

ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗГЛЯДУ ЇХ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Віхляєв М.Ю., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті на підставі аналізу вітчизняної юридичної довідкової та наукової літератури, нормативно-правових актів проаналізовані існуючі визначення поняття «об'єднання громадян», виокремлено відмінні ознаки об'єднань громадян та запропоновано власне їхнє визначення в контексті їх розгляду як суб'єктів адміністративного права України.

Ключові слова: об'єднання громадян, суб'єкти, ознаки, діяльність, громадське утворення.

Вихляєв М.Ю. ПОНЯТИЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН В КОНТЕКСТЕ РАССМОТРЕНИЯ ИХ КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье на основании анализа отечественной юридической справочной и научной литературы, нормативно-правовых актов проанализированы существующие определения понятия «объединение граждан», выделены отличительные признаки объединений граждан и предложено собственное их определение в контексте их рассмотрения как субъектов административного права Украины.

Ключевые слова: объединение граждан, субъекты, признаки, деятельность, общественное образование.

Vikhliayev M.Y. NOTION OF ASSOCIATION OF CITIZENS IN THE CONTEXT OF THEIR CONSIDERATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article based on an analysis of domestic legal background and scientific literature, regulations analyzed the existing definition of «association of citizens», highlighted the distinctive features of citizens' associations and proposed their own definition in the context of their consideration as subjects of administrative law in Ukraine.

Key words: association of citizens, entities, attributes, activity, public formation.

Поступовий розвиток будь-якого суспільства неодмінно спричиняє зміну ролі та статусу учасників відповідних відносин, які в ньому виникають. Вказані зміни, у свою чергу, повинні поєднуватися із одночасним вдосконаленням правових норм. Як відомо, на теренах сучасної української держави в різні історичні періоди існували державні утворення з різноманітними формами правління та формами державного режиму. При цьому роль та місце об'єднань громадян у кожному з цих державних утворень було також різним. Відомий вчений-адміністративіст періоду дореволюційної Росії А.І. Єлістратов яскраво демонструє становище громадських об'єднань у Російській імперії, вказуючи на заборону на рівні Статуту благочиння 1782 року спроб їхнього створення без згоди влади та на наявність жорстких санкцій за порушення цієї заборони. Подібне правове становище об'єднань громадян вказаного періоду свідчить про ставлення влади до них, для якої подібні громадські утворення становили загрозу, оскільки відповідно до положень військового артикулу 1716 року вони вважалися осередками потенційного обурення та бунтів населення [1, 176]. У сучасній незалежній українській державі на рівні Конституції України громадянам України гарантується право на об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення своїх різноманітних інтересів. Проте, на жаль, рівень активності та ефективності діяльності сучасних об'єднань громадян України під час взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації не відповідають подібним показникам багатьох інших держав, у яких панує саме демократичний режим. Про вказані факти свідчить і діюче законодавство України у відповідній сфері суспільних відносин, яке є дуже застарілим та створює велику плутанину в розумінні чіткого кола різноманітних громадських утворень, що функціонують в Україні, які варто відносити до об'єднань громадян.

Проблемам нормативного регулювання діяльності окремих видів об'єднань громадян України (професійні спілки, політичні партії, громадські організації, молодіжні громадські організації) приділяли увагу вчені, які представляють різні галузі юридичної науки: Л.І. Адашис, С.Г. Братель, О.М. Ващук, О.В. Гейда, С.Ф. Денисюк, Є.Є. Додіна, Л.О. Ємець, В.А. Завгородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, В.М. Кравчук, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, І.Т. Темех, О.Б. Федоровська, Н.А. Циганчук, В.О. Чепурнов та ін. Проте в сучасній юридичній науці України досі відсутні комплексні дослідження, присвячені правовому регулюванню діяльності усіх видів об'єднань громадян, у яких би ґрунтовно

досліджувалось поняття «об'єднання громадян» та визначалося чітко коло громадських утворень, які є його різновидами.

Метою цієї статті є необхідність на підставі аналізу вітчизняної юридичної довідкової та наукової літератури, нормативно-правових актів проаналізувати існуючі визначення поняття «об'єднання громадян», виокремити відмінні ознаки громадських об'єднань та запропонувати власне визначення в контексті їх розгляду саме як суб'єктів адміністративного права України.

У юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка об'єднання громадян визначаються як добровільне громадське формування на основі єдності інтересів громадян з метою спільної реалізації їхніх прав і свобод. На думку авторів енциклопедії, ключовим у розумінні сутності об'єднань громадян є їхній розподіл залежно від наявності економічного аспекту в їхній діяльності на дві групи: а) об'єднання громадян, для яких отримання прибутку не є основною метою діяльності; б) об'єднання громадян, основною метою діяльності яких є отримання прибутку. До першої групи, на їх думку, варто відносити політичні партії, професійні спілки, громадські організації, релігійні організації, до другої – об'єднання громадян, правовий статус яких, у першу чергу, визначається Цивільним кодексом України [2, 209]. Уважний аналіз Цивільного кодексу України дозволяє свідчити, що в ньому відсутнє нормативне закріплення поняття «об'єднання громадян, для яких отримання прибутку є основною метою діяльності». Ст.83 Цивільного кодексу України передбачає дві організаційно-правові форми юридичних осіб – товариства та установи, саме товариства розмежовуються на підприємницькі та непідприємницькі. Відповідно до ст.84 Цивільного кодексу України передбачає дві ознаки підприємницького товариства: 1) здійснення підприємницької діяльності з метою одержання прибутку; 2) розподіл прибутку між його учасниками, а відповідно до ст.85 Цивільного кодексу України непідприємницькими товариствами вважаються товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками [3]. Саме до непідприємницьких товариств у ст.86 Цивільний кодекс України відносить об'єднання громадян, у якій зазначено, що вони можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню. Подібні норми містять і в спеціальному законодавстві по відношенню до об'єднань громадян у Законі України «Про об'єднання громадян», а саме в ст.24, у якій зазначається, що з метою виконання статутних завдань і цілей зареєстровані об'єднання громадян можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність. При цьому варто звернути увагу на ст.21 Закону України «Про об'єднання громадян», у якій зазначено, що кошти та інше майно об'єднань громадян не може перерозподілятися між її членами і використовується для виконання статутних завдань або на благодійні цілі [4]. На підставі аналізу цих норм можна зробити висновок, що об'єднання громадян можуть займатися підприємницькою діяльністю, отримувати від неї прибуток, проте отримання прибутку відповідно до чинного законодавства України не може бути головною метою діяльності об'єднань громадян. Виокремлення в юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка об'єднань громадян, основною метою діяльності яких є отримання прибутку, можна пояснити недосконалістю застарілого законодавства України, а саме ст.1 Закону України «Про об'єднання громадян», у якій міститься вказівка, що дія цього закону не поширюється на об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутку, проте в інших нормативно-правових актах це поняття не зустрічається [4]. У Господарському кодексі України та Цивільному кодексі України, які визначають головні засади підприємницької діяльності, використовують інші поняття для визначення різноманітних утворень, метою яких є отримання прибутку.

Аналіз іншої вітчизняної довідкової юридичної літератури щодо пропонованих визначень поняття «об'єднання громадян» дає підстави свідчити, що в переважній більшості вказаних джерел використовується легальне визначення цього поняття, яке міститься в ст.1 Закону України «Про об'єднання громадян», згідно з якою об'єднання громадян – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [4]. У зв'язку з чим досить цікавим є розгляд зарубіжної, зокрема російської, юридичної довідкової літератури. Так, у російському енциклопедичному словнику з конституційного права відсутнє визначення поняття «об'єднання громадян», оскільки в російському законодавстві вживається інше поняття – «громадські об'єднання», яке у вищезазначеному словнику визначається як існуючі відокремлено від держави самоврядні та

самодіяльні об'єднання громадян для задоволення їх загальних інтересів усередині об'єднання, так і для досягнення цілей у зовнішній середі методами та засобами, які відповідають природі об'єднання та не суперечать закону. При цьому при тлумаченні поняття «громадські об'єднання» автори енциклопедичного словника з конституційного права виокремлюють ряд його ознак: 1) зміст права на об'єднання включає можливість: а) створювати громадські об'єднання; б) вступати в існуючі громадські об'єднання; в) утримуватись від вступу; г) безперешкодно виходити з громадських об'єднань; 2) усі вказані можливості реалізують на добровільних засадах; 3) створення громадських об'єднань або вступ у них використовується для захисту загальних інтересів та досягнення загальних цілей, проте одночасно сприяє реалізації прав та законних інтересів громадян (їхніх індивідуальних запитів); 4) громадяни створюють громадські об'єднання за їхнім бажанням та не потребують додаткової згоди органів державної влади чи суб'єктів місцевого самоврядування; 5) право на об'єднання реалізується шляхом об'єднання як фізичних осіб, так і юридичних осіб; 6) громадські об'єднання можуть бути зареєстровані та отримати статус юридичної особи, а також можуть функціонувати без державної реєстрації та отримання прав юридичної особи, за виключенням окремих видів громадських об'єднань, для яких державна реєстрація є обов'язковою (наприклад, політичні партії) [5, 393].

Використання в російському законодавстві поняття «громадські об'єднання» замість поняття «об'єднання громадян» є логічно виправданим, оскільки дослівне тлумачення двох слів, які формують це поняття, дозволяє зробити висновок, що засновниками та членами подібних об'єднань можуть бути лише громадяни України. У цьому аспекті варто підтримати думку Л.О. Ємця, який на підставі аналізу сучасних тенденцій правового, зокрема конституційного закріплення права громадян на об'єднання робить висновок про необхідність закріплення права на об'єднання за фізичними особами, які законно проживають на території тієї або іншої держави [6, 7], оскільки ст.36 Конституції України передбачає це право лише щодо громадян України. Не зважаючи на цю норму Конституції України, інше законодавство України передбачає можливість іноземців бути членами або засновниками окремих видів об'єднань громадян [7]. В.К. Колпаков при тлумаченні Закону України «Про об'єднання громадян» зазначає, що засновниками громадських організацій можуть бути особи, яким виповнилося вісімнадцять років та які є: а) громадянами України; б) громадянами іноземних держав; в) особами без громадянства. У свою чергу, при тлумаченні легального визначення поняття «об'єднання громадян» В.К. Колпаков акцентує увагу на тому факті, що об'єднанням громадян, визнається, по-перше, виключно добровільне громадське формування, утворене на основі єдності інтересів, по-друге, тільки таке формування, яке утворене фізичними особами для спільної реалізації прав і свобод [8, 167].

Аналіз інших праць вчених-адміністративістів свідчить, що ними, як і авторами розглянутої довідкової юридичної літератури, також використовується лише легальне визначення об'єднань громадян, що ще раз підкреслює актуальність обраної теми статті та відсутність належної уваги з боку вчених-адміністративістів до комплексного дослідження об'єднань громадян як суб'єктів адміністративного права. Проте, на підставі зроблено аналізу довідкової юридичної літератури, підручників з адміністративного права, дисертаційних праць вчених-адміністративістів, присвячених вивченню правового регулювання діяльності окремих видів об'єднань громадян (праці С.Ф. Денисюка, Є.Є. Додіної, Л.О. Ємця, В.А. Завгороднього, М.М. Новікової, А.І. Щиглика, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської), діючого законодавства України в цій сфері суспільних відносин можна виокремити та охарактеризувати наступні ознаки об'єднань громадян:

- 1) добровільний характер – фізичні особи не можуть бути примушені будь-ким до створення об'єднання громадян, обов'язкового вступу в них, обов'язкової організаційної чи матеріальної підтримки їхньої діяльності, подібні дії вони можуть здійснювати лише за власним бажанням;
- 2) незалежність у виборі напрямів та методів діяльності – жодний орган державної влади чи місцевого самоврядування, будь-який інший суб'єкт суспільних відносин, який не є членом певного об'єднання громадян, не може визначити сферу діяльності цього об'єднання, наполягати на необхідності вибору конкретних форм та методів його діяльності;

- 3) спрямованість на задоволення інтересів членів – діяльність об'єднань громадян визначається законними соціальними, економічними, творчими, віковими, національно-культурними, спортивними, професійними, політичними та іншими інтересам конкретних фізичних та юридичних осіб, які належать до його членів, його функціонування безпосередньо направлено на їхнє задоволення як усередині цього об'єднання, так і в зовнішній середі у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин;
- 4) спрямованість на досягнення громадських цілей – окрім задоволення інтересів окремих членів, об'єднання громадян функціонують з метою вирішення загальних або для усього суспільства, або для його окремої групи соціальних проблем;
- 5) створення на основі спільної діяльності – кожний член об'єднання громадян вносить певний внесок у його розвиток, проте звичайно їхній рівень активності є різним;
- 6) самоорганізація та самоврядування – здатність членів об'єднання громадян самостійно без залучення сторонньої допомоги та відсутності обов'язку отримання згоди вирішувати питання, що стосуються внутрішнього функціонування об'єднання;
- 7) законний порядок створення та діяльності – об'єднання громадян створюються та функціонують у порядку, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативними актами об'єднань громадян, у разі порушення яких безпосередньо вони або їхні члени можуть бути притягнені до юридичної (адміністративної, цивільної, кримінальної, дисциплінарної) відповідальності;
- 8) некомерційний характер діяльності – метою діяльності об'єднань громадян не може бути отримання прибутку при його подальшому розподілі між членами об'єднання, проте це не виключає можливість об'єднань громадян займатися підприємницькою (комерційною) діяльністю з метою досягнення їхніх головних цілей діяльності при відсутності розподілу отриманих від неї коштів між членами або засновниками об'єднань;
- 9) утворення шляхом об'єднання як фізичних, так і юридичних осіб – окремі види об'єднань громадян (наприклад, громадські організації) можуть у своєму складі, окрім індивідуальних членів, мати колективних членів, які є юридичними особами;
- 10) об'єднання громадян є гарантією та формою реалізації конституційного права громадян на об'єднання, яке передбачає можливість створювати об'єднання громадян, вступати в існуючі об'єднання громадян, утримуватись від вступу в об'єднання громадян, безперешкодно виходити з об'єднання громадян;
- 11) можливість створення як шляхом державної реєстрації з отриманням статусу юридичної особи, так і шляхом повідомлення без отримання статусу юридичної особи;
- 12) багатоманітність різновидів об'єднань громадян у зв'язку з надзвичайно широким спектром сфер та напрямів їхньої діяльності, які визначаються різноманітністю інтересів та потреб їхніх засновників та членів;
- 13) можливість членства громадян України, громадян іноземних держав, осіб без громадянства.

Переважає більшість виділених ознак об'єднань громадян є загальними для всіх їхніх видів, проте у зв'язку з чисельністю видів об'єднань громадян деякі з виділених ознак не є притаманними всім об'єднанням громадян (наприклад, політичні партії підлягають обов'язковій державній реєстрації). Виокремлені загальні ознаки дозволяють запропонувати наступне визначення об'єднань громадян – це добровільні, незалежні у виборі напрямів та методів діяльності, некомерційні, самоврядні громадські формування, які створюються та функціонують на основі спільної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів їхніх членів як усередині цього об'єднання, так і у зовнішній середі у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин, та досягнення громадських цілей у порядку, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативними актами об'єднань громадян. Запропоноване визначення може бути використано під час подальших досліджень місця і ролі об'єднань громадян як суб'єктів адміністративного права України та при подальшому вдосконаленні діючого законодавства України у відповідній сфері суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Елистратов А.И. Административное право: [лекции] / Аркадий Иванович Елистратов. – М.: тип. т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №40. – Ст. 356.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34 – Ст. 504.
5. Конституционное право. Энциклопедический словарь / [отв. ред. и руководитель автор. коллектива С.А. Авакьян]. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 688 с.
6. Ємець Л.О. Публічне управління неpolitичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Л.О. Ємець; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / Валерій Костянтинович Колпаков. – [2-е вид., допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

УДК 351.72 (477)

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Гетманець О.П., д. ю.н., професор

*Навчально-науковий інститут права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються теоретичні проблеми правового регулювання бюджетного контролю в Україні, аналізуються сучасні питання розподілу контрольних повноважень між суб'єктами бюджетного процесу, на підставі чого робиться висновок про необхідність розробки закону про бюджетний контроль.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетний процес, бюджетний кодекс України, фінансові ресурси, бюджет, бюджетна система, контрольні повноваження, правове забезпечення бюджетного процесу, закон про бюджетний контроль.

Гетманець О.П. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ / Учебно-научный институт права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел, Украина

В статье исследуются теоретические проблемы правового регулирования бюджетного контроля в Украине, анализируются современные вопросы распределения контрольных полномочий между субъектами бюджетного процесса, на основании чего делается вывод о необходимости разработки закона о бюджетном контроле.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетный процесс, бюджетный кодекс Украины, финансовые ресурсы, бюджет, бюджетная система, контрольные полномочия, правовое обеспечение бюджетного процесса, закон о бюджетном контроле.

Getmanec' O.P. BUDGETARY CONTROL AS MEAN OF THE LEGAL ADJUSTING OF PUBLIC FINANCIAL RESOURCES / Educational-scientific institute of right and mass communications Har'kov national university of the internal deals, Ukraine