

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК СФЕРА ОБ'ЄКТИВІЗАЦІЇ УЧАСТІ

ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ	9
------------------------------------	----------

1.1. Модернізація предмету та системи суб'єктів сучасного адміністративного права України	9
--	---

1.2. Історіографія дослідження громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права в адміністративно-правовій доктрині на теренах сучасної України	45
---	----

РОЗДІЛ 2

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ЯК СУБ'ЄКТІВ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	69
--	-----------

2.1. Поняття, ознаки та класифікаційний розподіл громадських об'єднань України.....	69
--	----

2.2. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань України та його складові елементи. Поняття та види адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань України як основи їхнього адміністративно-правового статусу	97
--	----

РОЗДІЛ 3

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, НАДІЛЕНІ АКТИВНОЮ

АДМІНІСТРАТИВНОЮ ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЮ	120
---	------------

3.1. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно- правових відносин у сфері публічного адміністрування, наділені активною адміністративною правосуб'єктністю	120
--	-----

3.2. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-правових відносин, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу, наділені активною адміністративною правосуб'єктністю	180
---	-----

РОЗДІЛ 4

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ

ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ

ВІДНОСИН, НАДІЛЕНІ ПАСИВНОЮ

АДМІНІСТРАТИВНОЮ ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЮ

191

4.1. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері публічного адміністрування, наділені пасивною адміністративною правосуб'єктністю	191
---	-----

4.2. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-правових відносин, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу, наділені пасивною адміністративною правосуб'єктністю	234
---	-----

ВИСНОВКИ.....251

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

256

ПЕРЕДМОВА

Розвиток України як демократичної та правової держави повинен бути зумовлений належним розвитком інститутів громадянського суспільства, які активно взаємодіють з органами публічної адміністрації та доповнюють їхню діяльність, забезпечуючи реалізацію публічних інтересів. Одним із головних інститутів громадянського суспільства є громадські об'єднання України, за допомогою яких громадяни реалізують своє конституційне право на об'єднання. Фізичні особи, долучаючись до діяльності різноманітних громадських об'єднань, отримують реальну можливість більш ефективно впливати на формування та реалізацію державної політики, вирішення важливих питань місцевого значення, забезпечуючи задоволення своїх законних інтересів. Протягом останніх п'яти років Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України після майже двадцятирічного «застою» законодавства у сфері діяльності громадських об'єднань було прийнято низку важливих нормативно-правових актів, спрямованих саме на підвищення ролі громадських об'єднань у публічному адмініструванні шляхом збільшення обсягу їхніх прав у цій сфері та способів впливу на діяльність та рішення органів публічної адміністрації. Однак практика реалізації вказаних нормативно-правових актів свідчить, що ані представники органів публічної адміністрації, ані члени громадських об'єднань належним чином не усвідомлюють необхідність активізації процесу формування і забезпечення свідомої та активної позиції громадських об'єднань щодо подальшого розвитку держави та необхідності підтримки органами публічної адміністрації громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі. Подібна тенденція простежується і в сучасній юридичній науці, зокрема в науці адміністративного права, оскільки, незважаючи на наявність нової нормативно-правової бази у сфері взаємодії громадських об'єднань з органами публічної адміністрації, подібні питання в сучасних наукових працях вчених-адміністративістів належним чином не досліджуються, а в новій навчальній літературі з адміністративного права увага авторів, як і наприкінці ХХ століття, приділяється лише загальним питанням адміністративно-правового впливу на порядок створення, функціонування та припинення діяльності громадських об'єднань, проте з урахуванням положень нового Закону України «Про громадські об'єднання», який вступив у дію з 01 січня 2013 року.

Розвиток сучасної науки адміністративного права, відмова від догм радянського адміністративного права, зміна наукових точок зору щодо предмету та призначення адміністративного права України вимагають якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права підходів до дослідження проблематики інститутів публічного адміністрування, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин, проблем державної служби, різних аспектів адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб тощо. Безумовно, все це вплинуло не тільки на систему суб'єктів адміністративного права, яка має тенденції до збільшення кількості її елементів, але й на засади та підходи наукового дослідження цієї проблематики. Тому беззаперечним є те, що суттєвого значення набувають питання аналізу правового статусу суб'єктів адміністративного права, в тому числі й переосмислення їхньої ролі та значення саме в сучасних реаліях та у найближчому майбутньому.

У різні історичні періоди становлення та розвитку адміністративно-правової доктрини проблематика суб'єктного складу адміністративного права привертала увагу багатьох вчених-юристів. Зокрема, цими питаннями займалися В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Безвенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, Н.В. Галіцина, В.М. Гаращук, В.М. Горшенев, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.С.Гриценко, П.В. Діхтієвський, А.А. Довгополик, Є.В. Додін, О.О. Дьомін, Ю.А. Дорохіна, Д.М. Лук'янець, А.І. Єлістратов, О.Ф. Євтихіїв, О.Т. Зима, О.Є. Луньов, С.В. Ківалов, В.Л. Кобалевський, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Костів, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, А.В. Пасічник, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, Н.Г. Саліщева, А.О. Селіванов, В.Ф.Сіренко, І.Й. Слубський, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомиров, О.В. Шоріна, В.Є. Чіркін, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та інші.

У поле наукового пошуку згаданих вчених-юристів, як правило, потрапляли певні суб'єкти, їх групи, узагальнена характеристика всієї сукупності суб'єктів адміністративного права тощо. Однак лише в окремих роботах приділялась достатня увага проблематиці, пов'язаній з участю громадських об'єднань чи окремих їх різновидів у тих чи інших публічно-правових відносинах (зокрема, цю проблематику досліджували Л.І. Адашис, А.М. Білоус, Н.В. Богашева, С.Г. Братель, О.М. Ващук, Н.П. Гаєва, О.В. Гейда,

С.Ф. Денисюк, Є.Є. Додіна, Л.О. Ємець, В.С. Журавський, В.А. Завгородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, В.М. Кравчук, А.В. Куц, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, І.Т. Темех, О.Б. Федоровська, Н.А. Циганчук, В.О. Чепурнов та інші), проте комплексно питання адміністративно-правового статусу громадських об'єднань та їхнього місця в загальній системі суб'єктів адміністративного права ґрунтовно не вивчалися, тому слід констатувати відсутність в адміністративно-правовій доктрині загальноновизнаних або бодай уніфікованих підходів до розкриття вказаної проблематики.

Таким чином, дослідження громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України та визначення на підставі наукового базису концептуальних векторів подальшого розвитку вітчизняного законодавства в цій сфері набуває надзвичайної актуальності.

Мета роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного та перспективного законодавства України, практики його застосування органами публічної адміністрації та громадськими об'єднаннями, узагальнення історичних, зарубіжних та вітчизняних сучасних наукових підходів розкрити сутність, ознаки, види, адміністративно-правовий статус громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України з наступним обґрунтуванням теоретичних положень, напрацювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення відповідного законодавства та підвищення ролі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики.

Мета роботи зумовила необхідність розв'язання таких науково-практичних завдань:

- проаналізувати процес модернізації предмету адміністративного права України як сфери об'єктивізації участі громадських об'єднань та системи його суб'єктів;
- визначити та охарактеризувати основні етапи формування сучасної наукової думки про громадські об'єднання як суб'єктів адміністративного права крізь призму становлення адміністративно-правової науки на теренах сучасної України;
- визначити поняття та ознаки громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України та здійснити їх класифікаційний розподіл;
- поглибити сучасні наукові дослідження проблематики адміністративно-правового статусу громадських об'єднань та їхньої адміністративної правосуб'єктності як його основи;
- охарактеризувати особливості реалізації активної та пасивної

адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань як суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері публічного адміністрування;

– визначити особливості реалізації активної та пасивної адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань як суб'єктів адміністративно-правових відносин, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу;

– виробити конкретні та обґрунтовані пропозиції та рекомендації теоретичного та практичного характеру, спрямовані на вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права.

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

ЯК СФЕРА ОБ'ЄКТИВІЗАЦІЇ

УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

1.1. Модернізація предмету та системи суб'єктів сучасного адміністративного права України

Дослідження потенціалу громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України не може бути ефективним без чіткого усвідомлення обсягу та різновидів правовідносин, які формують предмет адміністративного права України та вступаючи в які громадські об'єднання реалізують свою адміністративну правосуб'єктність, що зумовлює необхідність детального розгляду процесу модернізації предмету адміністративного права України у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Вказаний розгляд повинен забезпечити виокремлення чіткого переліку правовідносин, які становлять предмет сучасного адміністративного права, враховуючи всі наукові підходи вітчизняних вчених-адміністративістів сучасності до цього питання.

На відміну від радянського періоду, для якого була характерна стабільність наукових поглядів щодо предмету радянського адміністративного права, які не переглядалися десятиліттями, період незалежності України характеризується поступовим розвитком та переглядом наукових точок зору щодо сутності предмету адміністративного права України з урахуванням необхідності подальшого розвитку моделі публічного адміністрування, в центрі якого знаходяться люди та їх об'єднання, а не держава та її органи, а також позитивного передового досвіду розвинених європейських держав у сфері публічного адміністрування.

У спадок від радянської науки адміністративного права новій українській науці дісталася більш-менш усталене розуміння предмету адміністративного права, відповідно до якого адміністративне право регулює суспільні відносини, які складаються в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності всіх державних органів [1, с. 29]. Вказаний підхід був запозичений вченими-адміністративістами України, які першими розробляли концепцію

адміністративно-правової науки нової незалежної держави, одночасно усвідомлюючи необхідність оновлення адміністративно-правової доктрини. На думку В.К. Колпакова, важливим етапом у процесі цього оновлення варто вважати введення в дію Указом Президента України від 22 липня 1998 року Концепції адміністративної реформи в Україні, відповідно до якої основні реформаторські зусилля мають бути спрямовані на взаємовідносини держави і суспільства. В.К. Колпаков, характеризуючи вказану концепцію, зазначає, що в новому розумінні у стосунках держави і суспільства держава повинна відігравати роль сервісного центру, який буде здійснювати обслуговування конкретних осіб та суспільства в цілому, при цьому адміністративне право повинно виконувати функцію правової регламентації подібного обслуговування [2, с. 138]. Отже, спираючись на думку метра науки адміністративного права України, прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні, яка ставила перед державою завдання щодо необхідності запровадження нової ідеології функціонування органів публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [3], варто вважати початком модернізації предмету адміністративного права України. У 2008 році, після спливу десяти років з моменту запровадження адміністративної реформи, І.В. Гриценко в дисертаційній роботі, присвяченій аналізу розвитку наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права, розглядаючи процес розвитку наукових підходів до розуміння сутності та обсягу предмету адміністративного права в українській адміністративно-правовій науці, дуже критично характеризує процес видозміни предмету адміністративного права, яка, на його думку, відбувається дуже повільно, незважаючи на постійні твердження науковців, що сучасне адміністративне право вже принципово відрізняється від адміністративного права радянських часів [4, с. 52]. Він обґрунтовує свою думку аналізом сучасних підручників з відповідної галузі права, який свідчить про те, що докорінних змін наукових поглядів на зазначений інститут адміністративного права не відбулося. Критична думка І.В. Гриценка зумовлює необхідність аналізу підручників провідних вчених-адміністративістів з метою визначення їхніх позицій щодо сутності предмета адміністративного права на рівні навчальної літератури. Один з головних фундаторів науки адміністративного права України В.Б. Авер'янову 2004 році до предмету адміністративного права пропонував включати такі групи суспільних відносин, що виникають:

1) під час державного управління, а також під час реалізації делегованих державною повноважень виконавчої гілки влади органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним організаціям;

2) під час діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

4) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

5) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб [5, с. 71].

Він критикував точки зору вчених-адміністративістів, які зводили предмет адміністративного права лише до відносин, пов'язаних з державним управлінням, акцентуючи увагу на тому, що управлінські відносини не виконують домінуючу роль у структурі предмета зазначеної галузі права, оскільки не можна вважати державно-управлінськими відносини, які пов'язані з розглядом адміністративних справ у разі звернення фізичних та юридичних осіб, наданням державними органами публічних послуг, захистом прав громадян за допомоги адміністративного провадження із розгляду скарг громадян та адміністративного судочинства, застосуванням адміністративного примусу [5, с. 72].

Протилежну точку зору також у 2004 році висловлював В.К. Колпаков, який був прихильником управлінського підходу до розуміння предмета адміністративного права, котрий, як він вважав, складають управлінські відносини, які варто характеризувати такими обов'язковими ознаками:

1) виникнення лише внаслідок державно-управлінської (владної) діяльності;

2) обов'язкова участь у них виконавчо-розпорядчого органу держави;

3) наслідок свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності від імені держави [6, с. 36].

Водночас точку зору В.К. Колпакова підтримував представник харківської школи науки адміністративного права України Ю.П. Битяк, який

вважав, що предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, проте, на відміну від В.К. Колпакова, він з метою окреслення особливостей цих відносин наводив перелік суттєвих уточнень:

1) до предмета адміністративного права варто включати відносини, що виникають під час здійснення державного управління як у процесі реалізації виконавчої влади, так і під час здійснення державного управління поза межами вказаної гілки влади;

2) предмет адміністративного права включає відносини, які виникають під час здійснення делегованих органами виконавчої влади повноважень недержавними суб'єктами;

3) управлінські відносини, що виникають під час діяльності органів місцевого самоврядування, за своєю суттю однорідні із відносинами управління, суб'єктом якого виступають органи державної влади, що обґрунтовує необхідність їхнього адміністративно-правового регулювання;

4) відносини, що виникають під час розгляду справ про адміністративні правопорушення;

5) відносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства [7, с. 23-25].

Аналіз зроблених Ю.П. Битяком уточнень дозволяє свідчити, що він, визначаючи межі та обсяг предмету адміністративного права, користувався одночасно двома критеріями: сфера управлінських відносин та суб'єкти, які є учасниками адміністративних правовідносин. До вказаних суб'єктів він відносив:

1) органи виконавчої влади;

2) державні органи, підприємства, установи, організації;

3) органи місцевого самоврядування;

4) суди загальної юрисдикції та адміністративні суди;

5) недержавних суб'єктів [7, с. 25-26].

Підсумовуючи свої міркування з приводу предмета адміністративного права, Ю.П. Битяк вказував, що метою відносин, які його складають, є забезпечення реалізації та захисту прав громадян, створення належних умов для функціонування громадянського суспільства і держави [7, с. 25]. Вказана точка зору Ю.П. Битяка дає підстави свідчити, що він одночасно підтримував окремі позиції наукового підходу В.Б. Авер'янова, про який йшлося вище.

І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова в цей же період, в 2005 році, висловлювали свою точку зору на розуміння обсягу