

5. Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.

6. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. Воронова. – К.: Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.

7. Воронова Л. К. Фінансове право України: Навч. посіб. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.

8. Годме П. Фінансове право. // П. Годме; [Перевод и вступительная статья д-ра юрид. наук, проф. Р. О. Халафиной]. – М.: Прогресс, 1978. – 430 с.

9. Гончарова М. В. Стратегия финансового обеспечения системы поддержки населения в социально ориентированной «экономике потребления» / М. В. Гончарова // Финансы и кредит. – 2006. – № 18. – С. 66–69.

10. Горбунова О. Н. Совершенствование финансов и правовых институтов. / Горбунова О. Н. – М.: ВЮЗН, 1988. – 78 с.

11. Кізіма Т. О. Фінанси домогосподарств: сучасна парадигма та доміанти розвитку / Т. О. Кізіма; [Вст. слово С. І. Юрія]. – К.: Знання, 2010. – 431 с.

12. Кодацький В. П., Шарлай К. Г. Теоретичні основи фінансів громадських організацій // Економічний вісник Донбасу. – 2009. – № 4 (18). – С. 130–132.

13. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія / В. Опарін. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.

14. Теорія фінансів: підручник / [П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник та ін.]; За ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учб. л-ри, 2010. – 576 с.

15. Финансы: Учеб. пособие / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.; Под ред. В. М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 432 с.

16. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. для студ. экон. спец. вузов / Л. А. Дробозина, Л. Д. Андропова и др.; [Л. А. Дробозина (ред.)]. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 479 с.

17. Финансы СССР: Учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. «Финансы и кредит» / Под. ред. М. К. Шерменева. – М.: Финансы, 1977. – 360 с.

18. Финансы: Учебник / Под ред. д-ра экон. наук, проф. С. И. Лушина, д-ра экон. наук, проф. В. А. Слепова. – 2-е изд., перераб., доп. – М.: Экономистъ, 2007. – 682 с.

## Адміністративна відповідальність громадських об'єднань в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України «Про громадські об'єднання»



Михайло ВІХЛЯЄВ,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та трудового права,  
заступник декана юридичного факультету  
Запорізького національного університету

В умовах розвитку демократичних процесів в Україні, адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів органи державної влади приділяють значну увагу вдосконаленню або прийняттю нових нормативно-правових актів, що регулюють різноманітні форми діяльності громадських формувань України, серед яких провідну роль відіграють громадські об'єднання. Вчені-юристи та розробники законопроектів зазвичай наголошують на

необхідності створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. Я. Буздуган висловлює думку про те, за яких умов громадська участь у формуванні та реалізації державної політики буде ефективною. Вона є результативною, вважає науковець, коли проблеми, які турбують громадян та ними озвучені, безпосередньо розв'язуються лише за їхньої участі під час розробки та прийняття рішень



суб'єктами публічного адміністрування [3]. Безперечно, вказана проблематика й надалі має бути пріоритетною для вчених-юристів під час дослідження правового регулювання діяльності громадських об'єднань в Україні. Водночас не варто залишати поза увагою інші суперечливі питання взаємодії держави та громадських об'єднань у відносинах, в яких вони виступають об'єктом державно-правового регулювального впливу, який не менш важливий для їхньої діяльності. Ще у дореволюційний період розвитку науки адміністративного права І. Андрієвський підкреслював позитивне значення такого впливу для громадських об'єднань, зазначаючи, що уряд повинен мати якнайточніші відомості про громадські союзи з метою спостереження за ними. По-перше, щоб діяльність їх не відхилялася від дозволеної законом і урядом мети, і такої, що не лише не порушувала б права приватних осіб, а й не була б невідповідною для умов безпеки і добробуту; по-друге, щоб уряд міг точно знати, якою мірою діяльність таких громадських сил достатня для забезпечення умов добробуту й безпеки, оскільки сам він повинен діяти для забезпечення цих умов там, де приватні та громадські сили виявляються недостатніми [2, с. 2]. Одним з проявів державно-правового впливу на діяльність громадських об'єднань є адміністративна відповідальність як спосіб забезпечення дотримання ними вимог законодавства. Проблемні питання її нормативно-правового регулювання докладно не досліджено у вітчизняній науці в контексті прийняття та набуття чинності новим Законом України «Про громадські об'єднання». Вирішення окресленого проблемного питання і є метою статті.

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року вони можуть функціонувати як юридичні особи, легалізуючись за допомогою державної реєстрації, так само як колективні утворення без статусу юридичної особи, що варто враховувати під час розгляду їхньої адміністративної відповідальності.

Необхідність дослідження питань такого виду їхньої відповідальності викликає потребу аналізу ширшого питання – деліктоздатності юридичних осіб та колективних утворень без статусу юридичної особи. Сьогодні можливість розгляду підприємства, установи, організації як суб'єкта адміністративної відповідальності є дискусійною. Так, вітчизняні науковці О. Гетманець та А. Монаєнко не згодні з цією точкою зору. Однак переважна більшість учених, зокрема, В. Колпаков, Д. Лук'янець, Ю. Битяк, А. Комзюк, Т. Коломоєць та багато інших обґрунтовують наявність у юридичних осіб адміністративної деліктоздатності [4, с. 199–203]. На підставі аналізу праць названих учених доцільно підтримати точку зору останніх. Із зазначеного логічно випливає визнання суб'єктами такої відповідальності також громадських об'єднань, які є юридичними особами.

З метою ефективного розв'язання проблем нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності громадських об'єднань варто здійснити її класифікаційний розподіл, користуючись різними критеріями. Залежно від організаційно-правової форми можна виокремити відповідальність громадських об'єднань, які є юридичними особами, та тих, котрі є колективними суб'єктами адміністративного права без статусу юридичної особи. В. Авер'янов зазначає, що до загальних суб'єктів адміністративного проступку (правопорушення) слід відносити осудну особу, яка досягла шістнадцятирічного віку. Спеціальними є особи, які можуть відповідати за певне правопорушення і як

наслідок їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за наявності в них, окрім ознак загального суб'єкта такої відповідальності, певних додаткових характеристик [1, с. 452–458]. Використовуючи за аналогією запропоноване В. Авер'яновим обґрунтування розподілу суб'єктів адміністративної відповідальності, також виокремлюють загальну та спеціальну відповідальність юридичних осіб. Загальна – визначена для юридичної особи незалежно від її виду, а суб'єктом спеціальної можуть бути виключно громадські об'єднання.

Прикладом загальної адміністративної відповідальності, передбаченої чинним законодавством, яка може поширюватися, зокрема, й на громадські об'єднання, слід вважати відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки. Так, відповідно до ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 року за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду підприємства установи та організації може бути притягнуто в судовому порядку до сплати штрафу. Максимальний розмір такого штрафу не має перевищувати двох відсотків місячного фонду заробітної плати підприємства установи та організації [10]. Іншим яскравим прикладом загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань є ст. 120 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року. В ній передбачено такий вид відповідальності юридичної особи у вигляді накладення штрафу за неподання чи несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до неї [6].

На жаль, у Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року немає прикладів загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, згідно з якими лише фізичні особи можуть бути притягнуті до відповідальності [5]. Однак указану проблему законодавець намагається розв'язати, про що свідчить розробка проекту Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 від 26 травня 2004 року, у ст. 7 якого до суб'єктів адміністративної відповідальності віднесено і юридичних осіб, і окремі об'єднання громадян. Це свідчить про усвідомлення проблеми 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 відповідальність лише стосовно юридичних осіб. У цьому законопроекті містяться ще прогресивніші положення, які передбачають спеціальні адміністративні стягнення на рівні кодифікованого акта лише щодо громадських об'єднань, а саме: тимчасову заборону (зупинення) окремих видів діяльності об'єднання громадян, тимчасову заборону всієї діяльності об'єднання громадян, заборону політичної партії, примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян [7]. У ньому визначено кожне з перелічених стягнень та передбачено досить деталізовані процедури накладання кожного з них.

Стаття 186-5 чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення 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 [5]. Суб'єктом відповідальності за вказане протиправне діяння є керівництво громадського об'єднання або особи, які




беруть участь у його діяльності, а не громадське об'єднання. Зазначений склад правопорушення не слід вважати підставою спеціальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, хоча на таку тезу іноді можна натрапити в юридичній літературі. Вказана стаття передбачає адміністративну відповідальність у сфері діяльності громадських об'єднань, стимулюючи громадян легалізувати діяльність своїх об'єднань та припиняти діяльність у разі примусового розпуску.

Спеціальна адміністративна відповідальність громадських об'єднань наразі передбачена у законодавчих актах, які безпосередньо регламентують їх діяльність. Базовим у цій сфері є Закон України «Про громадські об'єднання». До часу набуття чинності зазначеним актом окреслені правовідносини врегулював Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року. Порівняльний аналіз указаних нормативно-правових актів дає змогу виявити певні розбіжності в регулюванні питання притягнення до спеціальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань. Так, із набуттям чинності Законом України «Про громадські об'єднання» значно звузився перелік стягнень. Ст. 28 Закону України «Про об'єднання громадян» встановлювала такі можливі стягнення за порушення законодавства: попередження, штраф, тимчасова заборона (зупинення) деяких видів діяльності, тимчасова заборона (зупинення) діяльності, примусовий розпуск (ліквідація) [9]. Наприклад, перше з-поміж наведених стягнень, що відповідно до ст. 29 вказаного закону полягало у винесенні письмового попередження легалізуючим органом під час вчинення об'єднанням громадян правопорушення, яке не тягне за собою обов'язкового застосування іншого виду стягнення згідно з Законом України «Про об'єднання громадян», чинним законодавством не передбачене.

Ст. 20 Закону України «Про політичні партії» від 5 квітня 2001 року передбачає можливість застосування попередження до політичних партій про недопущення незаконної діяльності. Проте підставами його застосування є публічне оголошення її керівними органами наміру вчинення партією дій, за які законами України передбачено юридичну відповідальність [11]. У цьому разі попередження визначається як захід, який за своїм характером не є видом адміністративного стягнення, бо застосовується з метою превенції протиправних дій до моменту їх учинення, а не як покарання за вчинене правопорушення. Так само чинним законодавством не закріплено можливість притягнення громадського об'єднання до відповідальності у вигляді штрафу, тимчасової заборони (зупинення) деяких видів діяльності або тимчасової заборони (зупинення) діяльності.

Отже, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» до громадських об'єднань можна застосовувати єдине стягнення – заборону його діяльності. Безперечно, зменшення кількості стягнень, які можуть бути застосовані до громадських об'єднань, слід вважати значним недоліком вказаного закону, бо з огляду на градацію адміністративних правопорушень, що можуть вчинятися громадськими об'єднаннями за критерієм суспільної шкоди, якої вони завдають, необхідно передбачити стягнення, кожне з яких відповідало б тяжкості вчиненого протиправного діяння. Вказана проблема свідчить про недосконалість нормативного закріплення спеціальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, тому що створює ситуацію, коли єдиним можливим способом притягнути до такого виду відповідальності є заборона їхньої діяльності.

Окрім того, що зменшилася кількість стягнень, звузилася коло підстав притягнення до спеціальної адміністративної відповідальності. Зокрема, з переліку вилучено продовження протиправної діяльності після накладення стягнень, що також варто вважати недоліком. 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, щодо створення та діяльності політичних партій, громадських організацій і професійних спілок України [8].

Підсумовуючи аналіз чинного та перспективного законодавства України, доходимо висновку, що законодавець шляхом прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» необґрунтовано звузив коло підстав притягнення до спеціальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, а також перелік стягнень, які можуть бути застосовані до них. Це значно зменшує ефективність інституту такого виду відповідальності як різновиду адміністративно-правового регулювального впливу на діяльність громадських об'єднань. Тож доцільно внести зміни до Закону України «Про громадські об'єднання». Слід визначити, що суб'єктом адміністративної відповідальності є юридичні особи та громадські об'єднання. 

## Джерела

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 2005. – 536 с.
2. Андриевский И. Е. Полицейское право / Иван Ефремович Андриевский. – СПб, 1874. – 648 с.
3. Буздуган Я. Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства // Віче. – 2012. – № 7. – С. 14–16. – [Електронний ресурс]. – <http://www.viche.info/journal/3067/>
4. Лютіков П. С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: Монографія / Павло Сергійович Лютіков. – Херсон: Видавн. дім «Гельветика», 2013. – 252 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
6. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
7. Проект Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 від 26.05.2004 р. – [Електронний ресурс]. – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5558&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5)
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
9. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>
10. Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.1993 р. № 3745-XII. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3745-12>
11. Про політичні партії в Україні від 05.04.2001 р. № 2365-III. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>