюються для досягнення певної мети представляють собою об'єднання, які можуть створюватися як при органах публічної влади та місцевого самоврядування так і автономно. Такими об'єднаннями є: комітети ветеранів війни та праці, жінок, захисту миру, батьківські ради, вуличні та квартальні об'єднання, різноманітні неформальні об'єднання (робітників, виборців, молодіжно-дитячі, соціально-політичні та ін.) та ін. Вони можуть не мати статусу юридичної особи, не мати статуту, чітких програм дії, фіксованого членства, при цьому мета їх діяльності може бути як соціально значущою, так і локальною.

За легітимністю виокремлюють легальні (дозволені законом), долегалі (тимчасово незареєстровані) та нелегалі (офіційно заборонені) громадські об'єднання.

За правовим статусом розрізняють громадські об'єднання зі статусом юридичної особи і ті об'єднання, які такого статусу не мають.

За масштабом діяльності виокремлюють громадські об'єднання з всеукраїнським статусом та місцеві (діяльність яких розповсюджується на певну місцевість, одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць) громадські об'єднання; міжнародні об'єднання тощо.

За спільним інтересом створюються спілки ветеранів, студентів, підприємців, профспілки та ін.

За певною метою виокремлюють громадські об'єднання щодо захисту прав споживачів, навколишнього середовища, боротьби за мир, вступу України до міжнародних організацій та ін. У цій класифікації можна виділити такі громадські об'єднання як політичні партії; підприємства, що

створюються з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

За рівнем прибутковості можна розрізнити: прибуткові та неприбуткові об'єднання.

За галузями та напрямками діяльності можна виокремити: наукові, спортивні, культурно-просвітницькі, професійні, творчі об'єднання та ін.)

За типом членства можна розрізнити такі об'єднання які мають: лише фіксоване членство (наприклад, профспілка), лише фіксоване членство асоціації міст та підприємств (юридичних осіб), змішане членство (наприклад, Торгово-промислова палата України) без формально-фіксованого членства тощо.

Різновидом громадських об'єднань, є політичні партії як об'єднання, що мають власні політичні цілі. Політична партія, відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії», – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [4].

Аналіз наведеної дефініції показує що, законодавець виокремлює дві характерні ознаки політичної партії, як специфічного об'єднання громадян, а саме:

- спільний інтерес в якості прихильності до певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку;
- мета в якості сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Основна відмінність, що відрізняє політичну партію від інших громадських об'єднань визначена у ст. 7 Закону «Про політичні партії», а саме – політичні партії повинні мати програму [4]. При цьому програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення.



Законодавством України встановлені як гарантії так і обмеження щодо утворення і діяльності політичних партій. Так, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності. Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх структурних утворень забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом «Про політичні партії».

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який досяг 18-го віку. Членами політичних партій згідно ст. 6 Законом «Про політичні партії» не можуть бути: судді; прокурори; поліцейські; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України; працівники Національного антикорупційного бюро України; державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»; члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. На час перебування на значених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії [4].

Порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії. Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії.

Членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії

є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії. Форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії.

Не допускається створення і діяльність структурних утворень політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Законодавець встановлює достатньо непросту процедуру щодо реалізації рішення про утворення такого суб'єкта права як політична партія. Так, відповідно до ст. 10 Закону «Про політичні партії» рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Також на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контрольно-ревізійні органи. Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб. Рішення про створення політичної партії приймається на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії [4].

Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій. Реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, у відповідності

до ст. 11 Закону «Про політичні партії» здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», після перевірки поданих матеріалів [4].

Законодавець намагається унеможливити створення малочисельних (або так званих «мільних») політичних утворень, тому і логічно зобов'язує політичні партії протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечити утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим.

Правовий статус суб'єктів характеризується сукупністю наданих їм прав. Так, наприклад, відповідно до ст. 12 Закону «Про політичні партії» політичні партії мають право: вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, Законом «Про політичні партії» та іншими законами України; брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України; ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні [4].

Не можна не відмітити в якості позитивного демократичного положення те, що політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і відстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обгрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють згідно ст. 18 Закону «Про політичні партії»: Міністерство юстиції; Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах; Рахункова палата; Національне агентство з питань запобігання корупції.

У разі порушення політичними партіями Конституції України, інших законів України відповідно до ст. 19 Закону «Про політичні партії» до них можуть бути вжиті такі заходи відповідальності як: попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії [4], які за правовою природою слід розглядати як адміністративні стягнення, що можуть бути застосовані для цього різновиду громадських об'єднань.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р.: станом на 30.09.2016 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2017. – 49 с.
2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI-ВР : за станом на 19.07.2017 р. // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 104. – 13 червня.



3. *Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III-ВР : за станом на 01.01.2016 р. // Урядовий кур'єр. – 30.08.2000.*

4. *Про політичні партії: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III-ВР : за станом на 26.11.2016 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 77. – 28 квітня.*

Баклан О. В. Деякі коментарі щодо характеристики правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права (частина перша)

У статті розглядається та аналізуються окремі положення щодо правового статусу таких традиційних суб'єктів адміністративного права як громадські об'єднання в їх різноманітних формах. З урахуванням зроблених акцентів, висловлюються власні коментарі з зазначених питань.

Ключові слова: громадське об'єднання, політична партія, правовий статус.

Баклан О. В. Некоторые комментарии относительно характеристики правового статуса отдельных субъектов административного права (часть первая)

В статье рассматриваются и анализируются отдельные положения относительно правового статуса таких традиционных субъектов административного права как общественные объединения в их различных формах. С учетом сделанных акцентов, высказываются собственные комментарии по указанным вопросам.

Ключевые слова: общественное объединение, политическая партия, правовой статус.

Baklan O. Some comments on the characteristics of the legal status of certain subjects of administrative law (part one)

The article examines and analyzes certain provisions regarding the legal status of such traditional subjects of administrative law as public associations in their various forms. Taking into account the accents made, our own comments on these issues are expressed.

Key words: public association, political party, legal status.