

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

PUBLIC ASSOCIATIONS AS SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW

Губачова Д.В., здобувачка кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізький національний університет

У статті досліджено характеристики громадських об'єднань, які визначають їх адміністративно-правовий статус. Зроблено припущення, що характеристика місця суб'єкта в адміністративному праві відбувається шляхом визначення наявних у нього публічно-управлінських повноважень, а також механізму їх застосування, а у випадку відсутності повноважень – окреслення правомочностей, що надаються суб'єктові при взаємодії з тими, кого наділено публічно-управлінськими повноваженнями. Встановлено, що громадські об'єднання є тим суб'єктом адміністративного права, що може: а) реалізувати окремі владно-управлінські функції; б) взаємодіяти з суб'єктами публічної адміністрації при реалізації наданих правомочностей.

Визначено, що громадські об'єднання можуть вступати в конкретні адміністративні правовідносини стосовно реалізації публічно-управлінських функцій, що врегульовано відповідною нормою права. Акцентовано увагу на тому, що вступ в різного роду адміністративні правовідносини громадських об'єднань можливий за умови наявності в нього відповідної адміністративної правосуб'єктності. Зазначено, що громадські об'єднання будуть брати участь у таких адміністративних правовідносинах: щодо розгляду звернень громадян; щодо одержання публічної інформації; щодо участі у розробці проектів нормативно-правових актів; щодо участі у здійсненні державної регуляторної політики; щодо участі у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються публічними інституціями тощо.

Виокремлено характеристики, що вказують на специфіку громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права, а саме: 1) можливість виступати учасником конкретного виду адміністративних правовідносин; 2) наявність правомочності на набуття делегованих повноважень владно-управлінського характеру; 3) можливість вступу в адміністративні правовідносини щодо набуття статусу громадського об'єднання та щодо подальшої взаємодії між громадським об'єднанням та суб'єктами управлінського сектору; 4) фактичне поширення на цього суб'єкта окремих видів адміністративного примусу, типу заборони продовжувати діяльність тощо.

Ключові слова: громадське об'єднання, інститут громадянського суспільства, адміністративно-правовий статус, реєстрація, взаємодія.

The article examines the characteristics of public associations that determine their administrative and legal status. It is assumed that the characterization of the subject's place in administrative law occurs by determining the public-management powers available to him, as well as the mechanism of their application, and in the case of the absence of powers, by outlining the powers granted to the subject when interacting with those who are granted public management powers. It has been established that public associations are subjects of administrative law that can: a) implement separate power-management functions; b) interact with subjects of public administration in the exercise of granted powers.

It was determined that public associations can enter into specific administrative legal relations in relation to the implementation of public management functions, which is regulated by the relevant legal norm. Attention is focused on the fact that the entry into various kinds of administrative legal relations of public associations is possible provided that it has the appropriate administrative legal personality. It is noted that public associations will participate in the following administrative legal relations: regarding consideration of citizens' appeals; regarding receiving public information; regarding participation in the development of projects of normative legal acts; regarding participation in the implementation of state regulatory policy; regarding participation in the work of consultative, advisory and other auxiliary bodies formed by public institutions, etc.

The characteristics indicating the specificity of public associations as subjects of administrative law are singled out, namely: 1) the possibility to act as a participant in a specific type of administrative legal relationship; 2) availability of authority to acquire delegated powers of a power-management nature; 3) the possibility of entering into administrative legal relations regarding the acquisition of the status of a public association and regarding further interaction between the public association and subjects of the management sector; 4) the actual distribution of certain types of administrative coercion, such as a prohibition to continue activities, etc., on this subject.

Key words: public association, civil society institute, administrative and legal status, registration, interaction.

Станом на теперішній час, суб'єктний вимір адміністративного права зазнав суттєвих змін: інституціоналізація органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яких наділено делегованими повноваженнями в якості суб'єктів публічної адміністрації; наділення фізичних осіб новим об'ємом прав та обов'язків адміністративного характеру; виділення якісно нових форм взаємодії громадських об'єднань та суб'єктів, наділених владними повноваженнями тощо. При цьому, означені процеси відбуваються на тлі гармонізації національного адміністративного законодавства до стандартів Європейського Союзу, поширення практики використання інформаційно-телекомунікаційних технологій, а також триваючої дії воєнного стану. Тобто, статус суб'єктів адміністративного права в цілому видозмінено внаслідок, що потребує вивчення як з теоретичної точки зору, так і з позиції правозастосування.

Дослідженням проблематики суб'єктів адміністративного права в цілому та діяльності громадських організацій та їх адміністративно-правового статусу, зокрема, займалися такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, Л. Р. Біла-Гіунова, Т. І. Білоус-Осінь, М. Ю. Віхляев, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, Є. Є. Додіна, Т. О. Карабін, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, О. С. Лагода, І. М. Лазарев, Д. В. Лученко,

О. Л. Макаренко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, що стосуються правового статусу громадських об'єднань, ряд питань їх оновленої галузевої адміністративної детермінації є малодослідженими, що обумовлює актуальність обраної тематики.

Усталеним є твердження про те, що кожна з галузей права включає суб'єктів, що задіяні в відповідних правовідносинах, наділяючи їх відповідним галузевим правовим статусом, що окреслює становище визначеного суб'єкта (громадянина, іноземця, підприємства, організації і т. д.) в межах суспільних правовідносин, яких врегульовано конкретної галуззю права. Таким чином, формується і адміністративно-правовий статус як галузевий правовий статус, що визначатиме місце визначеного суб'єкта в адміністративному праві та засади його участі в адміністративно-правових відносинах [1, с. 65]. Доцільно припустити, що характеристика місця суб'єкта в адміністративному праві відбувається шляхом визначення у нього наявності публічно-управлінських повноважень, а також механізму їх застосування, а у випадку їх відсутності – окреслення правомочностей, що надаються суб'єктові при взаємодії з тими, кого наділено публічно-управлінськими повноваженнями. На конституційному рівні, право громадян об'єднуватись для забезпечення

певних інтересів та захисту прав в політичній, економічній, соціальній, культурній та інших сферах передбачено положеннями ст. 36 Конституції України [2]. Відповідно, громадські об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права, що утворюється для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [3], є тим суб'єктом адміністративного права, що може: а) реалізувати окремі владно-управлінські функції; б) взаємодіяти з суб'єктами публічної адміністрації при реалізації наданих правомочностей.

Вступ в різного роду адміністративні правовідносини громадських об'єднань можливий за умови наявності в нього відповідної адміністративної правосуб'єктності, що є здатністю особи бути суб'єктом права і включає правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Як слушно відмічено Слободянюк М. А., суб'єкт адміністративного права виступатиме носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та матиме нормативно визначену правосуб'єктність бути учасником відносин, пов'язаних з публічним адмініструванням, а саме: реалізацією державної політики, наданням адміністративних послуг, притягненням до адміністративної відповідальності та забезпеченням прав громадян [4].

Учасником правовідносин є суб'єкт адміністративного права, що братиме участь у цих правовідносинах на підставі правової норми, реалізуватиме надані юридичні права та виконуватиме відповідні обов'язки [5, с. 124]. Слід враховувати те, що громадське об'єднання як суб'єкт адміністративного права є учасником адміністративних відносин, може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків у сфері адміністративного права та реально брати участь у адміністративних правовідносинах з огляду на юридичні норми. При цьому, громадські об'єднання можуть вступати в інші види правових відносин: цивільних, господарських, фінансових і т. д., виступаючи суб'єктом цивільного, господарського та відповідно фінансового права. Особливість адміністративних відносин в тому, що це вид суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права, виникають з приводу реалізації публічно-управлінських функцій, а однією із сторін є суб'єкт, що реалізовує свої виконавчо-розпорядчі повноваження [6; 7, с. 47; 8, с. 101].

Отже, громадські об'єднання можуть вступати в конкретні адміністративні правовідносини стосовно реалізації публічно-управлінських функцій, що врегульовано відповідною нормою права. Первинно, це адміністративні правовідносини з приводу реєстрації громадського об'єднання, які мають слідувати принципам закладеним положеннями Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» щодо зобов'язання для органів державної влади, органів місцевого самоврядування по створенню рівних можливостей для при реалізації права на об'єднання громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [9]. Порядок утворення громадського об'єднання врегульовано Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та різниться залежно від:

1) виду громадського об'єднання (громадська спілка або громадська організація);

2) утворення громадського об'єднання зі статусом юридичної особи або без такого [10].

Адміністративні правовідносини з приводу утворення громадського об'єднання здійснюються на установчих зборах його засновників. Так, під час проведення установчих

зборів засновниками приймається ряд важливих рішень, зокрема визначаються мета та цілі діяльності громадського об'єднання, обирається його найменування та символіка, затверджується статут громадського об'єднання. Далі відбувається державна реєстрація громадського об'єднання. Незалежно від того, чи має намір громадське об'єднання провадити діяльність із статусом юридичної особи або без нього, воно підлягає державній реєстрації протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів у порядку, визначеному законодавством. У разі, якщо громадське об'єднання протягом зазначеного строку не подало або не надіслало документи, необхідні для реєстрації, воно не вважається утвореним. Вчинення будь-яких інших дій, окрім реєстраційних, для такого об'єднання забороняється. Державна реєстрація проводиться за заявою уповноваженого представника громадського об'єднання шляхом звернення до суб'єкта державної реєстрації [10].

Виходячи з положень Розділу III Закону України «Про громадські об'єднання», громадські об'єднання як суб'єкт права вступатимуть до таких адміністративних правовідносин [3]:

щодо розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами з пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг; щодо одержання у порядку, визначеному законом, публічної інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

щодо участі у порядку, визначеному законодавством, у розробці проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і які стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

щодо участі у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до законодавства про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

щодо участі у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності тощо.

Аналіз означених адміністративних правовідносин, дозволяє стверджувати про наявність правомочності в громадського об'єднання набувати делегованих повноважень владно-управлінського характеру.

При цьому, можливість вступу громадських об'єднань в адміністративні правовідносини, не залежить від виду громадського об'єднання. Натомість, вид громадського об'єднання впливатиме на конкретний вид адміністративних відносин та їх зміст. До прикладу, різнитимуться відносини:

щодо реєстрації громадського об'єднання залежно від обраної організаційно-правової форми: громадської організації (громадського об'єднання, якого засновано фізичними особами та членами якого виступатимуть фізичні особи) чи громадської спілки (громадського об'єднання, якого засновано юридичними особи приватного права, а членами виступатимуть юридичні особи приватного права та фізичні особи);

напряму діяльності громадського об'єднання шляхом виділення громадських об'єднань, діяльність яких впорядковано положеннями законодавства про громадські об'єднання та громадських об'єднань, діяльність яких впорядковано положеннями спеціального законодавства (наприклад, політичні партії [11]; релігійні організації [12]); взаємодії з конкретним суб'єктом владних повноважень, що співпрацюватиме з суб'єктами українськими (у разі наяв-

ності відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, а також підтвердження такого статусу в визначеному законодавством порядку), місцевими (діяльність поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону) та міжнародними громадськими об'єднаннями (організація, яка має представництва в Україні та ще одній країні перебування).

Окремого значення, має фактичне поширення на громадські об'єднання окремих видів адміністративного примусу. До прикладу, примусового припинення діяльності, що має здійснюватися виключно на підставі судового рішення про заборону громадського об'єднання. У разі прийняття такого рішення майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету [3].

При визначенні місця громадських об'єднань в структурі суб'єктів адміністративного права, можна припустити, що це:

1) суб'єкт, який може брати участь в реалізації державної політики, наданні адміністративних послуг, притягненні до адміністративної відповідальності та забезпеченні прав громадян;

2) суб'єкт, що є підпорядкованим та таким, що не має матеріальної зацікавленості.

Підсумовуючи, приходимо до висновку про віднесення до характеристик, що вказують на специфіку громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права таких: 1) можливість виступати учасником конкретного виду адміністративних правовідносин; 2) наявність правомочності на набуття делегованих повноважень владно-управлінського характеру; 3) можливість вступу в адміністративні правовідносини щодо набуття статусу громадського об'єднання та щодо подальшої взаємодії між громадським об'єднанням та суб'єктами управлінського сектору; 4) фактичне поширення на цього суб'єкта окремих видів адміністративного примусу, типу заборони продовжувати діяльність тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла-Тіунова Л.Р., Білоус-Осінь Т.І. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 64–68.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/card2#Card> (дата звернення: 2.08.2023).
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 2.08.2023).
4. Слободянюк М.А. Система суб'єктів адміністративного права в умовах євроінтеграції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 323–325. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/77> (дата звернення: 2.08.2023).
5. Білоус-Осінь Т.І. Місце уповноваженого економічного оператора серед суб'єктів митного права України. *Митна справа*. 2013. № 5. С. 121–126.
6. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. С. 120.
7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 47.
8. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545> (дата звернення: 2.08.2023).
9. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 2.08.2023).
10. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 2.08.2023).
11. Про політичні партії: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/page2> (дата звернення: 2.08.2023).
12. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 2.08.2023).