

**Н. П. Капітаненко**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами  
Запорізької державної інженерної академії

## ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

*Статтю присвячено аналізу особливостей юридичної відповідальності громадських об'єднань за правопорушення у сфері публічного управління та адміністрування. Розглянуто питання визначення категорії громадські об'єднання на основі аналізу наукових джерел та чинного законодавства. Проведено аналіз підстав та видів юридичної відповідальності громадських об'єднань за правопорушення у сфері публічного управління та адміністрування. Сформовано пропозиції з удосконалення теоретичних засад щодо зазначеної проблеми.*

**Ключові слова:** громадські об'єднання, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, правопорушення, публічне управління та адміністрування.

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційний цивілізаційний вимір України передбачає побудову суспільства з новою модифікованою формою спілкування держави, особистості та громадськості. Залучення усіх зазначених суб'єктів до процесу вироблення і здійснення державної соціально-орієнтованої політики дає можливість легітимізувати прийняті рішення шляхом суспільного діалогу задля загального блага. В умовах розвитку України як демократичної, правової та соціальної держави актуальності набуває питання вдосконалення (створення) нормативно-правової бази механізму співпраці громадських об'єднань та органів державної влади і місцевого самоврядування. Аналіз стану зазначеного співробітництва свідчить про неповне використання можливостей як з боку громадськості, так і з боку держави, що спонукає до пошуку оптимальних форм взаємодії сторін, зокрема, для попередження або припинення правопорушень у сфері публічного управління та адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти юридичної відповідальності громадських об'єднань за порушення у сфері публічного управління та адміністрування, зокрема адміністративної відповідальності, відображено в працях таких вітчизняних учених-правників, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Н. В. Богашева, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, Є. Є. Додіна, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоець,

В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В. М. Кравчук, І. Т. Темех та ін.

**Мета статті** полягає у встановленні правової сутності юридичної відповідальності громадських об'єднань за правопорушення у сфері публічного управління та адміністрування на основі аналізу нормативно-правових актів, наукових джерел та результатів правозастосовної практики.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України надає право громадянам України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій (ч.ч. 1, 4 ст. 46) [1].

Розглядаючи питання відповідальності суб'єктів, передусім, громадських об'єднань, у сфері публічного управління та адміністрування, перш за все, необхідно визначити поняття «громадське об'єднання». Чинне законодавство України та юридична наука використовують значну кількість термінів для характеристики громадськості – громадські формування, не-

державні організації, неприбуткові організації, громадські об'єднання, некомерційні організації, об'єднання громадян, неурядові організації тощо [2, с. 200]. Така певна термінологічна еkleктичність не сприяє, насамперед, об'єктивному вирішенню ситуацій у сфері правозастосовної практики щодо статусу громадських об'єднань як складової громадянського суспільства.

Визначення терміну громадського об'єднання, яке є традиційним для української наукової літератури, надає Закон України «Про громадські об'єднання» від 5 серпня 2012 р. – 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 (ч. 1 ст. 1) [3]. В той же час, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р., використовує термін громадські формування у значенні – це політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій (ст. 1) [4]. Як бачимо, законодавець розглядає громадські об'єднання як одну із складових громадських формувань в Україні.

Зарубіжні нормативні акти та література застосовують термін неурядові організації (від англ. Non-governmental organizations) – об'єднання людей в організації з метою реалізації своїх ініціатив та участі у вирішенні актуальних суспільних проблем. Термін «недержавні організації» вперше було застосовано ООН в розумінні міжнародної організації, заснованої державою або на основі міжнародного договору. Однак з часом поняття набуло більш широкого вжитку і сьогодні його використовують для назви організацій, створених з ініціативи громадян для вирішення різноманітних питань суспільства [5, с. 328]. Наразі, термін «громадські об'єднання» відображає різні форми недержавних організацій в суспільному житті і є

узагальнюючим. Відтак, маючи як спільні риси, так і відмінні, терміни, на наш погляд, слід розглядати як синонімічні.

Правники визначають різноманітні види громадських об'єднань залежно від критерію: за організаційно-правовими властивостями, за масштабами діяльності тощо. В той же час, недержавним організаціям, незалежно від їх виду, притаманні як загальні ознаки (добровільність, самоврядування та саморегуляція, відсутність державно-владних повноважень, крім випадків, передбачених законом), так і специфічні, характерні для окремих видів громадських об'єднань (фіксоване членство, сплата членських внесків), що вирізняють їх від державних організацій [6, с. 123-124].

Разом з тим, Закон України «Про громадські об'єднання» від 5 серпня 2012 р., визначаючи правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань, вказує на існування двох видів громадських об'єднань за організаційно-правовою формою – 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).

В подальшому, встановлюючи вимоги до найменування громадського об'єднання, законодавець зазначає, що власна назва громадського об'єднання не може містити слова «державний», «комунальний» та похідні від них, але має право надавати інформацію про статус громадського об'єднання («дитяче», «молодіжне», «всеукраїнське») та/або про його вид («екологічне», «правозахисне» тощо) (ст. 10 Закону). Тобто, Закон України «Про громадські об'єднання» опосередковано передбачає різні види громадських об'єднань, однак за організаційно-правовою формою вони можуть бути лише двох видів.

Взаємозв'язок держави та громадських об'єднань полягає передусім в тому, що саме держава, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, встановлює правові засади діяльності, права, обов'язки та відповідальність таких організацій. Правовою основою статусу громадських об'єднань, передусім, є Конституція України (ст. ст. 36, 37) та Закон України «Про

громадські об'єднання» від 5 серпня 2012 р. Також Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. регламентує процедуру легалізації діяльності, тобто громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність із статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

Статус кожного виду громадських об'єднань визначає спеціальний закон, як то: Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. встановлює правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення, тобто представницьких органів, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частини для вирішення соціальних, культурних, побутових та інших потреб місцевого значення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети мікрорайонів у містах, сільські, селищні комітети) [7]; Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 р. регулює правові та організаційні засади створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань співвласників жилих та нежилых приміщень багатоквартирного будинку, захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку [8]; Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 р. забезпечує сприятливі умови для утворення і діяльності благодійних організацій [9]; Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р. передбачає особливості організаційно-правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій, гарантії забезпечення їх діяльності [10] та ін.

Відповідальність громадських об'єднань у сфері публічного управління та адміністрування регламентують як загальні закони, так і спеціальні. Так, відповідно до ст.1865 КпАП України адміністративна відповідальність за порушення законодавства про об'єднання громадян настає за такі діяння [11]:

- здійснення діяльності без легалізації у встановленому законом порядку;
- здійснення діяльності в разі відмови у легалізації;

– продовження діяльності за наявності рішення суду про примусовий розпуск об'єднання;

- участь у діяльності таких об'єднань.

Суб'єктами адміністративної відповідальності є фізичні особи, осудні, які досягли 16 років (як рядові члени (учасники) об'єднання, так і керівництво) та/або юридичні особи приватного права, які можуть бути членами (учасниками) об'єднання. Вчинення вказаних діянь передбачає накладення штрафу від двадцяти п'яти до ста тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Закон України «Про громадські об'єднання» зазначає, що громадське об'єднання в разі порушення вимог ст.ст. 36, 37 Конституції України, ст. 4 цього Закону може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням, а саме:

- утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки;
- наявність у громадського об'єднання воєнізованих формувань.

Справа про заборону громадського об'єднання розглядається адміністративним судом у порядку, встановленому КАС України. У разі прийняття рішення про заборону громадського об'єднання майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету. Інші підстави для заборони діяльності громадського об'єднання, крім зазначених, не допускаються.

Відповідно ч.3 ст.25 Закону України «Про громадські об'єднання», якщо вартості майна громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, яке безпосередньо здійснює підприємницьку діяльність і щодо якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи

про банкрутство такого об'єднання відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 р.

Як вже було зазначено, питання юридичної відповідальності в разі виявлення ознак правопорушення, вчиненого відповідним громадським об'єднанням, регулюють і спеціальні закони. Так, суб'єкти правовідносин у сфері діяльності об'єднання співвласників багатоквартирного будинку несуть цивільну, кримінальну, адміністративну відповідальність, якщо вони винні у: 1) недотриманні вимог Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 р.; 2) порушенні прав власників (користувачів), їх об'єднань і асоціацій; 3) порушенні статуту об'єднання та протидії його виконанню; 4) створенні, організації діяльності або ліквідації об'єднання з порушенням законодавства, державних стандартів і норм; 5) незаконному привласненні майна, що перебуває у спільній власності; 6) недотриманні умов договорів, відповідно до вказаного закону [8].

Загалом, закони України містять вичерпний та/або неповний перелік правопорушень, вчинення яких є фактичною підставою для юридичної відповідальності та види юридичної відповідальності громадських об'єднань за правопорушення.

Вплив громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні посилюється. Прикладом може слугувати діяльність Реанімаційного пакету реформ, який є координаційним центром для 65-ти неурядових організацій та 24-х експертних груп, стратегічне завдання якого полягає в консолідації зусиль громадськості для розроблення, просування і контролю реалізації реформ в країні та інформування про трансформації українського суспільства та міжнародної спільноти [12]. Корисним для суспільства є також створення відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. Порталу відкритих даних Верховної Ради України, розробленого згідно Меморандуму про співпрацю між Громадянською мережею Опора, Апаратом Верховної Ради України та державним агентством з питань електронного врядування за підтримки Програми розвитку ООН, що надає можливість аналізувати роботу парламенту. Вказані факти і багато інших проявів активності української громадськості надають можливість визна-

ти, що в Україні поступово формується та набирає силу громадянське суспільство.

Певна річ, цивілізованість суспільного життя базується на взаємній етичній вимогливості і взаємній юридичній відповідальності держави, особистості і громадянського суспільства [13, с. 87]. Посилення значення громадськості в процесі прийняття суспільно важливих рішень призвело до внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., відповідно до яких суб'єктами, на яких поширюються дія цього Закону, є: представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм (підпункт в) п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції») [14; 15]. В такій ситуації, на наш погляд, варто уважно ознайомитися із зауваженнями до Закону, наданими Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України, про те, що «наведений підхід до застосування інституту електронного декларування фактично всупереч предмету Закону України «Про запобігання корупції» спрямований на ототожнення такого інструменту як «електронна декларація» з таким інструментом податкового контролю як «загальна» податкова декларація про майновий стан і доходи громадянина України. <...> закладається ризик поступового нівелювання суспільного та політичного значення інституту електронного декларування» [16]. Така позиція, на нашу думку, заслуговує на додаткове вивчення Закону правниками, законодавцями, реформаторами-управлінцями і громадськістю.

КК України передбачає відповідальність за умисне перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій або їх органів і встановлює покарання виправними роботами на строк до двох років або позбавленням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати

певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років (ст. 170) [17].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, демократична, соціально-орієнтована держава базується, передусім, на тісній паритетній взаємодії правової держави і громадянського суспільства в умовах верховенства права. Зміни у суспільстві детермінують зміни у сфері державного управління. Реалізація концепції публічно-правової моделі суспільних відносин полягає в оновленні погляду на значення громадських формувань в розбудові ефективної системи державного управління за європейськими стандартами адміністрування.

Запорукою якісної державної політики є співпраця органів державної влади і місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями. Новий формат спілкування держави, особистості та громадських об'єднань потребує подальшого розвитку науки, зокрема, науки адміністративного права, оскільки система правової термінології, стан законодавства взагалі та стосовно інституту юридичної відповідальності за правопорушення у сфері публічного управління та адміністрування, зокрема, потребує доопрацювання і оновлення в контексті євроінтеграційних вимог.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Віхляєв М.Ю. Види громадських об'єднань в Україні: питання законодавчої плутанини та теоретичний пошук способів її розв'язання / М.Ю Віхляєв // Науково-інформаційний вісник «Право». – 2013. – №7. – с.200 – 2005.
3. Про громадські об'єднання: Закон України від 05 серпня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст.1.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р.// Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 31-32. – Ст.263.
5. Партії та вибори: енциклопедичний словник / Ю.Р.Шведа. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2010. – 750 с.
6. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт.кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
7. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
8. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст.78.
9. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст.252.
10. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. 2.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Прийнятий 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до №51. – ст. 1122.
12. Реанімаційний пакет реформ. Хто ми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/about-us/khto-my/>.
13. Бачинін В.А., Панов М.І. Філософія права: Підручник для юрид. спец-тей вищих навч. закладів освіти. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 472 с.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб: Закон України від 23 березня 2017 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 14. – Ст.159.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст.2056.
16. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» (реєстр. № 6172), надані Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61314](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61314).
17. Кримінальний кодекс України. Прийнятий 5 квітня 2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

**Капитаненко Н. П. Особенности юридической ответственности общественных объединений за правонарушения в сфере публичного управления и администрирования**

*Статья посвящена анализу особенностей юридической ответственности общественных объединений за правонарушения в сфере публичного управления и администрирования. Рассмотрены вопросы определения категории «общественные объединения» на основе анализа научных источников и действующего законодательства. Проведен анализ оснований и видов юридической ответственности общественных объединений за правонарушения в сфере публичного управления и администрирования. Сформулированы предложения по усовершенствованию теоретических основ относительно данной темы.*

**Ключевые слова:** общественные объединения, юридическая ответственность, административная ответственность, правонарушения, публичное управление и администрирование.

**Kapitanenko N. P. Features of the legal liability of public associations for offenses in the sphere of public management and administration**

*The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the legal responsibility of public associations for violations in the sphere of public management and administration. Problems of defining the category „public associations“ are considered on the basis of the analysis of scientific sources and current legislation. The analysis of the bases and types of legal responsibility of public associations for offenses in the sphere of public administration and administration is carried out. Proposals have been formulated to improve the theoretical foundations for this problem.*

**Key words:** public associations, legal responsibility, administrative responsibility, offenses, public management and administration.