

УДК (477)342.922:061.25-054.5“1991/2013”

**М.Ю. ВІХЛЯЄВ**, Запорізький національний університет

## **ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТА ЇХНІХ ВИДІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У РОБОТАХ ВЧЕНИХ- ЮРИСТІВ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ (1991–2013 РОКИ)**

*Ключові слова:* громадські об'єднання, історіографія, об'єднання громадян, суб'єкт, дослідження

Набуття Україною незалежності було ознаменовано переходом від недемократичного державного режиму до демократичних засад управління державою, необхідністю розбудови в Україні громадянського суспільства. В демократичній державі з формованим громадським суспільством громадські об'єднання займають провідну роль, беручи активну участь у забезпеченні добробуту держави на рівні з органами публічної адміністрації та приватними компаніями, представляючи так званий «третій сектор». Український законодавець на хвилі реформування та зміни радянського законодавства, спрямованого на розвиток громадського руху в Україні, у перші роки незалежності нової держави прийняв новий Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., який визначав засади діяльності об'єднань громадян в Україні. На жаль, як часто трапляється в нашій державі, законодавець майже зовсім не врахував наукові здобутки відомих вчених-адміністративістів СРСР, які активно досліджували питання участі громадських організацій СРСР у державному управлінні.

Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. був спрямований на визначення засад державно-правового регулювання

порядку створення об'єднань громадян, державного контролю за їхнім функціонуванням, а також порядку припинення їхньої діяльності, взагалі не закріплюючи засад та гарантій участі об'єднань громадян у публічному адмініструванні. Актуальність дослідження аналізу та узагальнення праць вчених-адміністративістів сучасної незалежної України обґрунтовується реформуванням вітчизняного законодавства у сфері діяльності громадських об'єднань, зокрема вступом у дію 01.01.2013 р. нового Закону України «Про громадські об'єднання», який покликаний створити більш сприятливі умови для функціонування громадських об'єднань та підвищити їхнє значення та вплив у сфері публічного адміністрування. Зазначений аналіз дозволить визначити сучасні досягнення науки адміністративного права у сфері вивчення адміністративно-правового статусу громадських об'єднань та окреслити основні напрямки подальших адміністративно-правових досліджень, спрямованих на покращення вітчизняного законодавства України з метою подальшої активізації діяльності громадських об'єднань в сучасних умовах демократичного розвитку держави. Отже, необхідність здійснення вказаного аналізу та визначення вказаних напрямків є метою статті.

Розгляд навчальної адміністративно-правової літератури періоду української незалежності дозволяє свідчити, що майже в кожному підручнику з адміністративного права приділялася окрема увага об'єднанням громадян як суб'єктам адміністративного права, проте всі підручники містили досить схожі положення та дублювали норми Закону України «Про об'єднання громадян». Як правило у розділі, присвяченому об'єднанням громадян, можна було спостерігати визначення поняття, яке також дублювало відповідну статтю вказаного закону, окреслення ознак та видів об'єднань громадян, опис порядку легалізації діяльності громадських об'єднань, порядку здійснення контролю за їхнім функціонуванням, припинення їхньої діяльності.

Фундатор науки адміністративного права незалежної України В.Б. Авер'янов у своєму підручнику з адміністративного права здій-

снював класифікацію об'єднань громадян. За організаційно-правовими властивостями він виділяв наступні групи об'єднань громадян: масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, добровільні товариства, професійні спілки, релігійні організації тощо); органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, вуличні, домові, комітети тощо); органи громадської самодіяльності (народні дружини по охороні громадського порядку). В.Б. Авер'янов також досить уважно досліджував ознаки об'єднань громадян як суб'єктів адміністративного права, розподіляючи їх на загальні та спеціальні. До загальних ознак, які притаманні усім без виключення об'єднанням громадян, на його думку, варто відносити: добровільність об'єднання, що виражається у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністтю яких є досягнення певної мети внутрішньо-організаційними методами, в особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення з об'єднання громадян; засоби внутрішньої самоорганізації, якими в діяльності об'єднань громадян виступають самоврядування та саморегуляція; відсутність у об'єднань громадян державно-владних повноважень, за винятком випадків, коли держава делегує їм окремі повноваження і закріплює їх законодавчо (наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення). До спеціальних ознак, притаманних лише окремим об'єднанням громадян він відносив: інститут членства в об'єднанні та відносини членства, пов'язані з цим інститутом; обов'язкова участь членів об'єднання громадян в його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків; наявність статуту об'єднання громадян [1, с.248–249]. Варто підкреслити, що В.Б. Авер'янов акцентував увагу на можливості наділення громадських об'єднань державно-владними повноваженнями, що дає підстави свідчити, що він підтримував позиції активного залучення об'єднань громадян до діяльності органів державної влади, під час якого вони реалізують свою активну правосуб'єктність.

Класифікаційний розподіл об'єднань громадян здійснювали також В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко у своїх підручниках з адміністративного права, обґрунтовуючи точку зору щодо можливості використання значного переліку різних критеріїв для здійснення вказаного розподілу. Вони запропонували наступний перелік критеріїв: територія, на яку поширюється діяльність, мета створення та функціонування, засоби фіксації членів, спосіб легалізації, вік, по досягненню якого можна стати членом об'єднання громадян [2, с.170].

Особливий інтерес для статті становлять наукові погляди вчених науки адміністративного права періоду незалежності України щодо співвідношення державних органів та громадських об'єднань залежно від способів їхньої взаємодії. Ю.П. Битяк обґрунтовував точку зору про виключно правовий характер відносин між державними органами та органами місцевого самоврядування з одного боку і об'єднаннями громадян з іншого боку [3, с.121], не акцентуючи увагу на наявності неправових відносин між вказаними суб'єктами адміністративного права. Протилежну думку мав радянський вчений Ю.М. Козлов, він вважав, що між громадськими об'єднаннями та органами державного управління виникає більше не правових зв'язків, ніж правових. Свою думку Ю.П. Битяк обґрунтовував законодавчим закріпленням правового положення громадських об'єднань у значній кількості нормативно-правових актів, що свідчить про правовий характер взаємодії громадських об'єднань та органів державної влади [3, с.121].

Протилежну В.Б. Авер'янову точку зору щодо можливості наявності у громадських об'єднань державно-владних повноважень, мали В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, які вважали, що найбільшою відмінністю між адміністративно-правовим статусом громадських об'єднань та адміністративно-правовим статусом державних структур є те, що у відносинах із іншими суб'єктами права та між собою громадські об'єднання виступають виключного від власного імені та не мають державно-владних повноважень. Держава інтенсивно та цілеспрямовано регулює діяль-

ність громадських об'єднань, проте використовувани у цій сфері управлінські форми і методи істотно відрізняються від тих, які застосовуються щодо державних органів. Свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських об'єднань, які реалізуються безпосередньо у відносинах із державними органами. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації [2, с.168]. У підручнику з адміністративного права за загальною редакцією С.В. Ківалова зазначалося, що особливістю об'єднання громадян як суб'єкта адміністративного права проявляється у взаємодії об'єднання громадян з органами державної влади, насамперед виконавчої [4, с.123], серед таких відносин: реєстраційні відносини, відносини, що виникають під час реалізації контрольних повноважень державних органів, у разі надання державними органами державної підтримки громадським об'єднанням, що передбачена діючим законодавством, у разі здійснення громадського контролю громадськими об'єднаннями за діяльністю органів виконавчої влади тощо [4, с.123–133].

Визначені точки зору українських вчених-адміністративістів періоду незалежності щодо наявності повноважень громадських об'єднань у сфері виконавчої влади, або у сфері державного управління надавали їм можливість стверджувати, що громадські об'єднання є суб'єктом адміністративного права, які для здійснення своїх цілей та завдань, мають певні права, гарантії їх реалізації та обов'язки, які у сукупності формують їхній адміністративно-правовий статус. Вказану проблематику розглядала у своїй дисертаційній роботі Є.Є. Додіна на тему «Адміністративно-правовий статус громадських організацій України», яка була захищена у 2002 р. та стало ґрунтовною роботою вітчизняної науки адміністративного права серед наукових досліджень, присвячених безпосередньо питанням адміністративно-правового регулювання порядку створення та діяльності громадських

організацій в Україні. Є.Є. Додіна розглядає підстави включення громадських організацій до кола суб'єктів адміністративного права, здійснює аналіз різноманітних точок зору стосовно поняття «громадської організації» та їхньої класифікації за різноманітними критеріями, розглядає адміністративну правосуб'єктність громадських організацій, їх функції у системі політичної та соціально-економічної організації суспільства, аналізує підстави та порядок створення громадських організацій в Україні, здійснює розгляд внутрішньо-організаційної діяльності та статуту громадських організацій та їх значення для адміністративно-правового статусу громадських організацій, порядок припинення діяльності громадських організацій, відповідальність громадських організацій за порушення законодавства, аналізує державний контроль за порядком створення та діяльністю громадських організацій [5].

Окрему увагу слід приділити дисертаційній роботі Л.О. Ємця «Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження)» 2009 р. Л.О. Ємець під неполітичними об'єднаннями громадян розглядає сукупність громадських організацій, утворених на добровільних засадах переважно фізичними особами – громадянами України, які не ставлять за мету своєї діяльності участь у виробленні політичної волі та підприємстві, а спрямовують зусилля на реалізацію власних або загальноновизнаних суспільних інтересів (професійні спілки, благодійні організації, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі спілки, організації роботодавців), під публічним управлінням неполітичними об'єднаннями громадян – визначена публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства, владна, заснована на положеннях чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень), спрямована на реалізацію громадянами України права на об'єднання та забезпечення досягнення неполітичними

об'єднаннями громадян своїх статутних цілей. Л.О. Ємець презентував у дослідженні сучасні передові ідеї щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань в Україні з урахуванням сучасних вимог демократизації суспільства. У роботі здійснено ґрунтовний аналіз правових засад публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, виокремлено системи суб'єктів цього управління та досліджено особливості її функціонування, розглянуті методи публічного управління громадськими організаціями та адміністративні процедури їх застосування [6].

Окрім вказаних робіт, у період незалежної України вченими-адміністративістами не здійснювалися дисертаційні роботи, присвячені адміністративно-правовому регулюванню діяльності об'єднань громадян в Україні. Проте, варто звернути увагу на праці вчених-юристів, які досліджують проблеми публічного права й зосереджували увагу на правовому регулюванні діяльності громадських об'єднань, які є суб'єктами різноманітних суспільних відносин. У 2004 р. вченим-конституціоналістом О.М. Ващук було захищена дисертаційна робота на тему: «Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні», в якій запропоновано нове наукове визначення поняття «громадська організація», проаналізовані взаємовідносини громадських організацій та органів державної влади, правове регулювання створення та діяльності громадських організацій в Україні, їх система, здійснена класифікація громадських організацій та детально розглянуті особливості правового статусу окремих громадських організацій, їх функції, гарантії діяльності та юридична відповідальність громадських організацій [7]. Правовий статус добровільних правозахисних громадських об'єднань та особливості їх взаємовідносин із органами державної влади були детально розглянуті вченим-теоретиком права М.М. Новіковим у дисертаційній роботі «Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадського суспільства» (2002 р.) [8]. Багато уваги було приділено аналізу стану державного регулю-

вання створення та діяльності громадських об'єднань в Україні, а також визначенню меж втручання держави у функціонування громадських об'єднань у громадянському суспільстві ще одним вченим-теоретиком права В.М. Кравчук у дисертаційній роботі на тему: «Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти)» (2008 р.) [9].

Підсумовуючи проведений аналіз праць вчених-юристів періоду незалежної України варто констатувати відсутність фундаментальних монографічних та дисертаційних робіт, присвячених дослідженню громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України. Увага громадським об'єднанням приділялася майже у кожному підручнику з адміністративного права у розділах присвячених суб'єктам адміністративного права, однак у вказаних розділах лише частково розглядалися ознаки та види громадських об'єднань, у переважній більшості випадків відбувалося цитування положень законодавства, яким був регламентований порядок створення та припинення громадських об'єднань, а також порядок здійснення контролю за їхнім функціонуванням. Особливістю досліджень громадських об'єднань та їхніх видів як суб'єктів адміністративного права періоду незалежності України, на відміну від радянської доби, є відсутність належної уваги питанням взаємодії громадських об'єднань з органами публічної адміністрації, під час якої вони не виступають об'єктом адміністративно-правового регулюючого впливу та реалізують свою саме активну, а не пасивну адміністративну правосуб'єктність. Отже, саме на усунення вказаної прогалини у вітчизняній адміністративно-правовій науці можуть бути спрямовані окремі наукові дослідження вітчизняних вчених-адміністративістів, які будуть характеризуватися надзвичайною актуальністю, враховуючи гостру необхідність подальшого розвитку громадського суспільства в Україні, в якому провідну роль повинні відігравати громадські об'єднання, у тому числі і у сфері публічного адміністрування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2005. – 536 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
3. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.
5. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Є. Є. Додіна ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 21 с.
6. Ємець Л. О. Публічне управління неолітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис.

на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Л. О. Ємець ; Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.

7. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. М. Ващук ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 17 с.

8. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / М. М. Новіков ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 18 с.

9. Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. М. Кравчук ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 20 с.

*Віхляєв М. Ю. Істориографія дослідження громадських об'єднань та їхніх видів як суб'єктів адміністративного права у роботах вчених-юристів незалежної України (1991–2013 роки) / М. Ю. Віхляєв // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 134–138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13vvtjvnu.pdf>*

Здійснено дослідження наукових праць вчених-юристів періоду незалежності України, які були присвячені розгляду адміністративно-правового статусу громадських об'єднань та їхнього місця і ролі у сфері публічного адміністрування.

\*\*\*

*Вихляев М.Ю. Историография исследования общественных объединений и их видов как субъектов административного права в работах ученых-юристов независимой Украины (1991–2013 года)*

Осуществлено исследование научных трудов ученых-юристов периода независимости Украины, которые были посвящены рассмотрению административно-правового статуса общественных объединений и их места и роли в сфере публичного администрирования.

\*\*\*

*Vikhliaiev M.Y. Historiography of Investigation of Public Associations as Subjects of Administrative Law in the Works of Legal Scientists of Independent Ukraine (1991–2013)*

Investigations of works of legal scientists of period of independence of Ukraine that devoted to consideration of administrative legal status of public associations and their place and role in the sphere of public administration are makes.