

## **ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ДЕРЖАВИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

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

---

*В статті досліджується адміністративно-правовий аспект взаємодії громадських організацій і держави, визначаються напрями та види такого взаємодія.*

**Ключові слова:** громадські організації, держава, адміністративно-правові відносини.

У сучасних демократичних державах громадські організації виступають важливою формою інституціоналізації суспільних інтересів, а також ланкою, яка поєднує державу та громадянське суспільство. Взаємодія громадських організацій з державою відбувається за різними напрямками: легалізація відповідними органами діяльності громадських організацій, а також їх припинення, фінансування з боку держави, контроль за діяльністю громадських організацій, співробітництво громадських організацій та органів державної влади тощо. При цьому переважна більшість взаємовідносин, які складаються між державою та громадськими організаціями, регулюється нормами адміністративного права, а сфера, в якій складаються адміністративно-правові відносини за участю громадських організацій, може бути визначена як «сфера владно-управлінської діяльності органів виконавчої влади, інших органів державної влади, державних органів та органів місцевого самоврядування, а також громадських організацій, наділених функціями державного управління».

Натомість проблематика взаємодії держави та громадських організацій не зна-

йшла належного відображення у наукових працях вітчизняних дослідників. Так, окремі аспекти взаємодії між професійними правничими громадськими організаціями та органами державної влади були висвітлені у монографії «Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності професійних правничих громадських організацій в Україні» (Т.О. Коломоєць, М.Ю. Віхляєв). Проте, незважаючи на численні наукові дослідження не лише загального правового статусу громадських організацій, але й галузевих статусів (адміністративно-правового (Є.В. Додіна, О.О. Юлдашев), конституційно-правового (О.М. Ващук), цивільно-правового (М.В. Менджул) тощо), досі належної уваги не приділено адміністративно-правовому аспекту взаємодії громадських організацій та держави, напрямкам та видам цієї взаємодії.

Виходячи з наведеного, метою цієї статті є визначення адміністративно-правового аспекту взаємодії громадських організацій та держави, напрямків та видів такої взаємодії, а також обґрунтування пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання окремих напрямків такої взаємодії.

Перш за все, необхідно з'ясувати термінологічний апарат, визначивши термін «взаємодія», яке вживається у значенні: «взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-небудь, чим-небудь».

Досить влучно характеризують взаємодію між професійними правничими громадськими організаціями та органами державної влади Т.О. Коломоєць та М.Ю. Віхляєв. На думку вчених, це взаємні зв'язки між ними, що виникають під час їх погодженої спільної роботи, діяльності, співробітництва, а також під час здійснення адміністративно-регулюючого впливу у рамках адміністративно-правового регулювання органів державної влади та професійних правничих громадських організацій.

З наведеного визначення випливають два основних (проте не єдиних) види зв'язків між громадськими організаціями та державою: субординаційні та координаційні. Відповідний поділ зумовлений тим, що в основі регулювання відносин між державою та громадськими організаціями лежить метод правового регулювання (сукупність прийомів, способів впливу правових норм і правил на конкретні суспільні відносини)<sup>1</sup>.

При субординаційній взаємодії діяльність громадських організацій виступає як об'єкт регулювання, на який здійснюється відповідний вплив імперативного характеру, в порядку та в межах, які передбачені діючим законодавством України. Натомість, координаційна взаємодія характеризується відсутністю адміністративно-регулюючого впливу на громадські організації у відносинах, в які громадські організації та держава вступають в якості рівноправних суб'єктів (партнерів).

Проте, на сьогоднішній день, крім відносин субординації та координації, необхідно вести мову також про реординацію. На думку В.Б. Авер'янова, сутність реординаційних відносин, які виникають між громадянами та органами державного управління, у тому числі, полягає в тому, що, з одного боку, громадянам як підвлад-

ним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян.

Реординаційні відносини у сфері взаємодії громадських організацій та органів державної влади проявляються, передусім, у праві громадських організацій звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами (п. 2)-ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI). У випадках, коли звернення пов'язане з пропозиціями поліпшення державного управління, можна вести мову про наявність у таких реординаційних відносинах «управлінських» ознак.

Аналіз приписів Закону України «Про громадські об'єднання», інших законодавчих актів, практики функціонування громадських організацій дає підстави виокремити наступні напрями взаємодії громадських організацій та органів державної влади.

1. Установча взаємодія. Виникає під час легалізації (реєстрації або повідомлення про утворення) та припинення діяльності громадських організацій з боку відповідних органів.

Необхідно звернути увагу, що існування деяких громадських організацій передбачено окремими законодавчими актами. Так, відповідно до статті 23 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» Національний олімпійський комітет України – громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, основним завданням якої є забезпечення розвитку олімпійського руху в Україні як складової частини міжнародного олімпійського руху. Згідно зі статтею 25 цього ж Закону Спортивний комітет України – громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, основним завданням якої є забезпечення розвитку в Україні неолімпійського спорту.

2. Контрольна взаємодія. Контроль за громадськими організаціями можна ви-

---

<sup>1</sup> У теорії права виокремлюють два методи: 1) диспозитивний метод (координації), який передбачає юридичну рівність учасників правовідносин та характерний переважно для галузей приватного права; 2) імперативний метод (субординації) – це метод владних приписів, який характерний для галузей публічного права, у тому числі адміністративного, та вирізняється владно-імперативними засадами регламентації відносин з боку держави та її органів.

значити як важливий напрям діяльності органів державної влади, спрямований на забезпечення законності, виявлення відповідності діяльності громадських організацій вимогам, закріпленим у законодавстві, з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про них, застосування заходів щодо попередження правопорушень, надання їм державної підтримки, встановлення причин і умов, що сприяють порушенню правових приписів, вжиття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб тощо.

Окрім контролю з боку держави за діяльністю громадських організацій, може бути інший вид контролю – громадський контроль – контроль з боку громадянського суспільства, його інститутів (у тому числі громадських організацій) по відношенню до держави з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою. «Громадський контроль як інструмент громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними суб'єктами їхніх соціальних завдань є невід'ємною складовою системи публічного управління та незмінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави» .

3. Організаційна взаємодія. Виникає під час організації спільних заходів та під час реалізації спільних проектів, які відбуваються як за ініціативою громадських організацій, так і за ініціативою органів державної влади, або можливість реалізації яких передбачена законом.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. - № 966-IV до недержавного сектору сфери надання соціальних послуг відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг (ч. 5 ст. 12). При цьому у разі залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надаються в установленому порядку недержавними суб'єктами чи фізичними особами, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо

умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг (ч. 3 ст. 13) .

4. Представницька взаємодія. Виникає під час діяльності громадських організацій, спрямованої на представництво інтересів членів цієї організації або інших осіб у відносинах із органами державної влади.

Представницька взаємодія виникає, зокрема, при реалізації права громадських організацій звертатися до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами (п. 2)-ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання»), що відповідає ст. 40 Конституції України.

Проте, незважаючи на законодавче закріплення відповідного права громадських організацій у спеціальному законі, який визначає їх статус, механізм реалізації права на звернення залишається невизначеним. Адже, з одного боку, можна припустити, що порядок розгляду таких звернень громадських організацій регулюється чинним законодавством України про звернення громадян (зокрема, Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР). Проте аналіз приписів цього Закону дає підстави зробити висновок, що він «регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів...» . Отже, є потреба у внесенні змін до Закону України «Про громадські об'єднання» з метою визначення, що порядок розгляду звернень громадських організацій регулюється Законом України «Про звернення громадян».

Крім права на звернення, громадські організації мають право на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI, натомість громадські організації без статусу

юридичної особи не завжди можуть через суд захистити порушені права.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає запитувачами інформації фізичних, юридичних осіб, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень (п. 1) ч. 1 ст. 12). Тобто право на запит законодавчо закріплено за будь-якими громадськими організаціями (як зі статусом, так і без статусу юридичної особи).

Разом із тим, у випадку порушення права громадських організацій, які не мають статусу юридичної особи, на доступ до публічної інформації виникають труднощі, адже на практиці не всі суди визнають такі громадські організації стороною адміністративного процесу.

Нормативною підставою, на яку посиляються судді, для залишення позовних заяв від громадських організацій, які легалізовані шляхом повідомлення, без розгляду у разі оскарження ними дій, рішень чи бездіяльності органів публічної влади є ч. 2 ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства України. Вона визначає, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Отже, з метою усунення перешкод на шляху реалізації права громадських організацій на доступ до публічної інформації, а також їх права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства України, передбачивши, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадські об'єднання (зі статусом та без статусу юридичної особи).

5. Дорадча (консультативна) взаємодія. Це зв'язки, які виникають між громадськими організаціями та органами державної влади у зв'язку із участю представників громадських організацій в якості членів у діяльності громадських рад, консультативно-дорадчих органів, які створюються при Президентові України, комітетах Верховної Ради України, центральних органах

виконавчої влади, обласних та районних державних адміністрацій. Функціонування при органах державної влади громадських рад є формою дорадчої демократії та провідним механізмом залучення громадськості до прийняття рішень, який вже давно набув поширення у практиці європейських країн та в останні роки набуває розповсюдження у діяльності вітчизняних органів державної влади.

6. Захисна взаємодія. Має місце між громадськими організаціями та органами державної влади у випадках порушення останніми прав громадських організацій, вчинення протиправних дій щодо них, у випадках прийняття рішень, які суперечать чинному законодавству.

Право на судовий захист є найбільш важливою процесуальною гарантією діяльності громадських організацій. Однак здатність виступати в цивільному суді позивачем належить тільки громадській організації, яка має статус юридичної особи, тобто була легалізована шляхом державної реєстрації. Разом із тим, Закон передбачає, що рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого органу з питань реєстрації, прийняті (вчинені) на підставі ст. 16, де мова йде про повідомлення про утворення громадського об'єднання (для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи), можуть бути оскаржені до суду у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

7. Нормотворча взаємодія. Це взаємодія під час розробки та лобювання прийняття нормативно-правових актів, у тому числі участі у законопроектіванні. Так, відповідно до п. 4) ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» для здійснення своєї мети (цілей) громадська організація має право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадської організації та важливих питань державного і суспільного життя. При цьому відповідно до ч. 4

ст. 21 цього Закону проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими організаціями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських організацій, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим.

Наведений приклад підтверджує наявність двосторонніх зв'язків між органами влади та громадськими організаціями. Натомість, якщо порівняти наведені норми, то можна зробити висновок, що за змістом право громадських організацій брати участь у нормотворчому процесі дещо ширше, ніж обов'язок відповідних органів залучати їх до нормотворчого процесу. Адже якщо в обов'язковому порядку громадські організації мають бути залучені щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються громадських організацій, то брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів владних органів громадські організації можуть також тоді, коли такі акти стосуються не лише сфери діяльності громадської організації, але й важливих питань державного і суспільного життя.

8. Фінансова взаємодія. Виникає у разі надання громадським організаціям фінансової підтримки з боку держави (ст. 23 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Існує точка зору, що пряме фінансування громадських організацій нівелює саму ідею громадянського суспільства. Об'єднання громадян не може фінансово залежати від держави. Воно може домагатися державної підтримки окремих проектів або соціальних груп, заради інтересів яких і утворюється значна частина громадських організацій – від екологічних до культурно-просвітницьких. Разом із тим, існує також інша позиція. Вважається, що цілком доречним є внесення змін до діючого законодавства України стосовно надання можливості усім громадським організаціям України без винятку претендувати на отримання державного фінансування для реалізації важливих програм розвитку, щодо поступового щорічного суттєвого збільшення обсягів подібного фінансування, а також необхідності передбачення можливості та порядку надання фінансової підтримки не

лише загальнодержавним проектам, але і регіональним та місцевим – у разі їхньої актуальності.

Отже, підсумовуючи, зауважимо, що взаємодія між громадськими організаціями та органами державної влади відбувається за різними напрямками (установчим, контрольним, організаційним, представницьким, дорадчим (консультативним), захисним, нормотворчим, фінансовим) і може бути визначена як взаємні зв'язки між ними, що виникають під час адміністративно-регулюючого впливу органів державної влади на громадські організації (субординації), їх співробітництва (координації), а також зв'язки, зумовлені реалізацією громадськими організаціями права вимагати від органів державної влади належної поведінки щодо дотримання законних інтересів громадських організацій (реординації).

#### **Література**

1. Меркулова К.О. Щодо питання визначення сфери, в якій складаються адміністративно-правові відносини за участю громадських організацій: Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 56. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – Ст. 227.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст]: [250 000 сл. та словосполучень з дод. та доп.] / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – С. 125.

3. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності професійних правничих громадських організацій в Україні [Текст]: монографія / Т. О. Коломоець, М. Ю. Віхляев; ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т» МОН України. – Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т, 2010. – С. 115-116.

4. Авер'янов В., Андрійко О., Полюхович В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи [Електронний ресурс] – Режим доступу: Юридичний журнал. – 2004. – № 5 – <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1191>.

5. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відо-



**АНОТАЦІЯ**

*У статті досліджується адміністративно-правовий аспект взаємодії громадських організацій та держави, визначаються напрями та види такої взаємодії.*

**SUMMARY**

*This article investigates the administrative and legal aspects of coordination between social organizations and the government, directions and types of such coordination are being determined.*

мості Верховної Ради України. – 04.01.2013. – 2013 р. – № 1. – Ст. 1.

6. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII // Відомості Верховної Ради України. – 05.04.1994. – № 14. – Ст. 80.

7. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А.С. Крупник // Громадянське суспільство. – 2008. – № 5 (7) – С. 13-18.

8. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 07.11.2003. – № 45. – Ст. 358.

9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 19.11.1996. – № 47. – Ст. 256.

10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011р. № 2939-

VI // Відомості Верховної Ради України. – 12.08.2011. – № 32. – Ст. 314.

11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 09.09.2005. – № 35, / 35-36, 37. – Ст. 446.

12. Громадські ради в Україні: [довідник] / Упорядник М.Лациба. – К.: Укр. незалеж. Центр політ дослідж., 2003. – С.5.

13. Ковалев П. Готовы ли мы стать обществом граждан? // День. – № 54. – 28 марта 2012. – С. 4.

14. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності професійних правничих громадських організацій в Україні [Текст]: монографія /- Т. О. Коломєць, М. Ю. Віхляєв ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» МОН України. – Запоріжжя : Запоріж. нац. ун-т, 2010. – С. 111.