

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС**

АРТЕМЕНКО І. А.,
кандидат юридичних наук, докторант
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.565

**ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ**

Зміст статті полягає у визначенні особливостей участі громадських об'єднань в адміністративно-деліктному провадженні та притягнення останніх до відповідальності. Доведено, що особливість адміністративно-деліктних проваджень за участю громадських об'єднань проявляється в тому, що чинне законодавство України передбачає адміністративну відповідальність для громадських об'єднань двоюко: 1) для громадських об'єднань як юридичних осіб; 2) для громадських об'єднань в якості окремих членів або керівників таких громадських об'єднань.

Ключові слова: громадські об'єднання, адміністративно-деліктне провадження, адміністративний делікт, адміністративна відповідальність.

Содержание статьи заключается в определении особенностей участия общественных объединений в административно-деликтном производстве и привлечения последних к ответственности. Доказано, что особенность административно-деликтных производств с участием общественных объединений проявляется в том, что действующее законодательство Украины предусматривает административную ответственность для общественных объединений двояко: 1) для общественных объединений как юридических лиц, 2) для общественных объединений в качестве отдельных членов или руководителей таких общественных объединений.

Ключевые слова: общественные объединения, административно-деликтное производство, административный деликт, административная ответственность.

Content of the article is to identify the features of the participation of NGOs in the administrative tort production and bringing the past to account. It is proved that feature administrative tort productions involving associations manifested in the fact that the current Ukrainian legislation provides for administrative responsibility for public associations in two ways: 1) for public associations as legal entities, 2) for public associations as individual members or managers of such public associations.

Key words: associations, administrative and tort production, administrative tort, administrative responsibility.



Вступ. Останні події в державі довели, що існування сталого та розвинутого громадянського суспільства може стати запорукою для розвитку держави на підставі демократичних принципів, які є базовими для європейських держав. Одним із інститутів громадянського суспільства є громадські об'єднання. Слід зазначити, що право на об'єднання є невід'ємним правом людини, яке забезпечує повноцінну участь останнього у політичному, громадському житті суспільства, засобом реалізації та захисту громадянами своїх прав і законних інтересів, можливістю для самореалізації та підвищення соціальної активності. Саме останнім часом громадські об'єднання стали активними учасниками політичного та громадського життя нашої держави. Однак розвиненість громадянського суспільства підтверджується тим, що всі його учасники співіснують у правовому полі. Тобто створення, організація та функціонування всіх суб'єктів громадського суспільства здійснюється у відповідності до чинного законодавства, а у разі порушення встановлених правил – притягнення винних до відповідальності.

Постановка завдання. Отже, мета наукового дослідження полягає у визначенні особливостей участі громадських об'єднань в адміністративно-деліктному провадженні та притягнення останніх до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання участі громадських об'єднань в адміністративно-правових відносинах, у тих чи інших ракурсах, розглядалися в роботах О.А. Банчука, В.М. Бесчастного, М.Ю. Віхляєва, С.С. Гнатюка, Т.В. Журенка, Л.В. Колобова, М.В. Лациби, С.І. Москаленка, А.М. Половинця, В.Г. Перепелюка, Л.В. Федоренко, А.О. Шимчука та ін. Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень громадських об'єднань в якості суб'єкта адміністративно-деліктного процесу.

Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність правових проблем визначили необхідність проведення комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із притягненням до відповідальності громадських об'єднань тощо.

Результати досліджень. Загалом, змістом адміністративно-деліктних відносин є: розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних правопорушень, та порядок притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення України (далі – КУпАП) [1] чи застосування заходів адміністративного припинення [2, с. 391].

Адміністративно-деліктний процес має специфічні ознаки, характерні лише для нього, а саме: особливість матеріально-правових норм і матеріально-правових відносин, впровадження яких реалізується завдяки даному процесу; специфіка процесуальних норм та процесуальних відносин, які є його змістом; характер розглядуваних справ та юридичні наслідки їх розв'язання [3, с. 70]. Така особливість пов'язана з тим, що нормативною підставою адміністративної відповідальності, окрім КУпАП, являються також ціла низка нормативно-правових актів, зокрема: Повітряний кодекс України [4, ст. 126-130], Водний кодекс України [5, ст. 110], Митний кодекси України [6, ст. 458-485], Кодекс цивільного захисту України [7, ст. 140], Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [8], Закон України «Про громадські об'єднання» [9, ст. 31] та ін.

На сьогодні в юридичній літературі окремо виокремлюють загальну та спеціальну адміністративну відповідальність юридичних осіб. Загальна – визначена для юридичної особи незалежно від її виду, а суб'єктом спеціальної можуть бути виключно громадські об'єднання [10].

Прикладом загальної адміністративної відповідальності, яка може поширюватися й на громадські об'єднання, слід вважати відповідальність за порушення вимог законодавства з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, порушення правил та норм у сфері електроенергетики, водокористування, медичних, санітарно-епі-



деміологічних правил, порушення норм з регулювання обігу готівки та ін. Так, відповідно до статті 67 Кодексу цивільного захисту України за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів та постанов центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, можуть бути накладені адміністративні стягнення, а за порушення вимог законодавства з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки – адміністративно-господарські санкції [7]. Іншим яскравим прикладом загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань є стаття 120 Податкового кодексу України, яка передбачає такий вид відповідальності юридичної особи у вигляді накладення штрафу за неподання чи несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до неї [11].

На жаль, аналіз КУпАП не містить прикладів загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, він закріплює відповідальність лише фізичних осіб в якості: самої фізичної, керівника чи посадової особи державного органу, установи чи організації. [1]. Розглянемо деякі приклади. Так, стаття 186-5 чинного КУпАП передбачає відповідальність за керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося в установленому законом порядку, чи йому відмовлено в легалізації або його примусово розпущено за рішенням суду, але воно продовжує діяти, а також осіб, які беруть участь у діяльності таких об'єднань [1]. Суб'єктом адміністративної відповідальності за вказане правопорушення є керівництво громадського об'єднання або особи, які беруть участь у його діяльності, а не громадське об'єднання.

Аналогічною статтею є стаття КУпАП 212-3 КУпАП, яка передбачає адміністративну відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», або на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1]. З аналізу, положень перелічених законів можна стверджувати, що громадські об'єднання виступають як об'єктами, так і суб'єктами інформаційних відносин. Тому у разі неправомірної відмови несвоєчасної або неповної надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності на керівництво громадських об'єднань, буде накладено штраф.

Відповідно до статті 185-1 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. В даному випадку суб'єктом адміністративної відповідальності за вказане правопорушення також будуть або учасники, або організатори зборів, мітингу, вуличного походу чи демонстрації – фізичні особи, а не громадське об'єднання. Схожих прикладів адміністративної відповідальності в КУпАП – безліч.

Судячи з сказаного, можна зробити висновок, що громадські об'єднання притягуються до адміністративної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм багатьох статей особливої частини КУпАП, однак суб'єктом адміністративної відповідальності за вказані правопорушення завжди буде керівництво громадського об'єднання або особи, які беруть участь у його діяльності, а не громадське об'єднання в цілому. Тобто адміністративна відповідальність громадських об'єднань в даних випадках фактично отожднюється з відповідальністю керівництва.

Спеціальна ж адміністративна відповідальність громадських об'єднань наразі передбачена в різних законодавчих актах, які безпосередньо регламентують їх діяльність. Базовим у цій сфері є Закон України «Про громадські об'єднання», який встановлює за порушення законодавства про громадські об'єднання їх заборону. Підставами заборони



громадського об'єднання згідно з чинним законодавством є: 1) порушення обмежень щодо створення та діяльності громадських об'єднань, передбачених ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання»; 2) порушення вимог, установлених статтями 36, 37 Конституції України; 3) невиконання обов'язку, передбаченого абзацом другим ч. 2 ст. 14 Закону України «Про громадські об'єднання»; 4) невиконання обов'язку, передбаченого частинами 4-6 ст. 23 Закону України «Про громадські об'єднання» [9].

Більш детально питання щодо відповідальності діяльності деяких громадських об'єднань закріплено в законодавчих актах, які безпосередньо регулюють порядок їх створення та діяльності. Так, ст. 20 Закону України «Про політичні партії» передбачає можливість застосування попередження до політичних партій про недопущення незаконної діяльності. Підставами його застосування є публічне оголошення її керівними органами наміру вчинення партією дій, за які законами України передбачено юридичну відповідальність [12]. Так само може бути припинена діяльність профспілок, їх об'єднань та релігійних організацій [13, ст. 18; 14, ст. 16]. Досліджуючи приписи наведених вище нормативно-правових актів, можна дійти висновку, що законодавець встановлює такі види стягнень, які за своєю правовою природою є адміністративними і в більшості випадків застосовуються судами, а в деяких випадках – органами виконавчої влади.

Узагальнюючи вищезазначене, можна виділити особливості адміністративно-деліктного процесу за участю громадських об'єднань. Дана особливість проявляється в тому, що чинне законодавство України дwoяко визначає адміністративну відповідальність громадських об'єднань. Так, в одних випадках адміністративна відповідальність передбачена для громадських об'єднань у цілому як юридичних осіб (Кодекс цивільного захисту України, Податковий кодекс України), в інших випадках – адміністративна відповідальність передбачена лише до фізичних осіб, в якості окремих членів громадських об'єднань або в якості керівників таких об'єднань (КУпАП). В свою чергу, це свідчить про проблему неможливості притягнення до загальної адміністративної відповідальності сучасних громадських об'єднань, які не є юридичними особами, бо спеціальними законами у сфері оподаткування, пожежної безпеки, санітарного нагляду встановлюється адміністративна відповідальність лише стосовно юридичних осіб.

Процесуальний регламент провадження в справах про адміністративні правопорушення відносно громадських об'єднань складається із сукупності однорідних груп процесуальних дій, які прийнято називати стадіями. Стадії провадження відрізняються одна від одної колом учасників провадження, характером здійснюваних процесуальних дій та їх юридичними наслідками, є відносно самостійними, тому що за результатами кожної стадії оформлюється відповідний процесуальний документ, який є її підсумком, і тільки після прийняття такого акту можливо розпочати наступну стадію.

На сьогодні в провадженнях щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення виділяють такі основні стадії: 1) порушення справи та адміністративне розслідування; 2) розгляд та прийняття рішення у справі; 3) виконання постанови. Порядок проведення кожної стадії врегульовано КУпАП [1].

В обох видах адміністративно-деліктних проваджень, з метою забезпечення законності, всебічного, повного та об'єктивного розгляду і вирішення адміністративних справ, а також гарантування прав суб'єктів гарантування, законодавець досить повно визначає їх права.

Зокрема, в справах про адміністративні правопорушення особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: 1) знайомитися з матеріалами справи та давати пояснення у справі; 2) надавати докази своєї невинуватості, брати участь в оцінці доказів, заявляти письмові або усні клопотання, висловлювати власні думки, наводити пояснення, визнавати чи не визнавати наведені докази, вимагати залучення свідків, якщо вони є, призначення експертизи, витребування довідок, документів тощо; 3) виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача; 4) користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має



право на надання правової допомоги; 5) оскаржувати постанову в справі в порядку і строк, встановлені статтями 288 і 289 КУпАП; 6) відмовитися від підписання протоколу, викласти мотиви своєї відмови від його підписання, а також подати пояснення та зауваження щодо змісту протоколу [1, ч. 3 ст. 256].

Відповідно до статті 249 Господарського кодексу України у разі прийняття органом державної влади або органом місцевого самоврядування акта, що не відповідає законодавству і порушує права чи законні інтереси суб'єкта господарювання (громадського об'єднання), він має право звернутися до суду із заявою про визнання такого акта недійсним [15]. Після подачі такої заяви до суду у громадських об'єднаннях або їх представників з'являються схожі права, як і під час розгляду справ про адміністративні правопорушення або у адміністративних судах, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства [16].

У справах про заборону громадського об'єднання, яке розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, громадські об'єднання або їх представники мають учасників адміністративного процесу відповідно до Кодексу адміністративного судочинства [9, ст. 28].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки. На сьогодні громадські об'єднання різної організаційно-правової форми приймають активну участь в управлінському та деліктному процесах, тим самим покращуючи діяльність органів публічної адміністрації в цілому та наближаючи публічне управління в Україні до європейських стандартів. У адміністративно-деліктних відносинах адміністративну відповідальність юридичних осіб поділяють на загальну та спеціальну. При цьому загальна відповідальність визначена лише до громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, незалежно від її виду, а суб'єктом спеціальної можуть бути виключно громадські об'єднання. Підставою зазначених видів адміністративної відповідальності громадських об'єднань є порушення законодавчих актів України (законів, кодексів), і за їх порушення передбачено накладання адміністративних стягнень, відповідно до КУпАП або законів, положення яких були порушені.

Особливість адміністративно-деліктних проваджень за участю громадських об'єднань проявляється в тому, що чинне законодавство України передбачає адміністративну відповідальність для громадських об'єднань двоєю: 1) для громадських об'єднань як юридичних осіб (Кодекс цивільного захисту України, Податковий кодекс України); 2) для громадських об'єднань в якості окремих членів або керівників таких громадських об'єднань (КУпАП).

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення України // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
3. Кузьменко О.В. Адміністративний, управлінський та деліктний процес в Україні / О.В. Кузьменко // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 2. – С. 66–73.
4. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.
5. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
7. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – С. 1802.



8. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України Закон від 14.10.1994 № 208/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/208/94-%D0%B2%D1%80>.

9. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – С. 26. – Ст. 1097.

10. Віхляєв М. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань в Україні : проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України «Про громадські об'єднання» / М. Віхляєв // Віче. – 2013. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3669/>.

11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення України // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – № 51. – Стаття 1122.

13. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – С. 93. – Ст. 728.

14. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 38. – Стор. 2.

15. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

16. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

17. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.

