

заційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII (в редакції Закону України від 2 березня 2005 року № 2435-IV) // ВВР України. – 2005. – № 16. – Ст. 255. **8.** *Про затвердження Положення про військові комісаріати* : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст. 1503. **9.** *Про затвердження Положення про підготовку і проведення призову громадян України на строкову військову службу та прийняття призвників на військову службу за контрактом* : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2002 р. № 352 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 656. **10.** *Туркот М.С.* Діяльність Військової служби правопорядку у Збройних Силах України як військового правоохоронного формування / М. С. Туркот // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 3 (23). – С. 76-81. **11.** *Котляренко О.* Військова служба правопорядку – суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави / О. Котляренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 1 (29). – С. 116-121. **12.** *Ринажевський Б.М.* Військово-службові відносини в діяльності Служби правопорядку / Б.М. Ринажевський // Форум права: Науковий журнал / [ред. колегія : О. М. Головка (голов. ред.), І. В. Зозуля (відп. Секретар), А. Ф. Волобуєв та ін.]. – 2010. – № 3. – С. 371-379 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10rbmdcp.pdf>. **13.** *Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України* : Закон України від 24 березня 1999 року № 550-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 196. **14.** *Про дорожній рух* : Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338. **15.** *Про затвердження Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України*: наказ Міністерства оборони України від 1 листопада 1999 р. № 330. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22 листопада 1999 р. за № 804/4097 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 47. – Ст. 298. **16.** *Про затвердження Положення по підготовці водіїв та інших фахівців автомобільної служби у Збройних Силах України та допуску їх до керування транспортними засобами*: Наказ Міністерства оборони України від 10 січня 1997 р. № 5. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 квітня 1997 р. за № 147/1951 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 174.

УДК 342.95

К. О. МЕРКУЛОВА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Проаналізовано нормативно-правове регулювання адміністративно-правових відносин за участю громадських організацій. Виокремлено три базових рівні нормативно-правового забезпечення діяльності громадських організацій в Україні (конституційний, законодавчий, підзаконний).

Ключові слова: громадські організації, держава, нормативно-правове регулювання.

Меркулова Е.А. Нормативно-правовое регулирование административно-правовых отношений с участием общественных организаций

© МЕРКУЛОВА Катерина Олександрівна – аспірантка кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України

Проанализировано нормативно-правовое регулирование административно-правовых отношений с участием общественных организаций. Выделено три базовых уровня нормативно-правового обеспечения деятельности общественных организаций в Украине (конституционный, законодательный, подзаконный).

Ключевые слова: *общественные организации, государство, нормативно-правовое регулирование.*

Merkulova Kateruna. Legal and regulatory framework of administrative and legal regulations with civil organizations

The article analyzes the normative and legal regulation of administrative relations with the participation of social organizations. Three basic levels of normative and legal activity of social organizations in Ukraine are dedicated (constitutional, legislative, sublegislative).

Key words: *social organizations, government, normative and legal regulation.*

З проголошенням України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції України) основним завданням, яке потребувало вирішення, стало сформувати національну систему законодавства, спрямовану, 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 їх реалізації, стало право громадян на свободу об'єднання як невід'ємне право людини, закріплене Загальною декларацією прав людини і гарантоване Конституцією України. 16 червня 1992 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про об'єднання громадян» № 2460-ХІІ, яким було урегульовано правові та організаційні основи реалізації конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організацій.

З прийняттям у 1996 році Основного Закону чітко визначилися два напрями вдосконалення законодавства. Перший – розробка 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 та суспільства, діяльності політичних партій тощо. Другий напрям – своєчасне внесення змін до чинних законів з метою їх узгодження з конституційними положеннями та нормами¹. Крім того, С. Станік виділила третій пріоритетний напрям розвитку законодавства – адаптація чинного законодавства до норм європейського, міжнародного права².

Отже, спочатку виникла потреба в узгодженні з приписами Конституції України Закону України «Про об'єднання громадян» № 2460-ХІІ, а згодом – необхідність у розробці нового базового законодавчого акту, 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. Додіна, 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 інші), зміни у національному законодавчому регулюванні організації та діяльності громадських організацій спричинили необхідність провести комплексне дослідження стану нормативно-правового регулювання їх організації та діяльності.

З огляду на зазначене, мета цієї публікації – проаналізувати та з'ясувати стан 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 в Стародавньому Римі, через професійні середньовічні корпорації з твердою регламентацією праці і побуту членів, заборони на створення політичних організацій – до дозволу на створення профспілок і політичних партій ХІХ ст., закріплення права на свободу об'єднання в національному законодавстві, а в середині ХХ ст. – і в міжнародних нормах³.

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 ХІХ до середини ХХ ст.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 21.12.1867 р; Фінляндії 17.07.1919 р.; в Італії 22.12.1947 р.; в Данії в 1953 р.; в Греції 9.06.1975 р.; в Іспанії 29.12.1978 р. тощо⁴.

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 та 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»⁵.

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 в країнах Європи, можна відзначити на-

ступні: 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, які 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 впливає на неурядові організації, повинні надаватися до адміністративного оскарження та вільного оскарження з боку неурядових організацій у незалежному та неупередженому суді з належною юрисдикцією⁶.

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 базових 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 в 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 якого виключно законами України визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян, у тому числі громадських організацій.

Отже, Конституція України передбачає, що об'єднання громадян можуть існувати у двох видах: політична партія та громадська організація. Такий же підхід було покладено і в основу правового регулювання відповідних суспільних відносин, передбачений Законом України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. № 2460-ХІІ, який втратив чинність 1 січня 2013 р. на підставі Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI, який набрав чинності 19 квітня 2012 р. та був введений в дію з 1 січня 2013 р.

Зауважимо, що необхідність прийняття нового законодавчого акту у сфері регулювання організації та діяльності громадських організацій зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що викладена у підпункті 7.5.1 Резолюції ПАРЄ 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 організації⁷.

Як зазначалося вище, у 2002 році 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 в наступному: неурядові організації включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб⁸.

Наведений вище принцип згодом знайшов відображення в 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)⁹.

Отже, на сьогоднішній день громадська організація виступає різновидом громадського об'єднання, засновниками та учасниками якого є виключно фізичні особи. Необхідно відзначити, що відповідна новела є більш прийнятною, на відміну від раніше ініційованих пропозицій закріпити у відповідному Законі можливість бути учасниками та засновниками громадських організацій крім громадян України, також іноземцям та/або особам без громадянства, а також юридичним особам приватного права (законопроект реєстр. № 7262)¹⁰, та всім юридичним особам, у тому числі органам державної влади та органам місцевого самоврядування (законопроект реєстр. № 7262-1)¹¹.

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

Так, на думку експертів, поняття «юридичні особи» використовується 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 (статті 36 і 37) поняття «право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації» використовується в значно вужчому значенні, ніж у вказаних проектах. Натомість загальне правило законодавчої техніки зазначає, 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) різnorідних за своєю правовою природою суб'єктів: громадян та/або юридичних осіб¹².

Необхідно звернути увагу, що новим Законом передбачено ряд нововведень у сфері діяльності громадських організацій, зокрема: 1) знижено вік для засновників молодіжної громадської організації – з 15 років (порівняно із Законом 1992 року) 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, в тому числі 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 такій рекомендованим листом із повідомленням про вручення, із наданням мотивованого рішення, посилаючись на відповідний закон, а також передбачено інші законодавчі новели.

Щодо підзаконного рівня правового забезпечення організації та діяльності громадських організацій, то його складають 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 26.12.2012 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 19.12.2012 р. № 1212; постанова Кабінету Міністрів України «Про реєстрацію символіки громадського об'єднання» від 19.12.2012 р. № 1209; наказ Міністерства юстиції України «Про порядок підготовки та оформлення рішень щодо громадських об'єднань» від 14.12.2012 р. № 1845/5; наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Центральний державний архів громадських об'єднань України» від 21.05.2012 р. № 755/5 та інші. При цьому необхідно звернути увагу на те, що підзаконна нормотворча діяльність у зв'язку з введенням в дію з 1 січня 2013 року Закону України «Про громадські об'єднання» досі триває.

Водночас зміна законодавчого регулювання статусу громадських організацій в Україні призвела до збільшення їх кількості. Зокрема, за повідомленням Прес-служби Державної реєстраційної служби від 25.04.2013 р. за перший квартал 2013 року в Україні зареєстровано 463 нових громадських організацій, що більш ніж удвічі перевищує показники аналогічного періоду минулого року, коли було зареєстровано близько 200 громадських організацій. Найбільша кількість новостворених громадських організацій – у Львівській, Запорізькій, Одеській, Харківській областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі¹³.

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, підсумуємо, 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, за яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони приймаються на її основі та повинні відповідати їй.

1. *Литвин В.М.* Тільки невіправні 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. – С. 15. 2. *Станік С.Р.* Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини / С.Р. Станік // Право України. – 1999. – № 5. – С. 3. 3. *Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз громадських організацій України.* – К., 2002. – С. 10-11. 4. Там само. – С. 48. 5. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.* // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270. 6. *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. 7. *Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 р.* № 1755(2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a19. 8. *Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі* // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50. – С. 20-29. 9. *Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI* // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1. 10. *Проект Закону України «Про громадські організації» № 7262* від 18.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38784. 11. *Проект Закону України «Про громадські об'єднання» № 7262-1* від 01.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38911. 12. *Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про громадські організації» № 7262* від 18.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38784; *Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про громадські організації» № 7262-1* від 01.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38911. 13. *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.