

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF ACTIVITY OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE

Губський В.М.,
голова правління

Громадська організація «Антикорупційний центр спеціальних операцій»

У статті розглянуто актуальні питання діяльності громадських організацій в Україні та наголошується на їх важливості у суспільному житті. Крім того, зосереджується увага на динаміці та розширенні сфери діяльності громадських організацій, що є свідченням рівня розвитку громадянського суспільства. Також аналізуються адміністративно-правові засади діяльності громадських організацій в Україні.

Ключові слова: громадська організація, діяльність громадських організацій, адміністративно-правові засади діяльності громадських організацій.

В статье рассмотрены актуальные вопросы деятельности общественных организаций в Украине и отмечается их важность в общественной жизни. Кроме того, концентрируется внимание на динамике и расширении сферы деятельности общественных организаций, что является свидетельством уровня развития гражданского общества. Также анализируются административно-правовые основы деятельности общественных организаций в Украине.

Ключевые слова: общественная организация, деятельность общественных организаций, административно-правовые основы деятельности общественных организаций.

An indispensable condition for the establishment of democratic states and the formation of nations in this part of the world, which we consider to be the most developed and orientated today, was the formation and deployment of a system of public institutions that form civil society. Since the proclamation of Ukraine as a sovereign, independent, democratic, social and legal state, the problem of studying the peculiarities of the development of civil society and its institutions has become extremely urgent. So, immediately after independence, active development of civic organizations is observed, the purpose of which is to establish and operate an opportunity to influence the development of society. This has largely contributed to the rapid growth of such organizations, and, consequently, to the increased opportunities for citizens to establish non-governmental, non-profit, open organizations. However, despite the rapid increase in their number from year to year, there are many problems affecting their activities, the effectiveness of their functions, and hence the development of civil society as a whole, which in turn is a brake factor on the way.

The article deals with topical issues of the activities of civic organizations in Ukraine and emphasizes their importance in public life. In addition, the focus is on the dynamics and expansion of the scope of public organizations, which is evidence of the level of development of civil society. It also analyzes the administrative and legal principles of the activities of civic organizations in Ukraine.

That is why the study of the administrative and legal foundations of the activities of public organizations in Ukraine is highly relevant and relevant.

Key words: public organization, activity of public organizations, administrative and legal basis of activity of public organizations.

Жодна демократична країна не може ефективно функціонувати без розвиненого громадянського суспільства. Основні права громадянина на свободу об'єднання у громадські організації закріплені в Конституції України. Однак ці права не є вичерпними і можуть бути розширені законами та іншими нормативно-правовими актами, що підвищує актуальність подальшого законодавчого унормування діяльності громадських організацій в Україні. Отже, дослідження адміністративно-правових засад діяльності громадських організацій в Україні є досить актуальним.

До такого висновку дійшли іноземні та вітчизняні вчені, які досліджували адміністративно-правові засади діяльності громадських організацій (В. Литвин [1], С. Станік [2], Н. Грицяк [5] та ін.).

Враховуючи вищезазначене, особливої актуальності набуває дослідження адміністративно-правових засад діяльності громадських організацій в Україні та подальше вдосконалення законодавства України про громадські організації.

Події, що сталися в Україні протягом останнього часу, змусили по-новому подивитися на проблеми нашої держави. Слід визнати, що на сьогодні має місце недовіра українського суспільства до влади, суду та в цілому правової системи України, а громадські організації та їх представники мають великий авторитет, до їх думок населення прислухається.

В сучасному демократичному суспільстві є нормою зростаюча соціально-політична активність громадян та їх безпосередня участь у житті держави.

Із проголошенням України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1

Конституції України) основним завданням, яке потребувало розв'язання, стало формування національної системи законодавства, спрямованої передусім на забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Одним із основних прав та свобод людини і громадянина, які потребували законодавчого унормування та визначення механізму реалізації, стало право громадян на свободу об'єднання як невід'ємне право людини, закріплене Загальною декларацією прав людини і гарантоване Конституцією України. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про громадські об'єднання», яким було урегульовано правові та організаційні основи реалізації конституційного права на свободу об'єднання у громадські організації.

З прийняттям Закону чітко визначилися два напрями вдосконалення законодавства. Перший – розроблення законів, необхідність прийняття яких безпосередньо випливає зі змісту Конституції України. Йдеться про принципово нові для правової системи України законодавчі акти, спрямовані на врегулювання прав людини та громадянина, забезпечення основ функціонування держави й суспільства, діяльності політичних партій тощо. Другий напрям – своєчасне внесення змін до чинних законів з метою їх узгодження з конституційними положеннями та нормами [1, с. 15]. Крім того, С. Станік виділила третій пріоритетний напрям розвитку законодавства – адаптація чинного законодавства до норм європейського, міжнародного права [2, с. 3].

Отже, спочатку виникла потреба в узгодженні з приписами Конституції України Закону України «Про громадські об'єднання», а згодом – необхідність у розробленні

нового базового законодавчого акта, метою якого стало б удосконалення законодавства України про об'єднання громадян шляхом приведення його у відповідність до міжнародних договорів України, а також визначення належних правових та організаційних основ реалізації права особи на свободу об'єднання, створення сприятливих умов для утворення і діяльності громадських організацій та розвитку громадянського суспільства в цілому.

Незважаючи на те, що різні аспекти правової регламентації статусу громадських організацій стали предметом наукових досліджень багатьох учених в галузі теорії держави і права, адміністративного, конституційного, цивільного права (В. Авер'янов, М. Баглай, О. Ващук, Є. Додін, Л. Коваль, В. Кравченко, М. Менджул, В. Опришко, М. Орзіх, В. Погорілко, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Чіркін, М. Чудаков, Ю. Шемшученко, Ц. Ямпольська, О. Юлдашев та ін.), зміни у національному законодавчому регулюванні організацій та діяльності громадських організацій спричинили необхідність у проведенні комплексного дослідження стану відповідного нормативно-правового регулювання.

Метою статті є аналіз та з'ясування стану сучасного нормативно-правового регулювання адміністративно-правових відносин за участю громадських організацій.

Якщо звернутися до історичних витоків становлення законодавчої бази громадських об'єднань у деяких країнах Європейського Союзу, спостерігаємо наступне. Статус громадських об'єднань змінювався разом із суспільством і статусом особистості: від необмеженого права на об'єднання в Стародавній Греції до регулювання окремих прав і обов'язків об'єднань осіб у Стародавньому Римі, від професійних середньовічних корпорацій з твердою регламентацією праці і побуту їх членів, заборони на створення політичних організацій – до дозволу на створення профспілок і політичних партій XIX ст., закріплення права на свободу об'єднання в національному законодавстві, а в середині XX ст. – і в міжнародних нормах [3, с. 10-11].

Як правило, порядок створення та діяльності громадських організацій визначається окремими законами. Проте передумовою для становлення законодавства зарубіжних країн у сфері регулювання правового статусу громадських організацій є конституційні норми, які визначають право на об'єднання у різного роду неполітичні організації. Закріплене конституціями зарубіжних країн право на свободу об'єднання є юридичною основою створення та діяльності громадських організацій. У свою чергу, громадські організації – це одна із форм реалізації конституційного права на свободу об'єднання.

У період з кінця XIX ст. до середини XX ст. у Західній Європі законодавче регулювання діяльності об'єднань громадян було закріплено на конституційному рівні. У різні роки були прийняті конституції країн-членів Європейського Союзу: в Австрії – 21 грудня 1867 р; Фінляндії – 17 липня 1919 р.; в Італії – 22 грудня 1947 р.; у Греції – 09 червня 1975 р.; в Іспанії – 29 грудня 1978 р. тощо [3, с. 48].

Необхідно визнати співіснування двох основних (але діаметрально протилежних) тенденцій розвитку правового регулювання статусу громадських організацій. Перша з них полягає у тому, що право закріплює суспільні відносини, які вже давно з'явилися та потребують такого унормування (наприклад, Франція). Друга тенденція, яка є характерною для переважної більшості зарубіжних країн, передбачає запровадження законодавчими актами основних вимог до порядку створення й організації громадських організацій, що передують їх утворенню та функціонуванню.

Законотворчий процес у зарубіжних європейських країнах відбувається з урахуванням необхідності забезпечення виконання ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятої у 1950 р.: «Кожен має право

на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [4, с. 270].

У липні 2002 р. учасниками організованої Радою Європи у Страсбурзі багатосторонньої зустрічі було прийнято «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі», у яких вперше систематизовано основні європейські стандарти у цій галузі. Серед основних принципів, які визначають правовий статус громадських організацій у країнах Європи, можна відзначити наступні: 1) неурядові організації включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб; 2) неурядові організації можуть бути як неформальними об'єднаннями або організаціями, так і об'єднаннями або організаціями, що мають правосуб'єктність; 3) неурядові організації можуть бути національними й міжнародними і за складом, і за сферою діяльності; 4) неурядові організації не підлягають управлінню з боку органів державної влади; 5) неурядові організації, які мають правосуб'єктність, повинні мати такі ж права, що зазвичай належать іншим юридичним особам, і на них повинні поширюватися такі ж самі обов'язки та санкції у сфері адміністративного, цивільного та кримінального права, що зазвичай застосовуються до таких юридичних осіб; 6) законодавчі та податкові норми, що застосовуються до неурядових організацій, повинні заохочувати їх утворення і тривалу діяльність; 7) дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що впливають на неурядові організації, повинні надаватися до адміністративного оскарження та вільного оскарження з боку неурядових організацій у незалежному й неупередженому суді з належною юрисдикцією [5, с. 25].

Як показує аналіз стану нормативно-правового забезпечення діяльності громадських організацій в Україні, окремі принципи, які лежать в основі організації та діяльності європейських неурядових організацій, знайшли відображення у національному законодавстві.

Проте для характеристики стану нормативно-правового регулювання адміністративно-правових відносин за участю громадських організацій передусім необхідно виокремити рівні нормативного регулювання організації та діяльності цих інститутів громадянського суспільства. Виходячи з критерію «юридичної сили» нормативно-правових актів, можна виділити три базові рівні нормативно-правового забезпечення діяльності громадських організацій в Україні: 1) конституційний; 2) законодавчий; 3) підзаконний.

Конституційні засади правового регулювання діяльності громадських організацій в Україні містяться у конституційних приписах, зокрема: ст. 36, яка закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; ст. 37, яка встановлює заборону утворення і діяльності громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на протизаконну діяльність, а також гарантує заборону діяльності громадських організацій лише в судовому порядку; п. 11 ч. 1 ст. 92, згідно з яким виключно законами України визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян, у т. ч. громадських організацій.

Отже, Конституція України передбачає, що об'єднання громадян можуть існувати у двох видах: політична партія та громадська організація. Такий же підхід покладено і в основу правового регулювання відповідних суспільних відносин, передбачених Законом України «Про громадські об'єднання».

Зауважимо, що необхідність прийняття нового законодавчого акта у сфері регулювання організації та діяльності громадських організацій зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що викладена у пп. 7.5.1 Резолюції ПАРЕ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні», відповідно до якого

ПАРЄ зверталась із проханням прискорити ухвалення нового закону про громадські організації в Україні для усунення недоліків існуючого законодавства про недержавні організації [6, с. 19].

Як зазначалося вище, у 2002 р. на багатосторонній зустрічі Ради Європи у Страсбурзі прийнято «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі», де вперше систематизовано європейські стандарти у цій галузі. Один із основних принципів, які визначають правовий статус громадських організацій в країнах Європейського Союзу, полягає у наступному: неурядові організації включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб [7, с. 20-29].

Наведений вище принцип згодом знайшов відображення у Законі України «Про громадські об'єднання», яким передбачено, що громадське об'єднання – це 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. При цьому громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. 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 (ст. 1) [8, с. 1].

Отже, на сьогоднішній день громадська організація виступає різновидом громадського об'єднання, засновниками та учасниками якого є виключно фізичні особи.

Відображений у чинному Законі підхід до поділу громадських об'єднань за організаційно-правовою формою на громадські організації та громадські спілки по суті «знімає» цілу низку зауважень, висловлених фахівцями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України у висновках на зазначені вище законопроекти.

Так, на думку експертів, поняття «юридичні особи» застосовується у цивільному та господарському праві з метою забезпечення певних потреб господарювання та майнових відносин, а необхідність наділення їх правосуб'єктністю у відносинах щодо права громадян на свободу об'єднання у громадські організації не є достатньо зрозумілою.

Крім того, у Конституції України (ст.ст. 36 і 37) поняття «право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації» використовується у значно вужчому значенні, ніж у вказаних проектах. Натомість загальне правило законодавчої техніки передбачає, що юридичні терміни не повинні використовуватись у законі в іншому значенні, ніж вони використовуються в Конституції України.

Отже, під сумнів була поставлена правильність поєднання в межах одного правового інституту (громадських організацій, право на свободу об'єднання в які за Конституцією України мають виключно громадяни України) різнорідних за своєю правовою природою суб'єктів: громадян та/або юридичних осіб [9].

Необхідно звернути увагу, що новим Законом перед-

бачено ряд нововведень у сфері діяльності громадських організацій, зокрема: 1) знижено вік для засновників молодіжної громадської організації – з 15 років (порівняно із Законом 1992 р.) до 14 років; 2) за громадськими організаціями зі статусом юридичної особи закріплено право на здійснення підприємницької діяльності безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадської організації, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадської організації та сприяє її досягненню; 3) деталізовано порядок утворення громадської організації, встановлено вимоги до протоколу установчих зборів; 4) деталізовано процедуру реєстрації громадських організацій та відмови у такій, у т. ч. встановлено на нормативному рівні строк розгляду документів для реєстрації (7 днів), передбачено необхідність інформування уповноваженим органом з питань реєстрації засновників про заснування чи відмову у заснуванні рекомєнованим листом із повідомленням про вручення, із наданням мотивованого рішення, посилаючись на відповідний закон, а також інші законодавчі новели.

Щодо підзаконного рівня правового забезпечення організації та діяльності громадських організацій, то його становлять наступні акти: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації» від 26 грудня 2012 р. № 1193; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань та обміну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 19 грудня 2012 р. № 1212; Постанова Кабінету Міністрів України «Про реєстрацію символіки громадського об'єднання» від 19 грудня 2012 р. № 1209; Наказ Міністерства юстиції України «Про порядок підготовки та оформлення рішень щодо громадських об'єднань» від 14 грудня 2012 р. № 1845/5; Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Центральний державний архів громадських об'єднань України» від 21 травня 2012 р. № 755/5 та ін.

Водночас зміна законодавчого регулювання статусу громадських організацій в Україні привела до збільшення їх кількості. Найбільша кількість новостворених громадських організацій – у Львівській, Запорізькій, Одеській, Харківській областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі [10].

Проте, незважаючи на удосконалення законодавчого поля, в рамках якого функціонують громадські організації в Україні, необхідно звернути увагу, що воно досі не позбавлено недоліків правового регулювання, які, враховуючи обмежені обсяги статті, в подальшому стануть предметом дослідження наступних публікацій автора.

Виходячи з наведеного, робимо висновок, що, незважаючи на законотворчі прагнення спрямувати розвиток інституту громадських організацій у русло загальноєвропейських тенденцій, реформування національного законодавства, яке визначає засади організації та діяльності громадських організацій, повинно відбуватися відповідно до визначених Основним Законом України меж правового регулювання, з урахуванням принципу верховенства права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Литвин В. М. Тільки невірні оптимісти можуть стверджувати, що ми вже переступили поріг загального благоденства і демократії / В. М. Литвин // Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. – К. : Парламентське вид-во, 2005.
2. Станік С. Р. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини / С. Р. Станік // Право України. – 1999. – № 5.
3. Неурядові організації Європейського Союзу : порівняльний аналіз громадських організацій України. – К., 2002.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.

5. Громадянське суспільство як основа демократичного розвитку України : Аналітична доповідь / Колектив авторів ; за заг. ред. Н. В. Грицяк. – К. : НІСД, 2009. – 25 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/Table/Kaln22092009/anal_dop.htm
6. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04 жовтня 2010 року № 1755 (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994>.
7. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.
9. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про громадські організації» (№ 7262 від 18 жовтня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38784
10. В Україні зареєстровано майже півтисячі громадських організацій. Прес-служба Державної реєстраційної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246298569&cat_id=244277212

УДК 342.841(477)

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»

SPECIAL PROBLEMS OF THE APPLICATION OF THE LAW OF UKRAINE “ON PREVENTION OF CORRUPTION”

Гулак О.В.,
к.ю.н., доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Павленко В.І.,
магістр юридичного факультету

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті здійснено аналіз причин недостатньо ефективного застосування Закону України «Про запобігання корупції» і антикорупційної політики держави в цілому. Визначене коло проблемних питань у розрізі дослідження та сформувані власні висновки, спрямовані на розв'язання проблем, пов'язаних із протидією корупції в українській державі.

Ключові слова: протидія корупції, Закон України «Про протидію корупції», антикорупційна політика держави, корупційне правопорушення, Національне агентство з питань запобігання корупції.

В статье проведен анализ причин недостаточно эффективного применения Закона Украины «О предотвращении коррупции» и Антикоррупционной политики государства в целом. Определен круг проблемных вопросов в разрезе исследования и сформированы собственные выводы, направленные на решение проблем, связанных с противодействием коррупции в украинском государстве.

Ключевые слова: противодействие коррупции, Закон Украины «О противодействии коррупции», антикоррупционная политика государства, коррупционное правонарушение, Национальное агентство по предупреждению коррупции.

The article analyzes the reasons for the lack of effective application of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” and the Anti-Corruption Policy of the State as a whole. The range of problem issues in the context of the research is defined and the own conclusions are drawn up, aimed at solving problems related to counteraction to corruption in the Ukrainian state.

One of the important aspects of modern state legal policy in Ukraine is the reform of the system of prevention and counteraction of corruption. Achieving success in this process is a prerequisite for the formation of trust in the government in the society, growth of the economic potential of the state, improvement of the well-being of Ukrainian citizens.

On October 14, 2014, an unprecedented package of anti-corruption laws for our country was adopted, however, the norms of which, during the time of existence of such, were attempted by parliamentarians to curtail, making appropriate changes. Anticorruption policy in Ukraine has its disadvantages and advantages. The law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, which came into force on April 24, 2015, is based on a number of the said normative legal acts. This Law defines legal and organizational principles for the functioning of the system of prevention of corruption in Ukraine, the content and procedure for the application of preventive anti-corruption mechanisms, rules for the elimination of the consequences of corruption offenses.

Therefore, the scientific community, practitioners and the public are now urgently in need of amending the basic anti-corruption law and developing a number of normative legal acts of a subordinate nature, the necessity of which is provided by either the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” or the practical expediency minimizing legal conflicts related to the practical application of the main anticorruption law.

Key words: counteraction to corruption, the Law of Ukraine “On counteraction to corruption”, the Anti-corruption policy of the state, corruption offense, the National Agency for the Prevention of Corruption.

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, її вирішення є надзвичайно важливою справою. Це негативне явище породжує виникнення таких чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці розвитку держави, що негативно впливає на всі сфери суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість.

На сучасному етапі розвитку, особливо протягом останніх років, коли відбулися кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, змінилися погляди на проблему протидії корупції та наукові підходи до неї.

Формування єдиних організаційно-правових засад протидії корупції розглядається нині як загальнодержавне та пріоритетне завдання. Нині боротьба з корупцією вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього з боку засобів масової інформації й активізації громадянської позиції українців [1, с. 40].

Протягом існування України як незалежної держави лише окремі аспекти проблеми запобігання корупції були предметом наукових досліджень, які проводили А. Аркуша,