

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ВНІЗ «ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

**Ємець Леонід Олександрович  
Негодченко Олександр Володимирович**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ  
ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН  
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ)**

**М О Н О Г Р А Ф І Я**

Дніпропетровськ  
«Середняк Т.К.»  
2015

**УДК 35.075.5(477)**

**ББК 67.401.015(4Укр)**

**Є 60**

*Р е ц е н з е н т и :*

**Д.В. Приймаченко**, доктор юридичних наук, професор (Університет митної служби та фінансів, професор кафедри адміністративного права)

**С.В. Петков**, доктор юридичних наук, професор, (Класичний приватний університет, професор кафедри конституційного та адміністративного права)

Схвалено вченою радою Дніпропетровського державного університету 30 вересня 2014 р., протокол № 1.

*Ємець Л.О., Негодченко О.В.*

**Є 60** Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): Монографія. – Дніпропетровськ: Середняк Т. К., Дніпропетровський Гуманітарний Університет, 2015. – 202 с.

**ISBN 978-617-7257-14-0**

У монографії аналізуються широке коло правових проблем у сфері публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Розглянуто правову природу публічного управління та тенденції його становлення і розвитку в Україні. З'ясовано поняття неполітичних об'єднань громадян та їх місце у системі об'єктів публічного управління. Визначено поняття та межі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Надано загальну характеристику правових засад публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, у межах яких виділено місце та призначення норм адміністративного права. З'ясовано систему та особливості функціонування суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян та здійснено пошук її оптимальної структури. Проаналізовано методи публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Досліджено сутність та завдання адміністративних процедур у процесі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.

Для науковців, викладачів, докторантів і аспірантів, слухачів, студентів юридичних вузів, факультетів і закладів освіти, а також юристів та практичних працівників судових та правоохоронних органів.

**ISBN 978-617-7257-14-0**

© Ємець Л.О., 2014

© Негодченко О.В., 2014

© Дніпропетровський Гуманітарний Університет

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН.....	6
1.1. Сучасні тенденції становлення та розвитку публічного управління в Україні.....	6
1.2. Неполітичні об'єднання громадян як об'єкт публічного управління.....	20
1.3. Поняття та межі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.....	41
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН.....	63
2.1. Правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.....	63
2.2. Система та особливості функціонування суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.....	82
2.3. Методи публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.....	106
2.4. Адміністративні процедури у процесі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.....	138
ВИСНОВКИ.....	167
ДОДАТКИ.....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	184

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Становлення і розвиток України як правової, соціальної та демократичної держави передбачає, що у формуванні державної політики, здійсненні державного управління, а також виконанні інших державних функцій мають брати участь широкі верстви населення, різного роду об'єднання громадян (політичні партії, громадські організації тощо). Підвищення ролі громадських організацій в управлінні суспільством є важливим показником демократизації суспільства, внаслідок чого держава отримує цінні людські ресурси, вмиле користування якими дозволяє заощаджувати державні кошти, ресурси відповідних державних установ та організацій; забезпечується громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічного управління, що сприяє підвищенню відповідальності суб'єктів владних повноважень перед суспільством, є важливим засобом коригування рішень та дій останніх.

Об'єднання громадян стають все більш впливовішими суб'єктами державного та громадського життя. Протягом останніх п'яти років існує тенденція до збільшення кількості об'єднань громадян, які представляють неполітичні інтереси своїх членів: професійних спілок, благодійних організації, молодіжних та дитячих громадських організацій, творчих спілок, організацій роботодавців. Зокрема, кількість таких об'єднань у період з 2008 р. до 2014 р. зростала і на 1 січня 2014 року становить: професійних спілок за даними місцевих органів юстиції – 5746 (2008 р. – 122); благодійних організації – 10482 (2008 р. – 1002); молодіжних та дитячих громадських організацій – понад 7060 (2008 р. – 6300) з них молодіжних організацій – 5450 та 1610 - дитячих громадських організацій; науково-технічних товариств та творчих спілок – 826 (2008 р. – 20); організацій роботодавців – 52 (2008 р. – 18) [Додатки А-Д].

Ця тенденція покладає на відповідні державні органи додаткові обов'язки щодо управління процесами створення, діяльності та ліквідації таких об'єднань, забезпечення реалізації ними власного правового статусу, запобігання створенню таких об'єднань громадян для протиправної діяльності, постійного контролю та –

у необхідних випадках – координації діяльності об'єднань громадян.

Отже, зростаючі темпи посилення активності об'єднань громадян свідчать про необхідність проведення дослідження, присвяченого вивченню особливостей публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації є праці фахівців у галузі теорії права, теорії управління, адміністративного права В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, Є.Є. Додіної, Ю.В. Дубка, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, Є.В. Курінного, О.В. Негодченка, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, Р.С. Павловського, В.П. Петкова, В.М. Плішкіна, П.М. Рабіновича, В.М. Самсонова, О.І. Семчика, А.О. Селіванова, О.Ф. Скакун, О.Л. Соколенко, В.К. Шкарупи, О.М. Якуби, О.Н. Ярмиша та ін.

Водночас слід зазначити, що комплексні дослідження інституту публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян в Україні ще не здійснювалися, а відсутність монографічної літератури з цієї проблематики свідчить як про складність цього питання, так і про недостатню увагу до нього вчених-правознавців.

Зазначені обставини обумовили вибір теми дослідження та вказують на його актуальність як для теоретичного аналізу адміністративно-правових засад публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, так і для практичної діяльності суб'єктів публічного управління у цій сфері.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НЕ-ПОЛІТИЧНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН

#### 1.1. Сучасні тенденції становлення та розвитку публічного управління в Україні

Трансформаційні процеси, які вже протягом майже двох десятиріч відбуваються у нашій країні, змушують політиків, державних діячів та науковців постійно дискутувати про напрямки подальшого розвитку України, пошук нових шляхів виходу її з політичної, економічної та соціальної кризи. При цьому відмітимо, що зазначене питання стосується усіх сфер та усіх напрямків діяльності української держави, а тому не стала у цьому плані винятком і сфера державного управління.

Про реформування державного управління почали вести мову майже одразу після набуття Україною незалежності, оскільки без проведення такої роботи, безсумнівно, не можна було побудувати нову державу. Принципи, форми та методи державного управління, які використовувалися за радянських часів, не задовольняли потреби молоді демократичної країни. Почався процес переосмислення концепції «державне управління».

У виконанні зазначеного завдання у різні часи брала участь плеяда провідних українських вчених, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, К.К. Афанасьєв, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.Б. Кубко, Є.В. Курінний, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, В.П. Петков, М.М. Тищенко, Ф.Д. Фіночко, О.Г. Фролова, В.В. Цветков та ін. У результаті такої діяльності науковці дійшли висновку, що сучасне державне управління в Україні являє собою складне, суперечливе явище з багатьма деформаціями, слабкими сторонами, недоліками та вразливими місцями, що успадковані від тоталітарно-

го минулого [112]. У зв'язку з цим на порядок денний було поставлено питання про необхідність створення оновленої концепції державного управління. Висловлюючись з цього приводу, вчені та представники органів державної влади вихідними елементами такої концепції вбачали:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні [102];

- переорієнтацію державного управління на людину, на задоволення її потреб та інтересів. Зокрема, В. Селіванов з цього приводу зазначає, що сучасні процеси суспільної трансформації, в тому числі систем державного управління у світі і в Україні також, пов'язані передусім з обумовленим утвердженням в інституціолізованій суспільній свідомості, в загальній ієрархії соціальних цінностей «людиноцентристської» ідеології, ідей людяності, особистості, її правового статусу [177].

Відмітимо, що подібний напрямок розвитку управління покликав до життя появу принципово нових термінів, раніше не відомих вітчизняній теорії державного управління, завдання яких і полягало саме в тому, щоб показати надзвичайну цінність та значущість окремої людини, довести факт обертання управлінського механізму саме навколо особистості, причому особистості не як речі, а як повноправного учасника управлінського процесу. Наслідком такого підходу стає запровадження так званої «клієнталістської моделі» державного управління, у межах якої громадянин розглядається як клієнт, влада – як фірма з обслуговування, дії уряду – як конкуренція, муніципалітет – як група афілійованих компаній.

Сутність таких управлінських інновацій полягає в тому, що громадяни з пасивних платників податків перетворюються на активних клієнтів – споживачів послуг державного управління, а, відповідно, державна служба стає прозорою і підконтрольною громадянам, і відносини між нею та громадянином мають ринково-клієнтарний характер, що руйнує основи бюрократії [197];

- пошук нових форм, методів управління. Так, зокрема

О.О. Бандурка абсолютно справедливо зазначив, що поступове роздержавлення та демонополізація економіки, запуск ринкового механізму саморегуляції все ж не звільняють державу від необхідності здійснювати економічні, соціально-культурні та інші загальні та спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і за допомогою інших методів: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою, кредитною і дотаційною політикою, пільговим квотуванням, заохочуванням науково-технічного прогресу тощо [18];

– реформування інформаційно-методичного забезпечення управління. Вивчаючи зазначене питання на прикладі управління в органах внутрішніх справ, О. Фролова дійшла, за думкою авторів, цілком вірного висновку про те, що вдосконалення управління в названих органах і підвищення практичної результативності їх діяльності сьогодні вже неможливі без створення єдиного автоматизованого банку даних облікової, оперативно-розшукової, криміналістичної, різноманітної довідкової та іншої інформації з визначенням користувачів і забезпеченням їхнього доступу до цієї інформації [196].

Викладене, безумовно, має пряме відношення і до будь-якого іншого суб'єкта управлінської діяльності, оскільки оптимізація його діяльності, підвищення оперативності прийняття та реалізації управлінських рішень прямо залежить від надійного інформаційно-методичного забезпечення управлінської діяльності.

Отже, як свідчить викладене, авторами було запропоновано вирішити значну кількість досить конкретних завдань, спрямованих на перебудову вітчизняної концепції управління. Однак, разом з цим, не може не цікавити факт залишення вченими поза увагою питання щодо того, з якого ж боку необхідно підійти до такого реформування, що узяти як відправну точку для розгортання та втілення у життя названих вище реформаційних напрямків.

Відповідь на зазначене питання була запропонована В. Цветковим та В. Селівановим. Вчені у статті «Проблеми методологічного забезпечення віт-



чизняного державного управління» особливо наголосили на кількох принципових вихідних моментах, які, на їхній погляд, обов'язково потрібно брати до уваги у процесі перебудови вітчизняної сфери управління. Так, у першу чергу вони звернули увагу на те, що оцінка сучасного стану розвитку українського державного впорядкованого суспільства, зокрема його політичної і правової систем, державного управління передбачає передусім усвідомлення того, що ми нині живемо в суспільстві, якого ще вчора не існувало і яке треба ще державно організувати за допомогою як політичних, та і неполітичних засобів та інститутів [199]. Іншими словами, було запропоновано в процесі реформування, зокрема державного управління, чітко усвідомлювати необхідність вироблення абсолютно нової, такої яка б відповідала сьогоденному стану суспільних відносин, концепції державного управління, а не «підтягувати» під сучасні реалії інститути, які були створені за радянських часів.

Зазначена теза, на погляд авторів, є надзвичайно важливою і перспективною, проте, на жаль, як орієнтир для дій її сприйняли не всі науковці та практики, про що йтиметься далі.

Крім цього, В. Цветков та В. Селіванов спинилися і на необхідності враховувати під час перебудови державних інституцій також і історичне минуле. З цього приводу ці науковці зазначили: «І хоча суспільне «сьогодення – це минуле, яке обернено в сучасність», суспільне минуле ніколи прямо не зумовлює майбутнє, що завжди є багатоваріантною величиною, йдеться чи то про економіку, чи то про чинне право або державне управління. Але для того, щоб зрозуміти перспективи і напрям суспільного, зокрема управлінського прогресу, необхідно бачити і усвідомлювати корені впливу політико-юридичного й управлінського минулого на сучасність та майбутнє» [199]. Автори, цілком погоджуючись з цими словами і вважають за необхідне лише наголосити на тому, що, не усвідомивши та не зрозумівши процес виникнення категорії «державне управління» у період існування СРСР, ми не зможемо чітко та однозначно висловитися про можливість або, навпаки, неможливість використання її складових елементів сьогодні. Дисертант глибоко перекона-

ний у тому, що тільки ті аспекти державного управління, як науково-практичної дефініції, що виникли у радянській теорії державного управління у процесі вільного еволюційного розвитку, можуть знаходити певне застосування та використання в українській теорії та практиці управлінської діяльності. Усе ж інше, що створювалося у штучному режимі, під тиском політичної ідеології, має бути рішуче відкинуто.

І останнє, на що необхідно, на думку авторів, звернути увагу, розглядаючи вихідні позиції реформування української концепції управлінської діяльності, – це зарубіжний досвід. Цілком слушними є слова В. Тація, який особливо наголошував на тому, що на початку ХХІ ст. методологія вітчизняного правознавства потребує істотного оновлення, значних зрушень у напрямку наближення до найбільш вагомих загальноновизнаних досягнень європейської та світової філософської й соціологічної думки [188].

Аналізуючи наведене вище висловлення В. Тація у ракурсі реформування державно-управлінської діяльності, можна цілком погодитися і підтримати висловлену у науковій літературі думку, що, дійсно, без урахування сучасних вітчизняних і світових методологічних і теоретичних досягнень соціальної філософії та загальної теорії права і держави не можна створити національну доктрину державного управління, яка б ґрунтувалася на міцному методологічному й теоретичному фундаментах. А без цього неможливо сподіватися на підвищення ефективності державного управління в Україні, розроблення, прийняття і реалізацію якісних управлінських рішень на всіх рівнях державно впорядкованого суспільства [102; 199].

Продовжуючи далі і переходячи від пропозицій науковців до їх втілення у чинне законодавство, відмітимо, що представники законодавчої гілки влади досить активно включилися у процес створення правових засад для оновленого державного управління. Законотворча робота у цьому напрямку розпочалася з самого початку утворення української держави. Її результатом стало прийняття низки важливих нормативних актів, де, безсумнівно, найважливішим була Конституція України [83], положення якої мали велике зна-

чення для подальших трансформаційних перетворень у зазначеній сфері.

Говорячи про Основний Закон, автори, безсумнівно, не могли не спитися на факті відмови законодавця від вживання терміна «державне управління». Зазначений крок, на думку авторів, є знаковим, оскільки він підтверджує дотримання державою нових орієнтирів в організації та здійсненні управлінської діяльності. Однак, разом з цим на порядок денний було поставлено питання щодо пошуку нового терміна, за допомогою якого можна було б визначити виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних суб'єктів управління, спрямовану на реалізацію функцій держави, виконання прийнятих політичних рішень.

Аналіз наукової літератури, виданої після набуття чинності Конституцією України, дозволяє зробити висновок, що до виконання зазначеного завдання вчені почали підходити з різних позицій.

Найбільшого розповсюдження набула практика вдосконалення поняття «державне управління», наповнення його, у порівнянні з радянськими підходами до його тлумачення, новими складовими елементами. Так, наприклад, В. Колпаков під державним управлінням запропонував розуміти специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [73, с. 55]. Майже подібним чином тлумачать це поняття й інші вчені-адміністративісти, зазначаючи, що державне управління це: самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [7, с. 162-163]; організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів державної влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування, координації і спрямування шляхом різного роду нормотворчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави [1]; особлива, універса-

льна діяльність держави, основна складова владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється в межах усіх владних рівнів уповноваженими на те державно-владними суб'єктами відповідно до визначених засад внутрішньої та зовнішньої політики, з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію [93]; процес реалізації державної влади, що здійснюється системою державних органів у вигляді цілеспрямованого, організуючого, регулюючого впливу на об'єкт управління із застосуванням морально-етичних, соціально-політичних, економічних та адміністративних методів для забезпечення гармонійного розвитку суспільної системи та окремих її підсистем [175] тощо.

Висловлюючи власне ставлення до наведених вище визначень, автори відмічають, що вони, з одного боку, погоджуються з ними, оскільки вони в цілому відображають сьогоденний стан управлінської діяльності або, іншими словами, описують його, а тому мають право на існування. Проте, з іншого боку, вони, навіть незважаючи на заперечення їх авторів [93], дуже сильно нагадують ті визначення, які роками напрацьовувалися у радянській науковій літературі.

У зв'язку з цим виникає логічне запитання щодо можливості виконання сучасних завдань державотворення, розвитку демократії та соціальної справедливості за рахунок старих, хоча і дещо оновлених, науково-практичних категорій. Даючи відповідь на це запитання, автори вважають за доречне навести слова Н.Р. Нижник, яка стверджує, що удосконалювати та змінювати державне управління, використовуючи стару модель, вже не можна [112]. З цим погоджуються і автори, наполягаючи, як наслідок, на необхідності відмови від використання у науковому та правовому обігу терміна «державне управління», принаймні у наведеному вище ракурсі.

З такою пропозицією, як ми розуміємо, погоджуються також і інші автори, які у своїх роботах починають вживати відносно нову термінологію. Показовим прикладом є введення в обіг таких понять, як «державне регулю-

вання» [15; 21; 97], «комунальне управління» [93], «адміністрування» [18] тощо.

Аналіз сучасної практики управлінської діяльності, напрямків розвитку вітчизняного законодавства, євроінтеграційних планів нашої держави дозволяє стверджувати, що на сьогодні вже склалася певна система умов, передумов та факторів, які виключають можливість вживання у правовому обігу поняття «державне управління».

Розвиваючи наведену вище думку, в першу чергу автори наголошують на тому, що необхідність заміни терміна «державне управління» дефініцією «публічне управління» зумовлена досить суттєвим розширенням кількості суб'єктів, уповноважених виконувати управлінські функції. У цьому випадку йдеться про органи місцевого самоврядування, які, з огляду на їх велику кількість, виконують значний обсяг управлінської діяльності на місцевому (регіональному) рівні. Поряд з цим, беручи до уваги набуття актуальності концепцією делегування суб'єктами управлінської діяльності владних повноважень, не можна забувати про той факт, що управлінські функції виконуються також і тими суб'єктами, які не належать ані до органів державної влади, ані до органів місцевого самоврядування. Останніми можуть виступати, наприклад, об'єднання громадян або навіть суб'єкти господарської діяльності. Автори відмічають, що значущість та кількість останньої групи суб'єктів публічного управління, а також їх можливі обсяги участі у здійсненні управління, обумовили необхідність згадування про них у Кодексі адміністративного судочинства України [65] як про одного із *владних* (виділено – Л. Є.) суб'єктів, дії або рішення якого можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Отже, суб'єктами владної управлінської діяльності нині є: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та недержавні утворення, яким делеговано державно-владні повноваження. Подібний висновок є досить принциповим, оскільки приводить до необхідності визнати той факт, що державне управління (тобто діяльність, що має підзаконний характер, пов'язана із здійсненням управлінського організуючого впливу шляхом ви-

користання повноважень виконавчої влади) у значних обсягах здійснюється за межами функціонування органів виконавчої влади, а тому це унеможливорює під час тлумачення терміна «державне управління» вказувати, що воно здійснюється системою державних інституцій, бо, як відомо, органи місцевого самоврядування, а тим більше недержавні утворення з делегованими повноваженнями, до кола державних органів не належать.

Зазначимо, що висновок про те, що державне управління може здійснюватися за межами органів виконавчої влади, вже досить давно зроблений у юридичній літературі [31, с. 45], проте це, як не дивно, ніяким чином не завадило його авторам продовжувати використовувати у своїх працях саме термін «державне управління». Певне пояснення такого кроку нам, однак, вдалося знайти. Воно полягало, зокрема, у спробі обґрунтувати нерозривну єдність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які автор цієї ідеї пропонував не розділяти, а розглядати як частини одного цілого. Так, з цього приводу наголошувалося: «Та обставина, що органи місцевого самоврядування формально не належать до системи органів виконавчої влади, жодною мірою не означає їх абсолютного відокремлення від виконавчої влади... Висловлене засвідчує й той факт, що Конституція України, формально відокремивши органи місцевого самоврядування від системи органів виконавчої влади, не містить прямої норми, де було б зафіксовано правило, згідно з яким органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади...» [31, с. 52].

На думку авторів, з такою точкою зору навряд чи можна погодитися, оскільки це призвело б до необхідності, з одного боку, визнати наявність в Україні суворо централізованого управлінського апарату, підпорядкованого вищому органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, а з іншого – відкинути доведену у літературі та закріплену у законодавстві концепцію непов'язаності органів місцевого самоврядування з системою органів державної влади [33, с. 68; 212, с. 37, 441-442].

На неможливість подальшого використання терміна «державне управління» як загального поняття, що охоплює усі прояви владно-управлінської

діяльності, вказує також і той факт, що управлінська діяльність державних інституцій має постійну тенденцію до звуження, спрямовану на делегування значних повноважень органам місцевого самоврядування. Отже, раніше надзвичайно широке за своїм змістом поняття «державне управління» на сьогодні значно звужилося за кількістю завдань, що вирішуються у його межах. Тобто за цією ознакою воно перетворилося із цілої та самодостатньої категорії на частину категорії більш широкого порядку – публічного управління.

Говорячи про досить вузький зміст терміна «державне управління», не можна не звернути увагу і на той факт, що його подальше використання у межах наукової, а переважно навчальної літератури з адміністративного права суттєвим чином ускладнює розуміння останнього. У даному випадку мова йде про те, що продовження розкриття призначення адміністративного права через призму регулювання суспільних відносин, які складаються у процесі здійснення державного управління, викликає у студентів нерозуміння того, а яке ж тоді відношення адміністративне право має до регулювання діяльності органів місцевого самоврядування чи недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження.

У зв'язку з цим виникає дуже просте запитання: а навіщо все так ускладнювати? Навіщо продовжувати вести мову про існування державного управління, наводячи при цьому десяток уточнень та додаткових пояснень, необхідних для адаптації даного поняття до нинішніх реалій науки та практики?

Отже, викладене дає підстави наголосити на тому, що єдине за радянських часів державне управління розпалося на три складові елементи (управління, що здійснюється органами виконавчої влади; управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування; управління, що здійснюється недержавними утвореннями, у разі делегування їм державно-владних повноважень), які, однак, незважаючи на це, продовжують залишатися частинами одного цілого – публічного управління, оскільки тісно пов'язані між собою єдиною метою, єдиними принципами, формами та методами здійснення. З

огляду на це ми маємо повне право стверджувати, що публічне управління являє собою категорію, яка більше за інших відповідає сучасним тенденціям суспільного життя, досягненням вітчизняної науки. Крім цього, не варто забувати також і той факт, що, з одного боку, цей термін має глибокі історичні корені [48], а з іншого – широко використовується у зарубіжній науковій літературі та законодавстві [2, с. 28], що, власне кажучи, має суттєве значення, якщо згадати про наведені на початку підрозділу точки зору В. Цветкова та В. Селіванова про вихідні засади становлення нової вітчизняної концепції управління.

Отже, роблячи проміжний висновок, автори вважають за необхідне чітко та однозначно визначитися з розумінням терміна «*публічне управління*», під яким, на їх думку, необхідно розуміти визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на забезпечення й реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, засновану на нормах права та таку, що здійснюється у межах чинного законодавства.

Дане визначення, з точки зору авторів, дозволило зберегти усі основні елементи, про які завжди згадували вчені під час дослідження управлінської діяльності. Це і підзаконний характер управління, і певне коло суб'єктів його здійснення, куди не входять органи законодавчої та судової влади, і його владний характер. Однак, разом з тим, ми вирішили, що в обов'язковому порядку необхідно вказати і на те, що публічне управління здійснюється у публічних інтересах та обов'язково з урахуванням прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб.

Введення у правовий і науковий обіг поняття «публічне управління», що здійснюється на фоні переосмислення змісту терміна «державне управління», вимагає також і визначення напрямків його подальшого розвитку. Кажучи інакше, нас цікавить питання щодо того, які основні ідеї, концепції та постулати, крім названих вище, також повинні наповнити його зміст.



Вважаючи за можливе зробити власний внесок у розвиток теорії публічного управління, автори дають відповідь на поставлене вище питання.

Рухаючись у даному напрямку, в першу чергу відмічаючи, що розвиток публічного управління, як цілком справедливо зазначають деякі автори [112; 175], *вимагає чіткого з'ясування повноважень кожного із суб'єктів, що беруть участь у його здійсненні*. Тобто питанням номер один є розмежування компетенції суб'єктів публічного управління.

При цьому виникає два основних завдання. По-перше, донині залишається невирішеним питання про межі участі в управлінні населеними пунктами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, що, головним чином, пов'язано з відсутністю чітких механізмів передачі частини повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування і навпаки. Ще більш складною проблемою, яка набула особливого загострення в останні роки, є та, що пов'язана з питаннями розмежування компетенції Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України у сфері публічного управління. Судові позови, які по черзі ініціюються названими вище суб'єктами щодо визначення меж їх компетенції та відкрите невиконання ними правових актів, які видаються вищими посадовими особами держави, безумовно, найнегативнішим чином впливають на результативність управлінської діяльності. Відсутність єдиної та узгодженої на всіх рівнях системи суб'єктів публічного управління з чітко визначеним колом прав, обов'язків та відповідальності кожного з них є фактором руйнації публічного управління.

У зв'язку з цим неодмінного вдосконалення вимагає чинне законодавство України, перш за все Конституція України у питаннях визначення взаємовідносин між Президентом України і його апаратом, з одного боку, та Прем'єр-міністром України й урядом – з іншого. Вирішення цього питання сприятиме також і налагодженню взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Поряд з цим необхідно визначити або, кажучи точніше, *обмежити*

*вплив політики на публічне управління.* Це пов'язано з тим, що публічне управління, на відміну від політики, має бути набагато стабільнішим, послідовним та передбачуваним як для населення, так і для самих суб'єктів управлінської діяльності. Публічне управління – це добробут населення, це економічні та соціальні реформи, це розвиток промисловості та науки, які з року в рік мають нарощувати темпи свого розвитку. Однак цього не вдасться ніколи досягти, якщо публічне управління не буде віддаленим від політики. Кроком у напрямку вирішення зазначеної проблеми, на нашу думку, може стати відновлення посад державних секретарів та внесення змін до Закону України «Про державну службу», які б заборонили державним політичним діячам впливати на формування кадрового апарату органів державної влади.

Неабияке значення для формування нової концепції публічного управління має також *більш широке залучення громадськості до підготовки і прийняття управлінських рішень.* У зв'язку з цим надзвичайно актуальним є завдання, спрямоване на забезпечення максимально повної реалізації вимог ст. 38 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Можна цілком погодитися з Н.Р. Нижник [112], яка справедливо зазначає, що найважливішою умовою, яка сприяє розгортанню реформ у сфері управління, є поглиблення взаємовпливу, взаємозалежності та співробітництва людини, держави і суспільства. Завдяки цьому можна виконати низку важливих завдань: підняти рівень довіри населення до влади; досягти розподілу відповідальності за результати управлінської діяльності між владою та громадськістю; розбудувати систему цивільного контролю за роботою суб'єктів публічного управління тощо.

Не може здійснюватися розвиток публічного управління і без *оновлення його нормативної бази,* де проблемою номер один залишається розробка процедурних засад прийняття управлінських рішень та надання адміністративних послуг населенню. Інститут адміністративної процедури та його імплементація у зазначену сферу є елементами, які вже протягом багатьох років вводяться до змісту публічного управління у великій кількості країн світу [6,

с. 14], оскільки завдяки цьому можна виконати наступні, принципово важливі завдання: підвищити рівень законності управлінської діяльності; зменшити межі вільного розсуду суб'єктів публічного управління; зробити процес прийняття управлінських рішень прозорим та зрозумілим для громадськості; підвищити якість управлінських рішень, що досягається шляхом визначення чітких правил їх відпрацювання та прийняття.

Важливим та досить принциповим питанням є також перегляд об'єктів публічного управління. Це, звичайно, досить копітка та відповідальна робота, оскільки йдеться, з одного боку, про визначення тих сфер суспільних відносин, які мають залишитися під впливом суб'єктів публічного управління, перш за все органів виконавчої влади, а з іншого – про ті суспільні відносин, що можуть розвиватися на підставі законів саморегуляції або під впливом інститутів громадянського суспільства. Зазначимо, що це питання є досить актуальним також і для багатьох європейських країн, зокрема Німеччини, де, починаючи з 80-х років минулого століття точаться досить гострі дискусії з приводу визначення суто державних сфер управління, а також тих, управління в яких може здійснюватися приватними структурами [214, с. 17-23]. Усе це є свідченням надзвичайної рухомості сфери публічного управління, де виникнення або, навпаки, зникнення тих або інших об'єктів управлінського впливу вимагає перегляду як системи суб'єктів публічного управління, так і правових засад їх діяльності. Зауважимо, що викладене прямо стосується і теми даної роботи, оскільки управління об'єднаннями громадян саме і є однією з тих нових сфер публічного управління, яка чекає на своє дослідження.

Роблячи загальний висновок з викладеного, автори зазначають, що публічне управління в Україні являє собою відносно новий інститут, який потребує свого подальшого вивчення, адаптації до потреб і запитів суб'єктів управлінської діяльності. Однак разом з цим слід вказати, що найважливіші напрямки такої роботи вже визначено, що дозволяє вести мову про необхідність переходу від наукових висновків та рекомендацій до їх втілення у життя. З огляду на викладене вище зазначимо, що першим кроком у цьому плані,

на нашу думку, має стати внесення відповідних змін до Конституції України, Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи місцевого самоврядування», прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

## **1.2. Неполітичні об'єднання громадян як об'єкт публічного управління**

Розпочинаючи висвітлення питання, винесеного у назву цього підрозділу монографічного дослідження, особливо автори наголошують на складності завдання, яке ставить перед собою авторський колектив, беручись за такий напрямок наукового пошуку. У даному випадку мається на увазі передусім комплексний характер такої роботи, пов'язаний із одночасним перетинанням норм публічного та приватного права. Отже, очевидною є необхідність під час розгляду неполітичних об'єднань громадян як об'єктів публічного управління оперування нормативними положеннями та поняттями конституційного, адміністративного, цивільного та підприємницького права.

Почнемо з конституційного права та закріпленого ним права громадян на об'єднання. Відповідно до ч. 1 ст. 36 Конституції України [83] громадяни України мають право 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. Зазначене конституційне положення є надзвичайно важливим та принциповим, оскільки ним гарантовано громадянам України одне з найважливіших прав, яке на сьогодні зафіксовано практично у всіх чинних на сьогодні конституціях [203, с. 74]. Проте вважаємо за необхідне наголосити на певних відмінностях у гарантуванні цього права, які містяться в основних законах. Річ у тому, що конституційна практика у цій сфері, так би мовити,

роздвоїлася. Так, окремі конституції гарантують зазначене право абсолютно усім фізичним особам, а інші – лише громадянам своєї країни [78, с. 44; 107, с. 34]. На думку авторів, це питання є досить принциповим, і особливо для багатонаціональних країн, на території яких проживає значна кількість осіб, не наділених статусом громадянина. Викладене має пряме відношення і до України як однієї з багатонаціональних країн світу, яка, як вже було відмічено вище, право на об'єднання закріпила лише за своїми громадянами. З огляду на вказане та з урахуванням тенденції євроінтеграції України подібний підхід виглядає дещо невиправданим.

У чому ж, власне, полягає значимість права на об'єднання? До відповіді на це питання можна підходити з різних боків. У першу чергу, на наш погляд, слід наголосити на тому, що це право належить до категорії політичних прав [107, с. 68], надаючи, як наслідок, громадянам України можливість брати участь у політичному житті держави, впливаючи на формування та функціонування її інституцій. Проте необхідно зазначити, що право на об'єднання має у своєму змісті два складових елементи: з одного боку – політичний, а з іншого – громадянський (неполітичний). Політичний елемент, як впливає з його назви, найбезпосереднішим чином пов'язаний із участю громадян у політичному житті країни, у формуванні політичної волі, що досягається через об'єднання останніх у політичні партії [183]. На відміну від цього громадянський аспект названого права не носить яскраво вираженого політичного характеру і пов'язується насамперед з існуванням громадських організацій. Отже, як впливає з Конституції України, право на об'єднання надає можливість громадянам об'єднуватися у: а) політичні партії та (або) б) громадські організації. Зважаючи на це, автори доходять висновку про можливість вживання у межах нашого дисертаційного дослідження терміна «неполітичні об'єднання громадян» як найбільш загальної категорії, що чітко визначає напрямки його наукової спрямованості. Відразу визначимо, що можливість використання запропонованого вище терміна підтверджується також і аналізом наукової літератури, де дуже часто зустрічаються близькі як за написанням,

так і за змістом поняття, такі, наприклад, як «політичні громадські об'єднання» [77, с. 166; 16, с. 214].

Крім цього, розглядаючи значимість вказаного права, однак вже у контексті існування неполітичних об'єднань громадян, безсумнівно, слід наголосити на його тісному зв'язку із розвитком в Україні громадянського суспільства – сукупності суспільних відносин і формальних та неформальних структур, у рамках яких мають задовольнятися потреби й інтереси індивідів та їх груп [116].

Зв'язок права на об'єднання із розвитком громадянського суспільства, кажучи конкретніше, полягає в тому, що воно (право) є основою для самоорганізації громадян, яка і є необхідною ознакою сформованості громадянського суспільства [194]. Зазначена думка повністю розділяється і авторами, які глибоко переконані у тому, що тільки у тій країні, де громадяни навчилися створювати об'єднання для досягнення своїх цілей, незалежно від того про які цілі йдеться, можна повною мірою спостерігати розквіт демократії, шанобливе та поважне ставлення до прав і свобод людини та громадянина. Типовим прикладом такої країни є США, де, незважаючи на певні «помилки» у державній політиці, громадянське суспільство є сформованим та реально існуючим, де демократія не є порожнім словом. А прийшли США до цього, як справедливо наголошується у літературі, саме через реалізацією громадянами свого права на об'єднання. «Американці найрізноманітнішого віку, становища та інтересів об'єднуються у різні спілки, і це відбувається постійно. Йдеться не лише про об'єднання комерційного чи промислового характеру, в яких усі вони беруть участь, а й про безліч інших: релігійних та моральних, поважних та легковажних, загальнодоступних та закритих для сторонніх, багатолюдних та зовсім нечисленних; американці об'єднуються для проведення святкувань, організації шкіл, побудови заїздів та церков, поширення книжок, спорядження місіонерів до антиподів; у такий спосіб вони супроводжують шпиталі, в'язниці, навчальні заклади» [170]. Отже, викладене свідчить про те, що об'єднання громадян є рушійною силою розбудови громадянського суспільства, способом захисту та реалізації громадянами своїх прав

та законних інтересів у процесі їх спілкування із суб'єктами публічного управління. Якщо ж подивитися на об'єднання громадян з позиції держави та її органів, то вони, безумовно, є міцним стримуючим фактором, здатним протистояти будь-яким протиправним рішенням владних суб'єктів. Тобто об'єднання громадян – це ще одна гілка влади, спроможна здійснювати врівноважуючий та стримуючий вплив на законодавчу, виконавчу та навіть судову владу. Разом з цим, як вже було наголошено вище, неполітичні об'єднання громадян, на відміну від політичних об'єднань, мають зовсім інші цілі, покладені у підґрунтя їх утворення та функціонування; їх діяльність регулюється принципово іншими нормативними актами; принципово відмінним є також і формат спілкування неполітичних об'єднань громадян з представниками публічної влади. Враховуючи це, автори вважають за можливе, більше того – за необхідне проводити дослідження питань публічного управління об'єднаннями громадян неполітичного і політичного профілю у рамках окремих дисертаційних досліджень.

Гарантуючи право громадян на об'єднання, держава не може дозволити, щоб його реалізація здійснювалася у вільному, тобто безконтрольному з боку відповідних публічних інституцій, порядку. Зважаючи на це, держава залишає за собою можливість у певних питаннях впливати на неполітичні об'єднання громадян або, інакше кажучи, здійснювати управління ними, що дозволяє дійти висновку про те, що останні є об'єктами публічного управління.

Допустимість розгляду об'єднань громадян як об'єктів публічного управління підтверджується також і тими висновками, які зроблено у спеціальній літературі, присвяченій питанням організації та здійснення публічного та, зокрема, державного управління. Так, наприклад, з цього приводу наголошується, що з точки зору системного підходу об'єктом соціального управління є все суспільство [71, с. 16], яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. Однак разом з тим автори підтримують і думку, що на сьогодні в українському суспільстві існує чимало об'єктів управління (фізичні та юридичні особи, недержавні організації тощо), які не підляга-

ють прямому управлінському впливу з боку держави [101, с. 161]. Щодо них, на погляд авторів, здебільшого можливим є застосування прийомів регулювання, стимулювання, переконання, які, однак, є нічим іншим, як окремими методами управління. Кажучи іншими словами, неполітичні об'єднання громадян є окремим елементом системи об'єктів публічного управління, які, виходячи із їх специфіки, підлягають не прямому, а опосередкованому управлінському впливу. До питання визначення меж управлінського впливу на неполітичні об'єднання громадян ми повернемося у наступному підрозділі дисертаційного дослідження. Зараз же дисертант вважає за необхідне зупинитися на аналізі існуючих видів неполітичних об'єднань громадян, визначенні їх основних рис та характерних ознак, що, безсумнівно, має важливе значення для організації належного, а головне, ефективного публічного управління цим специфічним об'єктом.

Аналіз базисного законодавчого акта – Закону України «Про об'єднання громадян» [151], яким визначено основні вихідні моменти реалізації громадянами права на об'єднання, дозволяє дійти декількох висновків. По-перше, Закон не ставить за мету визначити усі можливі види об'єднань громадян. У ньому лише наголошується на тому, що усі види об'єднань громадян поділяються на дві групи: політичні партії та громадські організації. По-друге, Закон дозволяє існування в Україні також інших об'єднань громадян, крім тих, про які згадується у ньому. По-третє, Закон дає невичерпний перелік громадських утворень, які не визнаються об'єднаннями громадян у розумінні зазначеного Закону. Отже, як випливає з викладеного, положення Закону України «Про об'єднання громадян» багато в чому носять рамковий характер, дуже часто залишаючи без відповіді принципові питання. Усе це дає підстави науковцям та практикам вести мову про недосконалість зазначеного законодавчого акта. У цьому плані можна погодитися із словами О. Пушкіної, яка наголошує на тому, що згаданий Закон суттєво застарів, не виконує функцій базового закону і потребує свого перегляду. Адже поза межами його регулювання залишилося чимало питань, які стосуються господарської діяльності об'єднань громадян, їх оподаткування, фінансової підтримки, питань власності тощо [170].



Підтримуючи зазначену дискусію, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що, на думку авторів, створення оновленого закону про об'єднання громадян має бути розпочато із аналізу існуючих на сьогодні неполітичних об'єднань громадян з наступним «відсіюванням» тих, діяльність яких не пов'язана з реалізацією права громадян на об'єднання, гарантоване ст. 36 Конституції України.

Виконання зазначеного завдання доцільно розпочати з вивчення особливостей правового становища тих об'єднань громадян, діяльність яких регулюється окремими законодавчими актами.

1. Професійні спілки. На сьогодні професійні спілки є чи не одним з найпоширеніших видів неполітичних об'єднань громадян. Так, за інформацією місцевих органів юстиції станом на 1 січня 2014 р. на території держави функціонує 5746 професійних спілок (у 2008 р. всеукраїнських професійних спілок було – 137) (див. : Додаток А).

Особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійних спілок в Україні визначено Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [159], гл. XVI Кодексу законів про працю України [66]. Аналіз зазначених нормативних актів, а також практики роботи професійних спілок дозволяє виділити декілька основних ознак, які чітко характеризують місце та призначення професійних спілок у суспільстві та державі, а саме:

– професійні спілки є *громадськими організаціями*, які об'єднують громадян, пов'язаних загальними інтересами за родом чи напрямком їх професійної діяльності. Метою такого об'єднання є спільна участь осіб – членів професійних спілок у представництві, реалізації та захисті своїх трудових, соціально-економічних прав та інтересів. Тобто мета створення професійної спілки обмежується її межами, оскільки законодавством визначено, що професійні спілки захищають інтереси *своїх* членів. Проте зазначимо, що в науковій літературі на сьогодні можна зустріти також інші думки, автори яких стверджують, що професійні спілки відстоюють не тільки

економічні інтереси найманої праці, а й загальногромадські інтереси всього суспільства [178; 194]. Висловлюючи власне ставлення до наведеної точки зору, автори наголошують на тому, що, безсумнівно, не можна не звернути увагу на можливості професійних спілок виступити рушійним фактором соціально-економічних реформ, які будуть торкатися значної кількості населення країни. Проте, на думку авторів, такі реформи все одно будуть стосуватися перш за все членів професійних спілок, будуть пов'язуватися із захистом і гарантуванням насамперед їх інтересів. Що до іншої частини населення, то вона в такій ситуації стане просто «випадковим» учасником реформаційного процесу.

Розглядаючи місце та значення професійних спілок, безсумнівно, слід наголосити і на тому факті, що, об'єднуючись у професійні спілки, громадяни України, а у передбачених законодавством випадках і негромадяни України, отримують також можливість брати участь у розвитку демократії, удосконаленні державного апарату, підвищенні активності громадських організацій, зміцненні правової основи державного й громадського життя, розширенні гласності [169, с. 116], тобто у розбудові громадянського суспільства та правової і демократичної країни. Зроблений авторами висновок підтримується також і іншими науковцями, які відводять професійним спілкам важливе місце у громадянському суспільстві [113, с. 12, 19; 194];

– професійні спілки не ставлять собі за мету отримання прибутку, хоча законодавство і дозволяє їм для виконання своїх статутних завдань здійснювати підприємницьку діяльність. Реалізація професійними спілками права на зайняття підприємницькою діяльністю досягається за рахунок наділення останніх статусом юридичної особи. Саме статус юридичної особи, як впливає із ст. ст. 80 та 86 Цивільного кодексу України [200], дозволяє професійним спілкам здійснювати підприємницьку діяльність;

– професійні спілки, їх об'єднання, як зазначається у ст. 12 За-

кону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», у своїй діяльності незалежні від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій, їм не підзвітні і не підконтрольні. Профспілки самостійно організовують свою діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди, засідання утворених ними органів, інші заходи, які не суперечать законодавству. Зважаючи на це, можна дійти висновку, що професійні спілки є самоврядувальними утвореннями, які існують не на підставі законодавчих норм, а на підставі норм, вироблених самими учасниками цих об'єднань громадян;

– входження особи до складу професійної спілки є її правом, у зв'язку з чим здійснюється добровільно та на підставі власного волевиявлення. На цих же підставах відбувається і вихід особи із складу професійної спілки;

– професійні спілки характеризуються високим рівнем внутрішньої організації, який досягається завдяки наявності у них статутів (положень), виборних органів, фіксованого членства.

2. Благодійні організації. У порівнянні з кількістю зареєстрованих професійних спілок благодійних організації на території України станом на 1 січня 2014 р. за даними місцевих органів юстиції налічується 10482 (у 2008 р. – 1002) (див.: Додаток Б).

Правова основа діяльності благодійних організацій в Україні закладена Законом України «Про благодійництво та благодійні організації» [129], згідно з яким благодійною організацією визнається недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб. Вивчення наведеного визначення дозволяє виділити основні ознаки, які властиві цьому виду об'єднань громадян, а саме:

– законодавець чітко та однозначно вказав, що благодійні організації існують у формі недержавних організацій. Що означає термін «не-

державна організація»? По-перше, як впливає із його складових елементів, це організація, яка утворюється без участі держави та державних органів. По-друге, недержавна організація, у розумінні названого вище Закону, не може бути утворена і органами місцевого самоврядування, а також комунальними підприємствами, установами та організаціями (ч. 2 ст. 5). Отже, зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що недержавна організація утворюється громадянами, а значить, являє собою громадську організацію у широкому розумінні цього слова. Таким чином, благодійна організація є різновидом громадської організації, діяльність якої носить суспільний характер і пов'язана з безоплатним наданням отримувачам необхідної матеріальної, фінансової, гуманітарної, організаційної та іншої допомоги. У цьому плані, безперечно, можна погодитися із висловленою у літературі думкою про надзвичайну важливість цього напрямку діяльності громадськості, який, з одного боку, пов'язаний з виконанням державних соціальних завдань, зокрема, подоланням бідності [118], а з іншого – розбудовою в Україні громадянського суспільства [28; 89], одним із основних завдань якого є «суттєве підвищення матеріального і духовного рівня життя всіх членів суспільства, забезпечення в Україні оптимальної рівноваги між свободою, зокрема економічною, з одного боку, та юридичною рівністю і соціальною справедливістю – з іншого» [194];

– засновниками благодійної організації можуть бути дві категорії осіб: фізичні особи та юридичні особи. Необхідно наголосити на тому, що коло фізичних осіб не обмежене лише громадянами України, поряд з ними засновниками благодійної організації можуть бути також іноземні громадяни, особи без громадянства. Разом з цим відмітимо, що у літературі певну дискусію викликало питання, пов'язане із віднесенням до кола засновників благодійної організації також і юридичних осіб. Так, розмірковуючи на цю тему, О.Ю. Літвіна дійшла висновку, що такий суб'єктний склад засновників благодійної організації не дозволяє останню відносити до кола громадських організацій [99, с. 46].

Висловлюючи власне ставлення до цієї думки, автори підкреслюють, що благодійна діяльність являє собою такий напрямок роботи, що потребує суттєвих фінансових ресурсів, які здебільшого є доступними саме для юридичних осіб. Зважаючи на це, було б нелогічним, та і нецільним, з точки зору забезпечення благодійних організацій можливостями для досягнення ними своїх цілей, обмежувати коло засновників лише фізичними особами. Проте це зовсім не означає, що інститут благодійництва створювався не для того, щоб фізичні особи мали змогу задовольнити свої природні інтереси, пов'язані із допомогою тим особам, які потребують підтримки. Отже, на думку авторів, є всі підстави для того, щоб розглядати благодійну організацію одним із різновидів громадської організації. Зазначимо, що для такого висновку є й певні законодавчі підстави. Так, зокрема, у Законі України «Про товариство Червоного Хреста України» [164] – ще одному законодавчому акті, який визначає порядок здійснення благодійницької діяльності, – чітко наголошено на тому, що товариство Червоного Хреста є добровільною громадською гуманітарною організацією;

– важливою ознакою благодійної організації є також і її некомерційний характер діяльності. Вищий арбітражний суд України у своєму листі до арбітражних судів України з приводу прийняття Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» [134] особливо наголосив на тому, що діяльність благодійних організацій є безкорисливою, такою, що не передбачає одержання прибутків від неї. Проте, на наш погляд, вислів «некомерційний або непідприємницький характер діяльності» вимагає певного уточнення в плані визначення ознак, які характеризують непідприємницьку організацію. На сьогодні такі ознаки можна знайти у ст. 85 ЦК України, де зазначено, що непідприємницькими товариствами визнаються ті, що не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками.

Однак не усі автори погоджуються з таким формулюванням, напо-

лягаючи на необхідності виділення у змісті діяльності непідприємницьких організацій додаткових ознак. Цікавою у цьому плані виглядає точка зору О.Ю. Літвіної, яка доходить висновку про непідприємницький характер благодійної організації, виходячи з того, що: а) основна мета її діяльності – це досягнення суспільного блага у вигляді благодійної мети; б) одержання прибутку хоча й може мати місце, але є другорядною метою; в) право на здійснення підприємницької діяльності наявне тільки якщо така діяльність відповідає цілям створення організації і спрямована на їх досягнення; г) право на розподіл отриманого прибутку відсутнє між засновниками (учасниками) [99, с. 62]. На думку авторів, з такою позицією цілком можна погодитися, використовуючи її як алгоритм для визначення непідприємницького характеру громадських організацій;

– благодійна організація, зважаючи на те, що вона утворюється недержавними структурами, є незалежною у своїй діяльності від суб'єктів публічного управління. Згідно із ч. 2 ст. 23 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у діяльність благодійних організацій, як і втручання благодійних організацій у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законодавством, забороняється. Організація роботи та управління діяльністю благодійної організації, таким чином, здійснюється органами самої благодійної організації, які створюються відповідно до її статуту (положення);

– безкорислива діяльність благодійних організацій найтіснішим чином пов'язана із їх добровільним свідомим ставленням до благодійництва. Отже, добровільність означає здійснення благодійної діяльності благодійником (фізичною, юридичною особою) на підставі власного волевиявлення без будь-якого примусу з боку інших осіб. Слід зазначити, що безкорисливість може полягати не лише в добровільному усвідомленому неотриманні (недоотриманні) благодійником матеріального еквівалента

за надану третім особам благодійну допомогу, а й в усвідомленій жертвовній діяльності, що є найвищою мірою безкорисливості [28].

3. Молодіжні та дитячі громадські організації. Аналіз статистичної інформації свідчить, що кількість зареєстрованих молодіжних та громадських організацій має тенденцію до постійного збільшення. Так, за даними місцевих органів юстиції кількість всеукраїнських молодіжних та дитячих громадських організацій, що діють в Україні, станом на 1 січня 2014 р. склала понад 7060 (2008 р. – 6300) з них молодіжних організацій – 5450 та 1610 - дитячих громадських організацій (див.: Додаток В). Порівнюючи ці показники з тими, що характеризують створення, так би мовити, «дорослих» громадських організацій, можна дійти цілком обґрунтованого висновку про досить високу громадсько-політичну активність молоді, що, безсумнівно, є позитивною тенденцією.

Основним нормативним актом, що визначає особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій, є Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [150], вивчення якого дозволяє стверджувати, що молодіжні та дитячі громадські організації характеризуються усіма основними ознаками, які повинні мати громадські організації відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян». У першу чергу, це об'єднання учасників таких організацій навколо загальної мети. З цього приводу у ст. 2 наведеного вище законодавчого акта вказано, що молодіжні громадські організації – це об'єднання громадян віком від 14 до 35 років, *метою* (виділено нами – Л.Є.) яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів. Майже подібним чином у цій же статті тлумачиться також і поняття «дитяча громадська організація». Принципова відмінність між названими видами громадських організацій полягає лише у віці їх членів: так, якщо молодіжна громадська організація об'єднує осіб у віці від 14 до 35 років, то дитяча громадська організація – у віці від 6 до 18 років.

Молодіжні та дитячі громадські організації утворюються на засадах добровільності (ст. 3) та діють на засадах самоврядування (ст. 3), відповідно до власних статутів (ст. 6). Зважаючи на це, держава в особі її органів та посадових осіб не має права втручатися у діяльність цих організацій, за виключенням випадків, визначених у законодавстві. Проте разом з цим слід уточнити, що у Законі України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», на відміну від решти законів, про які йшлося вище, немає прямої заборони органам державної влади та місцевого самоврядування втручатися у діяльність цих громадських організацій, що, по суті, суперечить обов'язкам правової держави. Певне пояснення зазначеній ситуації можна дати з огляду на Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 [173], відповідно до якого низку положень зазначеного Закону було визнано неконституційними, оскільки вони створювали можливість для опосередкованого втручання державних органів у діяльність молодіжних та дитячих громадських організацій.

Зважаючи на це, на думку авторів, Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» має бути доповнений чітким положенням про заборону органам державної влади та місцевого самоврядування втручатися у діяльність названих громадських організацій.

4. Творчі спілки – добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, які мають фіксоване членство і діють на підставі статуту. Порядок створення та легалізації творчих спілок визначено Законом України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [158]. Відповідно до інформації Міністерства юстиції України, станом на 1 січня 2014 р. заданими територіальних органів юстиції складає науково-технічних товариств та творчих спілок – 826 (2008 р. – 20) (див.: Додаток Г), що у порівнянні з іншими видами об'єднань громадян не дуже багато. Однак з огляду на принципову значимість творчих спілок у суспільстві, пов'язану з участю останніх у підвищенні рівня культури українського суспільства, популяризації різних напрямків мистецтва, за-



конодавець, як на наш погляд, прийняв цілком обґрунтоване рішення про прийняття спеціального законодавчого акта, покликаного регулювати діяльність названого об'єднання громадян. І дійсно, про яке громадянське суспільство можна вести мову, якщо загальний рівень культури українського населення перебуває на сьогодні не на надто високому рівні? Безумовно, зазначена ситуація має певні пояснення, пов'язані насамперед із труднощами соціально-економічного характеру, але, незважаючи на це, культура взагалі та українська культура зокрема має розвиватися та поширюватися. Реалізації зазначених завдань якраз і покликані сприяти творчі спілки, які відповідно до ст. 3 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» беруть участь у розвитку національної культури та мистецтва, розробляють і втілюють в життя культурно-мистецькі заходи, організовують творчі конкурси, виставки, авторські вечори, прем'єри, фестивалі; сприяють відродженню, розвитку та популяризації народної творчості, творчому використанню народних традицій у розвиткові культури та мистецтва, збереженню та збагаченню історико-культурної спадщини та довкілля, проведенню масових культурно-просвітницьких заходів, а також утвердженню демократичних, загальнолюдських цінностей тощо.

Враховуючи це, автори не погоджуються з висловленою у літературі думкою про зайвість існування Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [189].

Переходячи до ознак, властивих творчим спілкам, визначимо, що аналіз згаданого вище законодавчого акта дозволяє підсумувати, що творчі спілки володіють усіма ознаками, які властиві громадській організації, а саме:

- засновниками творчих спілок є фізичні особи;
- творчі спілки утворюються на добровільних засадах;
- вони є самоврядувальними організаціями, діяльність яких визначається власним статутом;
- діють незалежно від державних органів та органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших громадських організацій;

– отримання прибутку не є основною метою їх діяльності.

5. Організації роботодавців. Як і попередній вид неполітичних об'єднань громадян, організації роботодавців являють собою громадські організації, які функціонують на підставі окремого законодавчого акта – Закону України «Про організації роботодавців» [152]. Виходячи із аналізу статистичної інформації, наданої Міністерством юстиції України, зазначений вид об'єднань громадян має постійну тенденцію до збільшення. Так, станом на 1 січня 2014 р. за даними місцевих органів юстиції було зареєстровано 52 організації роботодавців на відміну від 2008 р., коли було зареєстровано 18 (див. Додаток Д).

Закон України «Про організації роботодавців» чітко та однозначно визначає їх як громадські неприбуткові організації, які об'єднують роботодавців на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва і захисту їх прав та інтересів (ст. 1). Отже, організації роботодавців є неполітичними об'єднаннями громадян, які утворюються майже з такою метою, як і професійні спілки, з тією лише різницею, що вони представляють інтереси не найманих працівників, а тих осіб, які приймають рішення, пов'язані з прийняттям та звільненням фізичних осіб з роботи. На підставі вищенаведеного можна дійти висновку, що усі ознаки, які характеризують організації роботодавців, є аналогічними тим, які були названі, скажімо, при характеристиці тих же професійних спілок. Цей висновок підтверджується також і окремими положеннями Закону України «Про організації роботодавців», де, зокрема, вказано, що вони утворюються для здійснення і захисту прав та задоволення соціальних, економічних та інших законних інтересів роботодавців на основі вільного волевиявлення (ч. 1 ст. 2); діють на основі принципу самоврядування (ч. 1 ст. 6); об'єднують роботодавців, які мають рівні права у вирішенні будь-яких питань діяльності організації роботодавців (ч. 2 ст. 6); керуються у своїй діяльності положеннями власних статутів (ч. 3 ст. 6); у своїй діяльності незалежні від органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, інших об'єднань громадян, їм не підзвітні і не підконтрольні, крім випадків, передбачених законом (ч. 3 ст. 7).

6. Релігійні організації. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [160] релігійними організаціями в Україні є релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій. Це дозволяє визначити, що релігійні організації можуть існувати у значній кількості різноманітних форм, що, зокрема, підтверджується також і аналізом статистичних матеріалів. Так, за даними Міністерства юстиції України кількість релігійних організацій станом на 1 січня 2014 р. становить 37209, а станом на 1 січня 2009 р. становила 32639 (див. : Додаток П).

Переходячи до висвітлення основних ознак та характерних рис релігійних організацій, вважаємо за необхідне зразу ж відмітити, що вивчення наукової літератури, присвяченої аналізу правового статусу релігійних організацій [121; 205], їх участі в окремих видах правовідносин [54], взаємодії останніх та держави [4, с. 127-129; 32; 213], дозволяє стверджувати про неможливість розгляду релігійних організацій як неполітичних об'єднань громадян. Обґрунтуємо свою точку зору більш докладно.

У першу чергу, на думку авторів, необхідно звернути увагу на ті нормативні акти, які покладено у підґрунтя існування в Україні релігійних організацій. Справа у тому, що, на відміну від ст. 36 Конституції України, яка гарантувала право громадян України на об'єднання, релігійні організації існують базуючись на ст. 35 Основного Закону, відповідно до якої кожному гарантується право на свободу світогляду і віросповідання. Конкретизація ж даного права, у тому числі і порядок його реалізації, визначено у Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації», який було прийнято на рік раніше за Закон України «Про об'єднання громадян»; Законі України «Про альтернативну (невійськову) службу» [128]; Указі Президента України «Про заходи щодо повернення релігійним організаціям культового майна» [144] тощо. Зважаючи на це, можна, дійсно, погодитися з думкою Л. Ярмол, відповідно до якої у системі законодавства України досить чітко викристалізовується та його ділянка, яка стосується свободи світогляду і віросповідання та

релігійних організацій, утворюючи комплексний інститут законодавства, який є основною юридичного механізму забезпечення свободи світогляду і віросповідання [213]. Від себе ж з цього приводу, автори лише додають, що згаданий інститут існує паралельно з тим нормативними актами, які гарантують реалізацію громадянами України права на об'єднання. Зважаючи на це релігійні організації та громадські організації – це форми реалізації принципово різних прав, гарантованих Основним Законом України.

Особливість та значення свободи світогляду та віросповідання обумовили необхідність розбудови в Україні також і окремих інститутів, покликаних створювати належні умови для реалізації фізичними особами названого права. У першу чергу йдеться про Державний комітет у справах національностей та релігій (далі – Комітет), який діє відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій» [137]. Одним з основних завдань зазначеного органу виконавчої влади є сприяння зміцненню взаєморозуміння релігійних організацій різних віросповідань, вирішенню відповідно до законодавства спірних питань, що виникають у відносинах між такими організаціями; сприяння у вирішенні питань, пов'язаних з поверненням релігійним організаціям культових будівель, споруд та іншого майна. Іншими словами, Комітет сприяє розвитку релігійного середовища в Україні. Крім цього, він забезпечує здійснення релігієзнавчої експертизи, проведення якої, зокрема, може бути ініційовано господарськими судами, які уповноважені розглядати спори релігійних організацій між собою та з іншими юридичними особами [132]; Комітет та його структурні підрозділи, які діють при місцевих державних адміністраціях, реєструють статuti релігійних організацій тощо. Поряд з цим необхідно згадати також і про інститут альтернативної (невійськової) служби, який введений з метою гарантування реалізації громадянами України свободи світогляду та віросповідання. Право на альтернативну службу як вид виконання загального військового обов'язку мають при наявності дійсних релігійних переконань громадяни України, які належать до діючих від-

повідно до законодавства релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю і служби у збройних силах [4, с. 518].

Розглядаючи специфіку релігійних організацій та неможливість віднесення їх до групи неполітичних об'єднань громадян, не можна не згадати також і про принцип відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави [54], наявність якого переводить спілкування суб'єктів публічного управління з релігійними організаціями у специфічну площину. Так, наприклад, відповідно до ч. ч. 4, 6, 8 ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» діяльність релігійних організацій не фінансується державою; релігійні організації не виконують державних функцій; не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів. Проте викладені заборони не мають ніякого відношення до розглянутих вище видів громадських організацій, оскільки останні згідно з чинним законодавством мають право і на отримання фінансової допомоги від держави у формі субсидій, грантів тощо, і на виконання державних функцій, наприклад на підставі контрактів [60].

Зважаючи на викладене, автори роблять висновок про те, що релігійні організації не є громадськими організаціями у розумінні Закону України «Про об'єднання громадян», а тому вони не можуть бути віднесені до категорії неполітичних об'єднань громадян. На думку дисертанта, вони становлять особливу групу об'єднань громадян – релігійні об'єднання громадян. Підкреслимо, що зазначений термін «релігійні об'єднання громадян» вже досить давно використовується у законодавстві інших країн [32; 213], що є ще одним доказом як на користь зроблених дисертантом висновків, так і на користь можливості його вживання в текстах українських нормативних актів, а також на сторінках вітчизняної наукової літератури.

Дійшовши висновку про неможливість віднесення релігійних організацій до групи неполітичних об'єднань громадян, слід, на погляд авторів, наголосити на тому факті, що на сьогодні можна виділити ще декілька форм громадських

об'єднань, які також не мають спільних рис з неполітичними об'єднаннями громадян. Йдеться про установи громадської самодіяльності (батьківські комітети у школах, вуличні та квартальні комітети; громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону [166] тощо), третейські суди [165], асоціації та інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування. Розглядаючи останню групу громадських об'єднань, відмітимо, що ми повністю підтримуємо думку О. Пушкіної, яка пропонує прийняти окремий Закон «Про асоціації та інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування», в якому було б зазначено два важливих моменти. По-перше, визначено поняття асоціації та іншого добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування та, по-друге, наголошено на тому, що такі об'єднання не належать до об'єднань громадян, а входять до системи місцевого самоврядування і мають власний правовий статус [170]. Безсумнівно, що до неполітичних об'єднань громадян не можуть бути віднесені також і об'єднання юридичних осіб [41], які мають принципово інші правові підстави, покладені у підґрунтя їх існування, суб'єктний склад та цілі діяльності (утворюються, в основному, для оптимізації зайняття підприємницькою діяльністю).

Отже, роблячи проміжний висновок з викладеного, автори наводять власне визначення неполітичних об'єднань громадян, однак наголошуючи, що цілком розділяють думку Ю.М. Козлова [67, с. 29] стосовно того, що немає ніякої потреби включати до нього усі деталі (ознаки), які були розглянуті вище, бо це неминуче призведе до створення громіздкого та нечіткого визначення. Зважаючи на це, під *неполітичними об'єднаннями громадян як об'єктами публічного управління* слід розуміти певну сукупність громадських організацій, утворених на добровільних засадах переважно фізичними особами – громадянами України, які не ставлять за основну мету своєї діяльності участь у виробленні політичної волі та підприємстві, а спрямовують свої зусилля на реалізацію власних або загальноновизнаних суспільних інтересів. Наведе визначення, на думку авторів, принципово відрізняється від тих, які подані законодавцем під час тлумачення подібних категорій. Річ у

тому, що дисертант чітко наголосив на можливості неполітичних об'єднань громадян брати участь у досягненні не лише власних цілей. Подібний підхід цілком відповідає реаліям сьогодення та відкриває можливості для розвитку тих громадських організацій, які у своїй діяльності орієнтуються на захист (реалізацію) прав та законних інтересів тих членів суспільства, які не входять до її складу, наприклад, громадських правозахисних організацій [189].

На завершення цього підрозділу монографічного дослідження автори вважають за потрібне висловити нашу підтримку озвученим у літературі пропозиціям щодо необхідності суттєвого вдосконалення Закону України «Про об'єднання громадян». Обов'язковість такого кроку пов'язується, зокрема, з тим, що на сьогодні в результаті розпочатого у 90-х роках минулого століття вільного функціонування «третього сектора» виникло чимало нових неполітичних об'єднань громадян, про які, однак, нічого не говориться ані у Законі України «Про об'єднання громадян», ані в інших нормативних актах. Йдеться про громадські рухи, фундації, асоціації, громадські установи, неурядові громадські організації тощо. Таке розмаїття видів громадських організацій, безсумнівно, має бути упорядковане як з огляду на необхідність більш ефективного публічного управління ними, так і з огляду на необхідність адаптації національного законодавства до світових стандартів. Усі нові види неполітичних об'єднань громадян мають отримати своє легальне визначення, законодавець повинен чітко визначити їх характерні риси та особливості функціонування. Що ж до порядку легалізації неполітичних об'єднань громадян, а також прийняття рішення про їх закриття або примусовий розпуск, то він має буди єдиний незалежно від назви та спрямованості діяльності тієї або іншої громадської організації.

Підтвердженням цієї тези є результати проведеного нами анкетування представників об'єднань громадян та підрозділів з легалізації об'єднань громадян. Зокрема, 68 % з них висловилися за подальше розширення мережі громадських організацій; 56 % пов'язали розвиток громадського суспільства зі збільшенням кількості громадських організацій; 81 % висловилися за необ-

хідність приведення Закону України «Про об'єднання громадян» до реалій сьогодення [Додатки Р,С].

### **1.3. Поняття та межі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян**

У попередніх підрозділах дисертаційного дослідження було вирішено дві принципові проблеми: по-перше, з'ясований зміст терміна «публічне управління»; по-друге, визначено поняття та види неполітичних об'єднань громадян, що, як наслідок, дозволяє дисертанту перейти до вивчення наступного питання, яке, власне, становить серцевину нашої роботи.

Розпочинаючи дослідження поняття та меж публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, зазначимо, що, на нашу думку, перш ніж переходити до розгляду названих аспектів з позиції сучасності, є доцільним розглянути розвиток та становлення публічного управління об'єднаннями громадян в історичному ракурсі. Такий крок, за нашим переконанням, з одного боку, зробить це дослідження більш комплексним, а з іншого – дозволить порівняти межі управлінського впливу держави на об'єднання громадян за різних форм правління та різних державно-політичних режимів. Результати такого історичного екскурсу будуть у пригоді також і під час визначення засад взаємодії об'єднань громадян та суб'єктів публічного управління у демократичній, правовій державі.

Отже, переходячи до розгляду історії державного управління об'єднаннями громадян, відразу ж підкреслимо, що вивчення цього аспекту буде нерозривно пов'язано з аналізом адміністративного законодавства, яке діяло у різні часи на території спочатку Російської імперії, а потім СРСР, та аналізом праць вчених-адміністративістів, оскільки саме вони займалися науковим тлумаченням нормативних встановлень, що діяли у зазначеній сфері.

Вітчизняне законодавство щодо об'єднань громадян, організації їх створення, контролю за їх діяльністю, порядку припинення діяльності має



недостатньо значні історичні корені. Аналіз наукової літератури та правових актів дозволяє дійти висновку, що зародження спеціальних нормативних встановлень, присвячених названим вище питанням, відбулося в Росії лише на початку ХХ ст. та було пов'язано насамперед з революційними подіями 1905 р. До початку ж ХХ ст. діяльність різноманітних товариств, асоціацій, приватних товариств, товариств приватної ініціативи регулювалася не спеціальним законодавчим актом, а окремими, розпорошеними у різних частинах Зводу законів Російської імперії нормами, маючи витоки з Статуту благодійності 1782 р. При цьому вкажемо, що головна ідея, покладена у підґрунтя усіх цих норм, зводилася до того, що створення товариств було не законним правом громадян, а милістю, яка дарувалася владою за власним розсудом [195].

Подібне ставлення держави до створення об'єднань громадян цілком узгоджувалося з тими тенденціями та традиціями, які панували у російському законодавстві ХІХ ст. У даному випадку йдеться про те, що Російська імперія до початку ХХ ст. являла собою типову поліцейську державу, де у підґрунті державного управління перебували норми поліцейського права. Головна особливість таких норм полягала у тому, що вони, з одного боку, надавали надзвичайно широкі повноваження суб'єктам управлінської діяльності, а з іншого – не закріплювали за громадянами майже ніяких прав, встановлюючи лише їх обов'язки. Така державна політика виходила з того, що громадяни, з огляду на їх неграмотність та неосвіченість, не знали та й не могли знати, в чому полягає їх благо та як такого блага досягти, а тому саме на державу покладалася обов'язок визначати життя та поведінку своїх підданих у всіх сферах життєдіяльності. Цікавий приклад подібного підходу до врегулювання відносин держави і особистості можна знайти у праці В.Ф. Левитського, який, зокрема, писав, що економічні, фізичні та духовні інтереси суспільства – все стало предметом детальної регламентації, пильного нагляду, безпосереднього управління з боку державної влади. При цьому права особистості та суспільної самодіяльності до уваги не бралися [98, с. 7].

Викладене дозволяє стверджувати, що громадські об'єднання у зазначені часи являли собою один з об'єктів державного управління, управління, яке зазвичай базувалося не на нормах права, а на вільному розсуді адміністрації. Від розсуду цієї влади залежало дозволити або не дозволити обивателю виїхати в іншу місцевість (паспортна система), розповсюдити ту або іншу думку (цензура), вибрати для себе те або інше заняття тощо. Поліція повинна була усіма засобами, що від неї залежать, попереджувати та припиняти будь-які дії, які могли призвести до порушення громадського спокою, порядку, благочинія, добронравія, на приборкання надмірності і т.п.; враховуючи надзвичайну еластичність і розпливчатість цих понять, вона була владна придумати будь-який прояв самодіяльності обивателя. Норми поліцейських статутів не мали значення правил, які б зв'язували чиновників відносно підданих: скоріше вони носили характер інструкцій з боку царя для чинів поліції, зобов'язаних входити у безпосередній контакт з обивателями. Поліцейське право, по суті, визначало лише внутрішній розпорядок поліцейської діяльності [48, с. 12-13].

Зважаючи на це, неважко зрозуміти, що держава в діяльності об'єднань громадян, незалежно від того, яку вони мали назву та які цілі переслідували, бачила для себе суттєву загрозу, зміст якої полягав у тому, що громадяни, з одного боку, таким чином могли об'єднуватися навколо революційних ідей, а з іншого – намагалися вторгнутися у сферу державної діяльності, трансформуючись, як наслідок, із об'єкта управління в повноправного учасника управлінської діяльності. Тому суб'єктам публічного управління було набагато простіше та вигідніше не дозволяти вільного розвитку самодіяльності населення, чим, власне, і пояснюється відсутність нормативних актів, які б визнали за підданими право на утворення об'єднань, а також порядок його реалізації. Відсутність нормативно встановлених правил у цій сфері призводила до того, що процес створення навіть тих товариств та асоціацій, існування яких було вигідно державі (благодійні товариства), розтягувався на довгі роки [118].

Зміни, які відбулися у політичному та державному житті Російської імперії на початку XX ст., найбезпосереднішим чином торкнулися також і права громадян на об'єднання, яке вперше знайшло своє нормативне закріплення в оголошеному царем 17 жовтня 1905 р. Маніфесті про дарування населенню цивільної свободи на засадах справжньої недоторканності особи, свободи совісті, слова, зібрань та союзів [57, с. 99]. Подальше закріплення згадане право знайшло вже у ст. 80 Основних законів Російської імперії від 23 квітня 1906 р. [176], відповідно до якої російським підданим гарантувалося право на утворення об'єднань, які могли існувати у формі або товариств, або союзів. Безпосереднє ж регулювання порядку реалізації даного права здійснювалося у Тимчасових правилах про товариства та союзи, виданих 4 березня 1906 р. [181]. Зазначені правила вводилися у дію відповідно до Маніфесту від 17 жовтня 1905 р. до видання спеціального закону, однак визначали основи життєдіяльності товариств до лютого 1917 р. Вони були покликані стати логічним завершенням процесу децентралізації державного контролю над товариствами та союзами, який був переданий з відання центральної влади до місцевих органів [195].

Чинне на той час законодавство допускало створення товариств та союзів без звертання за дозволом до органів влади. Зазначений порядок організації товариств та союзів отримав у літературі назву явочного. На думку вчених, він був кращим за так званий концесійний, оскільки, по-перше, містив достатню кількість механізмів, які дозволяли владі припинити існування незаконного товариства; по-друге, не викликав у населення неправдивих розмов та нарікань на адміністрацію; по-третє, виключав зайві формальності, найбільш відповідав потребам часу та сприяв розвитку союзного руху у країні [23, с. 100].

Відповідно до названих вище Тимчасових правил товариством називалося об'єднання декількох осіб, які, не маючи наміру отримувати прибуток від ведення будь-якого підприємства, вибрали предметом своєї сукупної діяльності певну мету, а союзом – об'єднання двох або декількох таких това-

риств.

Згідно із закріпленими правилами створення товариств та союзів могло відбуватися двома шляхами: або через сповіщення уповноважених суб'єктів про відкриття товариства, або шляхом його легалізації через реєстрацію статуту товариства.

У першому випадку для створення товариства необхідно було подати у присутствіє заяву встановленого зразка із зазначенням мети товариства, відомостей про засновників, району дії, порядку створення органів управління, порядку вступу та вибуття членів.

На письмову заяву про створення товариства протягом двох тижнів міг надійти протест з боку губернатора, який передавав заяву на розгляд губернського або міського у справах товариств присутствія. Якщо з боку присутствія протягом двох тижнів заявник не отримував обґрунтованої відмови, товариство мало право розпочати діяльність.

Дія цього порядку не розповсюджувалася на союзи та товариства, які дбали тільки про релігійні цілі, та на товариства, які утворювалися особами, що навчалися у навчальних закладах, з дозволу їх керівництва. Крім цього, заборонялися товариства, які: а) дбали про цілі, що суперечили громадській моралі або заборонялися кримінальним законом, чи ті, які загрожували громадському спокою та безпеці; б) перебували під керівництвом осіб, що знаходилися за кордоном, у разі якщо такі товариства дбали тільки про політичні цілі.

Як вже було вказано вище, товариства мали також право зареєструвати свій статут, що дозволяло їм отримати статус юридичної особи. Для реєстрації товариства його засновники повинні були передати губернатору проект статуту у двох екземплярах та гроші на публікацію відомостей про створення товариства. Після цього проект статуту вносився на розгляд присутствія у справах товариств, яке повинно було протягом 30 днів розглянути статут. Реєстрація товариства здійснювалася шляхом занесення відомостей про нього до реєстру.

Питання про припинення діяльності товариства вирішувалося присутністю губернатора або міського градоначальника за ініціативою губернатора або градоначальника. Якщо організація допускала відступ від заявленої мети діяльності, влада могла запропонувати їй самостійно усунути порушення у встановлений строк. Якщо діяльність товариства загрожувала громадській безпеці або спокою, вона могла бути призупинена губернатором, який після цього мав звернутися до присутствія з вимогою закрити товариство чи союз.

На розгляд питання про закриття товариства чи союзу запрошувалися зацікавлені особи від товариства чи союзу. Рішення присутствія могло бути оскаржене протягом двох тижнів до першого департаменту Правлячого Сенату. Якщо з рішенням присутствія не погоджувався губернатор, то він міг призупинити виконання такого рішення та передати справу на розгляд Міністру внутрішніх справ, який, у свою чергу, міг наказати губернатору привести рішення до виконання або передати справу до Правлячого Сенату [23, с. 103-105].

Поряд з існуванням товариств та союзів російське законодавство початку ХХ ст. дозволяло підданам утворювати також і професійні товариства, що діяли на підставі Тимчасових правил про професійні союзи, які утворювалися для осіб, зайнятих у торговельних та промислових підприємствах, або для власників цих підприємств, прийнятих 4 березня 1906 р. [209, с. 51].

Професійні товариства могли створюватися з метою: з'ясування та узгодження економічних інтересів, покращення умов праці своїх членів або підвищення продуктивності підприємств, що їм належали; відшукування способів усунення непорозумінь, які виникали на ґрунті договірних умов між наймачом та найманими працівниками; з'ясування розмірів заробітної плати та інших умов праці; видачі грошової допомоги своїм членам; надання юридичної допомоги тощо. Об'єднання професійних товариств у союзи заборонялося.

Заява про відкриття професійного товариства направлялася старшим фабричним інспектором або окружним гірським інженером губернатору,

який передавав її до присутствія у справах товариств [23, с. 105].

Викладене вище, а також аналіз спеціальної літератури, дозволяє авторам дійти висновку, що, дійсно, названі вище нормативні акти сприяли процесу активізації створення у Російській імперії товариств та союзів. Однак разом з цим слід визнати, що, створюючи законодавчу базу для існування об'єднань громадян, держава у той же час продовжувала з підозрою ставитися до подібних проявів самодіяльності населення, побоюючись, що в певних умовах вона може вийти за межі дозволеного та стати джерелом формування опозиційних настроїв. Страх перед розвитком громадської самодіяльності посилювався тією обставиною, що у роки першої російської революції значна частина товариств надмірно політизувалася, відкрито обговорюючи питання про необхідність перебудови країни на конституційно-демократичних засадах, до цього ж і місцева влада не завжди була здатна дати їм необхідну відсіч [195].

Такі настрої, безумовно, не могли не вплинути на зміст законодавства, про яке ми вели мову вище, у зв'язку з чим чинні на той час нормативні акти, як свідчить їх аналіз, містили значну кількість невизначених та розпливчастих формулювань [55, с. 557], залишаючи таким чином суб'єктам управлінської діяльності чимало можливостей забороняти існування того або іншого товариства чи союзу. Показовими у цьому плані є слова сучасника дореволюційного законодавства про товариства та союзи А.І. Єлістратова, який у 1914 р. писав, що товариства та союзи, незважаючи на принципове проголошення Тимчасовими правилами від 4 березня 1906 р. явочного порядку утворення товариств та союзів, залишаються у повній залежності від адміністративного розсуду [47, с. 178]. Відмітимо, що така ситуація ускладнювалася також і фактом відсутності у Російській імперії у ті часи інституту адміністративної юстиції [58, с. 21], який би міг, у разі його належної організації, стати гарантом реалізації підданими Російської Імперії права на об'єднання.

Прихід до влади Тимчасового уряду приніс з собою і певні зміни у порядок реалізації підданими Російської імперії права на об'єднання. 12 квітня

1917 р. Тимчасовий уряд прийняв Постанову «Про зібрання та союзи», у ст. 4 якої було зафіксовано, що усі без виключення російські громадяни мають право, без особливого на те дозволу, утворювати товариства та союзи з метою, яка не суперечить кримінальним законам [209, с. 53]. Порядок же реалізації зазначеного права був визначений дещо пізніше у Постанові Тимчасового уряду «Про реєстрацію товариств, громад та союзів» від 21 червня 1917 р. Відповідно до цього нормативного акта утворення товариств, діяльність яких не суперечила кримінальному законодавству, відбувалося без будь-якого дозволу (ст. 4). Товариства отримали право вступати у взаємовідносини між собою та укладати угоди з іноземними товариствами (ст. 5). Статус юридичної особи могли отримати лише ті товариства, статuti яких були зареєстровані у судовому порядку (ст. 6). Примусова ліквідація товариства була можливою лише у разі порушення товариством норм кримінального законодавства або за рішенням суду (ст. 7). Суд міг відмовити у реєстрації статуту товариства лише за умови його протизаконності, з точним посиланням на той закон, якому суперечили положення статуту [53].

Отже, як впливає з викладеного вище, Тимчасовий уряд у питаннях забезпечення реалізації громадянами Російської імперії права на об'єднання пішов значно далі за своїх попередників. Особливо у цьому плані необхідно наголосити на залученні судових органів до питань легалізації та припинення діяльності об'єднань громадян, що суттєво підсилювало позиції об'єднань громадян у їх взаємовідносинах з органами державного управління. Зазначимо, що пропозиції про запровадження саме такого порядку легалізації статутних товариств, тобто тих, які бажали отримати статус юридичної особи, висловлювалися ще у 1905 р., однак тоді вони так і не отримали свого законодавчого закріплення [195].

Зміна політичної ситуації на теренах Російської імперії після революційних подій 1917 р., безсумнівно, не могла не вплинути і на ставлення влади до об'єднань громадян. Якщо розглянути ситуацію у цій сфері на території сучасної української держави, то слід вказати, що ті уряди, які один за одним

виникали в Україні у період розбудови її національної державності (листопад 1917-1920 рр.) [55, с. 6], у своїх програмних документах торкалися права громадян на об'єднання, проте його реалізація на практиці була ускладнена військовою інтервенцією, постійною зміною влади та нестабільністю, а подекуди і суперечністю законодавства, оскільки поряд з новими нормами у країні продовжувала діяти значна частина дореволюційних правових актів [56, с. 82, 105]

20-ті роки ХХ ст. принесли в державно-політичне життя України чергові зміни, зміст яких визначався початком формування у країні тоталітарного режиму, що характеризувався тотальним відчуженням народу від власності і політичної влади, всеосяжним контролем над усіма сферами життя радянського суспільства [37, с. 209]. Не стали, звичайно, виключенням у цьому плані і об'єднання громадян, які відтепер під чітким державним керівництвом мали досягати не власних, а чітко визначених державою цілей. Іншими словами, громадські об'єднання почали зливатися з державними органами, втрачаючи, як наслідок, свій незалежний громадський статус [37, с. 184-185].

Для легалізації діяльності численних товариств та союзів, як тих, що були утворені раніше, так і тих, які розпочали свою діяльність у 20-х роках, був прийнятий ряд правових актів, які визначали порядок їх утворення, затвердження, реєстрації статутів тощо. Аналіз цих актів, наприклад Постанови Президії ВЦВК від 12 червня 1922 р. «Про порядок скликання з'їздів та Все-російських нарад різних союзів та об'єднань і про реєстрацію цих організацій», дозволяє визначити, що компетенція, пов'язана із легалізацією та припиненням діяльності об'єднань громадян, повністю була зосереджена в руках адміністративних органів. Так, названий нормативний акт наказував НКВС провести реєстрацію громадських організацій та не допускати відкриття нових товариств і союзів без відповідної реєстрації в НКВС. Усі організації, які не були зареєстровані протягом двох тижнів від дня опублікування зазначеної вище Постанови, підлягали негайній ліквідації.

Наступні нормативні акти поклали на НКВС радянських республік ко-



нтроль та нагляд за законністю діяльності громадських об'єднань. У порядку адміністративно-політичного нагляду НКВС був зобов'язаний стежити за тим, щоб ця діяльність відповідала класовим інтересам трудящих і щоб широкі маси трудящих залучалися до роботи товариств та союзів. Для цього НКВС володів широкими повноваженнями, аж до права закриття та заборони діяльності окремих товариств та союзів [209, с. 109].

Необхідність зосередження контролю за діяльністю об'єднань громадян у руках воєнізованого органу державного управління, який володів широкими примусовими повноваженнями, пов'язувалася з тим, що радянська влада мала намір, так би мовити, переформувати діяльність громадських організацій. Йдеться про те, що у радянському законодавстві та практиці державного управління повністю відкидалася думка про можливість існування громадських організацій лише для задоволення інтересів їх членів, оскільки це призвело б до формування великої кількості відособлених груп людей, які б могли створити протипагу єдиній ідеологічній політиці держави. У зв'язку з цим, як особливо наголошувалося у радянській науковій літературі [209, с. 113-114, 140; 211, с. 24-25], об'єднання громадян створювалися, по-перше, для досягнення суспільних інтересів та, по-друге, повинні були тісно співпрацювати з радянською державою під керівництвом комуністичної партії, яка мала узяти на себе завдання щодо цілеспрямованого формування системи таких об'єднань. Отже, об'єднання громадян у радянський період почали формуватися та розвиватися як додаток до державних органів, який, об'єднуючи у собі значну частину населення, виступав засобом досягнення владою своїх цілей. Так, наприклад, у грудні 1924 р. в Українській РСР існувало вже 4290 загонів піонерів, до складу яких входило 200470 осіб. Таким чином, більшовики взяли під контроль також ідейне виховання дітей, створивши таким чином цілісну систему ідеологічного контролю над усіма віковими групами населення. Адже, крім дитячо-юнацьких організацій, існували ще й жіночі, творчі, наукові, інженерно-технічні, спортивні організації. Комуністи підтримували і сприяли роботі лише тих організацій, які йшли в фарватері «генеральної лінії»

компартії, забезпечували її вплив на певні категорії населення [37, с. 184-185].

У зв'язку з вищенаведеним автори стверджують про те, що об'єднання громадян перебували під повним державним контролем, виступаючи, таким чином, одним із об'єктів всеохоплюючого державного управління. Поряд з цим наголосимо і на тому факті, що громадські організації у СРСР входили у систему політичної організації радянського суспільства [117, с. 224], внаслідок чого перебували під управлінським впливом комуністичної партії.

Як вже було вказано, у СРСР замість існуючого за часів Тимчасового уряду явочного порядку утворення об'єднань громадян запроваджувався дозвільний. При цьому, однак, потрібно звернути увагу на те, що дозвільний порядок утворення об'єднань громадян не розповсюджувався на професійні союзи, які для свого виникнення не потребували попереднього дозволу від адміністративних органів та реєструвалися у міжсоюзних організаціях. Дещо подібною була реєстрація також і кооперативних організацій, яка здійснювалася губернськими кооперативними комітетами, що існували при губернських виконавчих комітетах, або Головним кооперативним комітетом при Раді Народних Комісарів, якщо діяльність цієї організації поширювалася на дві чи більше губернії. До усіх інших громадських організацій, які не мали на меті отримання прибутку<sup>1</sup>, застосовувався дозвільний порядок [62, с. 222-223].

Відповідно до Постанови ВУЦВК від 1 листопада 1922 р. «Про порядок затвердження та реєстрації товариств і союзів, що не мають на меті отримання прибутку» [154] державній реєстрації підлягали лише ті товариства, які мали на меті дозволені цілі. Ті ж товариства, що мали на меті цілі: а) «які суперечили принципам, проголошеним Конституцією та декларацією

---

<sup>1</sup> До 1930 р. громадські організації у СРСР носили назви товариств та союзів, що не мали на меті заробляння грошей, хоча у партійних документах та літературі застосовувався термін «добровільні товариства», який у 1930 р. був офіційно визнаний і законодавством (Положение о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях), утверждённое постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 августа 1930 г.), а у затверженому 10 червня 1932 р. Положенні про добровільні товариства та їх союзи вони кваліфікувалися як «організації громадської самодіяльності». Зміни у термінологію внесла Конституція СРСР 1936 р., де у ст. 126 йшлося вже про громадські організації, до яких зараховувалися: професійні союзи, кооперативні об'єднання, організації молоді, спортивні та оборонні організації, культурні, технічні та наукові товариства (Конституція СРСР 1936 р.). Конституція УРСР 1937 р. у ст. 125 містила такі ж самі терміни. Зазначена термінологія в цілому збереглася й у подальшому. Наприклад, у Конституції УРСР 1978 р. згадувалося про громадські організації (ч.1 ст.49), організації громадської самодіяльності (ч.2 ст.46), добровільні товариства (ч.1 ст.45), творчі спілки (ч.1 ст.45), рухи (ч.1 ст.49).

прав працюючого народу, б) заборонені чинним законодавством, в) що суперечать громадській моральності, г) що загрожують громадському спокою та безпеці, д) що пов'язані з незаконними політичними цілями, є) що збуджують національну ворожнечу та ворогування, ж) товариства службовців урядових установ, які ставлять собі цілі, що не узгоджуються з вимогами службового обов'язку, з існуючим порядком та умовами служби, з) товариства спіритичні, масонські ложі, окультних наук, і) товариства з невизначеними та неясними цілями», – визнавалися незаконними і державній реєстрації не підлягали [62, с. 225].

Для реєстрації товариства або союзу необхідно було подати до Губернської міжвідомчої комісії у справах про товариства і союзи при адміністративному відділі губернського виконавчого комітету (якщо район дії товариства або союзу не виходив за межі губернії) або до Центральної міжвідомчої комісії у справах про товариства і союзи при Народному комісаріаті внутрішніх справ статут у трьох примірниках з нотаріально засвідченими на ньому підписами не менше ніж десяти його засновників. У разі незгоди з рішенням комісії про відмову у реєстрації статуту оскаржити його можна було лише в адміністративному порядку, відповідно, або до Центральної комісії, або до колегії Народного комісаріату внутрішніх справ.

Нагляд за діяльністю товариств та союзів здійснював Народний комісаріат внутрішніх справ та його органи на місцях, представники яких у разі виявлення відхилень від статуту або незаконних дій об'єднання мали право запропонувати товариству чи союзу виправити виявлені недоліки або припинити (закрити) їх діяльність. Крім цього, українські нормативні акти передбачали можливість застосування до об'єднань громадян також інших заходів адміністративного впливу: а) попередження про закриття; б) тимчасове припинення діяльності; в) віддання до суду винних осіб.

Подальший розвиток законодавства про об'єднання громадян не вніс у їх правовий статус суттєвих змін. Вони, як і раніше, перебували під повним організаційно-правовим впливом органів державного управління, які в одно-

сторонньому порядку, базуючись на нечітко визначених поняттях, що відкривали широкі межі для адміністративного розсуду, приймали рішення як про утворення, так і про ліквідацію громадської організації. Так, наприклад, відповідно до ст. 20 Положення про добровільні товариства та їх союзи, затвердженого РНК РРФСР від 10 липня 1932 р. [124], «у разі порушення добровільним товариством та їх союзом чинного законодавства або загальної політики Радянської влади, а так само ухилення від зазначених у статуті цілей та завдань, орган, який здійснює нагляд та контроль за діяльністю даного товариства або союзу, має право відводити як окремих членів товариства (або союзу), так і членів їх органів управління, достроково розпускати виборні органи управління та вживати інших заходів, аж до ліквідації товариства (або союзу)». Крім цього, громадські організації могли бути ліквідовані і на підставі висновку про недоцільність їх подальшого існування. Не допускалося утворення громадських організацій, цілі яких суперечили інтересам робітничого класу та його союзників [79, с. 27, 43].

У наступні роки в СРСР приймалися лише окремі підзаконні акти, які визначали порядок створення, існування та ліквідації громадських організацій, так би мовити, вузької спрямованості – добровільного товариства автолюбителів, добровільного товариства любителів книг, товариства глухих тощо [79, с. 182], проте ці акти не містили ніяких особливостей, які б виходили за межі загальної державної політики у сфері реалізації права громадян на об'єднання. Усі вони лише розширювали межі управлінського впливу державних органів на громадські організації. Такий висновок, зокрема, базується на положеннях Конституції УРСР 1978 р. [84], яка чітко визначила необхідність покладення на громадські організації певних обов'язків. Так, відповідно до положень Основного Закону УРСР громадські організації були зобов'язані: виконувати вимоги комісій Верховної Ради СРСР, комісій її палат, постійних комісій Верховних Рад союзних та автономних республік, передавати їм необхідні матеріали та документи; на вимогу Президії Верховної Ради СРСР, Президій Верховних Рад союзних та автономних республік направ-

ляти своїх представників до постійних та тимчасових комісій; брати участь у забезпеченні безпеки країни та укріпленні обороноздатності; гарантувати умови для залучення трудящих до громадських організацій та їх діяльності, стимулювати політичну активність членів цих організацій тощо.

На думку авторів, зазначені обов'язки, з одного боку, створювали ще більше можливостей для суб'єктів управлінської діяльності впливати на роботу громадських організацій, оскільки за невиконання обов'язків майже завжди можна було застосувати заходи відповідальності, а з іншого – ще раз підтверджували надзвичайно тісний зв'язок громадських організацій з державними органами та їх діяльністю, які являли собою різні елементи однієї системи.

Зміна державно-політичної ситуації в Україні на початку 90-х років минулого століття поставила на порядок денний, окрім інших питань, також і питання про межі публічного управління об'єднаннями громадян, які б відповідали вимогам правової, демократичної та соціальної держави. На сьогодні з цього приводу було висловлено багато різних точок зору, проте їх автори підходили до вивчення цього питання переважно з вузькоспеціальних позицій, розглядаючи лише окремі аспекти взаємодії державних органів та неполітичних об'єднань громадян. Внаслідок цього зазначена проблема комплексно розглянута не була, що ще раз підтверджує актуальність нашого дослідження. У цьому плані не буде зайвим ще раз наголосити також і на тому факті, що від результативності та виваженості управлінської політики у цій сфері напряму залежить побудова в Україні громадянського суспільства. Тоталітаризм, обмеження громадянської активності призводять до суттєвих втрат морального характеру, морального зубожіння суспільства. Отже, зважаючи на це, можна стверджувати, що глибина вторгнення держави у сферу діяльності неполітичних об'єднань громадян є одним з важливих показників рівня демократії та свободи, розвитку правової державності. Там, де спостерігається тотальний державний контроль за неполітичними об'єднаннями громадян, немає і не може бути конституційно-правової держави.

Зважаючи на викладену вище інформацію про особливості взаємодії об'єднань громадян з державними органами у поліцейській та тоталітарній державі, на думку авторів, набагато легше сформулювати та визначити межі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян у сучасній українській державі. Проте перш ніж перейти до виконання названого завдання, необхідно зробити певні додаткові пояснення. Автори вважають, що не можна надати загальних правил взаємодії суб'єктів публічного управління та неполітичних об'єднань громадян. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що різні види неполітичних об'єднань громадян взаємодіють з органами держави на різних рівнях та з різною метою, що, власне, і обумовлює специфіку їх співпраці. Більш чітко зрозуміти, про що йдеться, можна, проаналізувавши наступні два приклади. Перший приклад: створена громадська організація «Соціальна допомога», яка, крім інших напрямків своєї діяльності, надає соціальні (психологічні) послуги дітям-сиротам, діючи у зазначеній сфері відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [162]. Згідно з ч. 2 ст. 13 згаданого Закону надання таких послуг громадською організацією може фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, що, відповідно, дозволяє органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування, по-перше, контролювати якість надання таких послуг та, по-друге, здійснювати перевірки цільового використання бюджетних коштів. Другий приклад: шляхом повідомлення про заснування створена громадська організація «Ми любимо квіти», яка, не маючи статусу юридичної особи, не займаючись господарською діяльністю, організовує лише спільне проведення часу особами, які люблять розводити квіти та доглядати за ними. Зрозуміло, що у цьому випадку контактування суб'єктів публічного управління з такою організацією зводиться майже нанівець. Отже, залучення неполітичного об'єднання громадян до виконання окремих функцій державного управління розширяє межі та глибину управлінського впливу на громадську організацію.

Поряд з цим, досліджуючи межі управлінського впливу, на нашу думку, необхідно розрізняти також і методи управлінського впливу суб'єктів пу-

блічного управління та неполітичні об'єднання громадян. Нині, на відміну від радянських часів, у сфері публічного управління спостерігається тенденція до збільшення непрямих методів впливу на об'єкти управління, які, з огляду на їх призначення та зміст, можуть бути корисними для розвитку, в нашому випадку, громадської активності населення. Так, держава, яка має бути зацікавлена у збільшенні кількості неполітичних об'єднань громадян, може, та, за нашим глибоким переконанням, повинна проводити політику сприяння тим громадянам, які мають намір створити громадську організацію, як, безсумнівно, і тим, які вже створили такі організації. Це може досягатися шляхом популяризації діяльності неполітичних об'єднань громадян через державні засоби масової інформації; створення широкої мережі консультативних пунктів, які б надавали усім бажаючим інформацію про порядок створення та умови діяльності громадських організацій; проведення «ярмарків» державних замовлень, в яких мають брати участь громадські організації; розбудови механізмів податкового стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності, які надають фінансову підтримку неполітичним об'єднанням громадян, тощо. Перелічені напрямки діяльності є формами непрямого управлінського впливу суб'єктів публічного управління, які, на відміну від прямого управлінського впливу, мають знаходити своє подальше розширення у цій сфері.

Роблячи проміжний висновок з викладеної у межах цього підрозділу дисертаційного дослідження інформації, вважаємо за необхідне підкреслити, що публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян має здійснюватися у певних чітко визначених межах, наявність яких розглядається дисертантом як фактор, здатний забезпечити поєднання та узгодження у процесі управлінської діяльності інтересів як держави, так і неполітичних об'єднань громадян. Межі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, на нашу думку, визначаються певною сукупністю правил та вимог, які мають бути покладені у підґрунтя взаємодії держави та громадських організацій. До таких правил і вимог ми відносимо такі:

– управління не політичними об'єднаннями громадян має здійснюватися виключно на підставі законодавчих актів. Недопустимим є визначення форм та методів управління не політичними об'єднаннями у підзаконних нормативних актах;

– нормативні акти, які визначають правовий статус не політичних об'єднань громадян, не повинні містити норм, які покладають на об'єднання громадян обов'язки, ідентичні тим, що мають суб'єкти публічного управління;

– управління не політичними об'єднаннями громадян має здійснюватися за єдиними принципами, зміст та кількість яких не може змінюватися виходячи із специфіки діяльності того або іншого об'єднання громадян;

– управління не політичними об'єднаннями громадян має здійснюватися у напрямку створення об'єднанням громадян, незалежно від напрямку їх діяльності, рівних можливостей для реалізації ними своїх статутних цілей;

– управління не політичними об'єднаннями громадян має здійснюватися відповідно до встановлених процедур, а не виходячи із розсуду адміністрації. Процедурні норми мають чітко визначати підстави та порядок прийняття будь-якого індивідуального акта управління щодо не політичного об'єднання громадян;

– управління не політичними об'єднаннями громадян має здійснюватися в обов'язковому порядку із залученням до цього процесу органів судової влади, які повинні перевіряти законність та обґрунтованість рішень суб'єктів публічного управління, прийнятих щодо не політичних об'єднань громадян;

– суб'єкти публічного управління не мають права втручатися у внутрішньоорганізаційну діяльність не політичного об'єднання громадян, впливати на формування його основних напрямків діяльності, керівного складу, статутних документів тощо;

– не політичні об'єднання громадян повинні перебувати поза межами управлінського та (або) організаційного, фінансового тощо впливу полі-



тичних партій (рухів тощо), оскільки політичні об'єднання громадян є одним із учасників процесу формування складу суб'єктів публічного управління;

- суб'єкти публічного управління не мають права у примусовому порядку покладати на неполітичні об'єднання громадян виконання окремих державних функцій;

- фінансування суб'єктами публічного управління діяльності неполітичних об'єднань громадян – це не спосіб управлінського впливу на діяльність об'єднання громадян, а лише засіб фінансової підтримки виконання об'єднанням громадян своїх статутних цілей;

- управління неполітичними об'єднаннями громадян має здійснюватися у напрямку розробки механізмів державного заохочення залучення позабюджетних коштів для фінансування діяльності об'єднань громадян;

- управління неполітичними об'єднаннями громадян повинно передбачати постійну популяризацію суб'єктами публічного управління діяльності об'єднань громадян;

- управління неполітичними об'єднаннями громадян має передбачати постійне розширення участі представників громадськості у роботі колегіальних структур (колегіях, комісіях, робочих групах тощо) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, на закінчення даного підрозділу дисертаційного дослідження нам залишається лише дати визначення **публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян**, під яким, на нашу думку, слід розуміти визначену публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владну, засновану на нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, спрямовану на реалізацію громадянами України права на об'єднання та забезпечення досягнення неполітичними об'єднаннями громадян своїх статутних цілей.

## Висновок до розділу 1

У результаті здійснення загальної характеристики публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, з урахуванням наукових досліджень у сфері адміністративного права та державного управління, аналізу історичного досвіду формування публічно-владних відносин сформульовано такі висновки та узагальнення:

1. Встановлено, що в Україні відбувається оновлення концепції державного управління, що передбачає створення нової правової бази, яка регламентуватиме його здійснення; переорієнтацію на першочергове задоволення потреб та інтересів людини, пошук нових форм, методів управління, реформування інформаційно-методичного забезпечення управління; врахування під час оновлення концепції державного управління історичних аспектів становлення та розвитку державного управління в нашій державі, а також відповідного зарубіжного досвіду.

2. Визначено наявну тенденцію щодо відмови законодавця від вживання у нормативних актах, зокрема Конституції України, терміна «державне управління», що викликало необхідність пошуку нового терміна, за допомогою якого можна було б визначити виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних суб'єктів управління, спрямовану на реалізацію функцій держави, виконання прийнятих політичних рішень.

3. Виокремлено ознаки публічного управління: 1) урегульованість переважно нормами адміністративного права; 2) обумовленість публічними (суспільними) потребами; 3) наявність певної системи суб'єктів (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень); 4) спрямованість на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; 5) здійснення у певних формах і за допомогою методів та у спосіб, визначених Конституцією та законами України.

4. Під публічним управлінням неполітичними об'єднаннями громадян запропоновано розуміти визначену публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владну, засновану на

нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, спрямовану на реалізацію громадянами України права на об'єднання та забезпечення досягнення неполітичними об'єднаннями громадян своїх статутних цілей

5. Наведено основні напрямки розвитку публічного управління в Україні, які пов'язуються з: чітким з'ясуванням повноважень кожного із суб'єктів, задіяних у його здійсненні; обмеженням впливу політики на публічне управління; широким залученням громадськості до підготовки і прийняття управлінських рішень; оновленням нормативної бази публічного управління, зокрема через внесення відповідних змін до Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

6. На підставі аналізу змісту та значущості права громадян на об'єднання у його складі запропоновано виділяти політичний та громадянський (неполітичний) аспекти. Система об'єднань громадян охарактеризована з позицій правових підстав, покладених у підґрунтя їх існування, суб'єктного складу та цілей діяльності.

7. Визначено основні види неполітичних об'єднань громадян, їхні особливості та характерні ознаки. В основу їх поділу покладено відсутність у статутних завданнях політичної мети та здійснення підприємництва. З урахуванням аналізу положень законодавства, статутів окремих об'єднань громадян, зареєстрованих Міністерством юстиції України, досвіду США та країн Європейського Союзу до неполітичних об'єднань громадян віднесено: професійні спілки, благодійні організації, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі спілки, організації роботодавців.

Обґрунтовано позицію щодо неможливості віднесення до неполітичних об'єднань громадян релігійних організацій громадян; установ громадської самодіяльності та самоорганізації населення (батьківські комітети у школах, вуличні та квартальні комітети; громадські формування з охорони громадсь-

кого порядку і державного кордону), третейських судів, асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, об'єднань юридичних осіб.

8. Неполітичні об'єднання громадян запропоновано розуміти як сукупність громадських організацій, утворених на добровільних засадах переважно фізичними особами – громадянами України, які не ставлять за основну мету своєї діяльності участь у виробленні політичної волі та підприємництві, а спрямовують зусилля на реалізацію власних або загально визнаних суспільних інтересів.

Наголошено на необхідності вдосконалення Закону України «Про об'єднання громадян», спрямованого на визначення правового статусу нових видів неполітичних об'єднань громадян – громадських рухів, фондаций, асоціацій, громадських установ, неурядових громадських організацій тощо.

9. Проаналізовано нормативно-правові акти, що визначали специфіку регулювання взаємовідносин між державою та неполітичними об'єднаннями громадян: російське законодавство (1905-1917 рр.), радянське законодавство (1917-1990 рр.); законодавства незалежної України (1990 р. по т.ч.)

10. Виходячи з аналізу нормативних актів, наукових підходів та досвіду інших держав визначено межі публічного управління неполітичними об'єднаннями, зокрема: 1) здійснення виключно на підставі законів та за єдиними принципами; 2) нормативні акти, що визначають правовий статус неполітичних об'єднань громадян, не повинні містити норм, які покладають на об'єднання громадян обов'язки, ідентичні тим, що мають суб'єкти публічного управління або передбачають примусове виконання ними окремих державних функцій; 3) забезпечення рівних можливостей для реалізації неполітичними об'єднаннями громадян своїх статутних цілей; 4) чітке закріплення процедур, що визначають підстави та порядок прийняття будь-якого індивідуального акта управління щодо неполітичного об'єднання громадян; 5) залучення до цього процесу органів судової влади як суб'єктів державного контролю; 6) незалежність неполітичних об'єднань громадян від організацій-

ного, фінансового, політичного впливу суб'єктів публічного управління;  
7) постійна популяризація суб'єктами публічного управління діяльності об'єднань громадян; 8) розширення участі представників громадськості у роботі колегіальних структур (колегіях, комісіях, робочих групах тощо) органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН

#### 2.1. Правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян

Успішне функціонування неполітичних об'єднань громадян, їх ефективна інтеграція у сферу діяльності суб'єктів публічного управління та управління ними з боку уповноважених державних органів вимагає створення чіткої та повної системи нормативних актів. Зазначене завдання є досить складним і у той же час відносно новим для вітчизняного законодавця, оскільки, як було показано вище, за радянських часів держава не приділяла великої уваги створенню належних правових засад діяльності об'єднань громадян. Зміна соціально-політичної ситуації в нашій країні на початку 90-х років минулого століття поставила на порядок денний питання про розробку нового законодавства про об'єднання громадян та їх взаємодію із державними органами взагалі та суб'єктами управлінської діяльності зокрема. Робота у цьому напрямку почалася, так би мовити, з чистого аркуша, де першим нарисом став Закон України «Про об'єднання громадян». Значимість цього законодавчого акта, як справедливо наголошується в юридичній літературі [170], дійсно важко переоцінити. Саме він заклав правові основи для становлення в Україні громадянського суспільства – вищої форми співіснування людей у державі. Однак разом з цим наголосимо, що закладені ним правові основи для становлення громадянського суспільства певною мірою вже вичерпали себе. Реалії сьогодення, пов'язані насамперед з наявністю відносно сформованого громадянського суспільства, вимагають подальшого розвитку зазначеного інституту, а тому й нового законодавства, нових правових норм, здатних задовольнити потреби громадського руху XXI ст. Інакше кажучи, Закон України «Про об'єднання громадян», а з ним також інші нормативні акти, які було ро-

зроблено на його підставі, створювалися для того, щоб забезпечити перший етап становлення громадянського суспільства – етап його формування. Це завдання, на наш погляд, в Україні виконано досить успішно, що передбачає необхідність розпочинати другий етап – закріпити отримані здобутки та перейти до ефективного функціонування громадянського суспільства. Проте цього не вдасться зробити без оновлення нормативних основ діяльності об'єднань громадян, без перегляду принципів їх взаємодії з державою в особі її уповноважених органів.

Зважаючи на це, надзвичайної актуальності набуває робота, пов'язана із вивченням чинних нормативних актів, присвячених питанням публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, визначенням напрямків їх удосконалення та систематизації.

Переходячи до виконання зазначеного завдання, автори зазначають, що першим кроком у цьому напрямку має стати проведення класифікації названих вище нормативних актів. Класифікація правових актів або, іншими словами, розподіл їх на види та групи залежно від певних властивостей та ознак має, як добре відоме в науці, велике теоретичне та практичне значення. Класифікація дає можливість краще зрозуміти юридичну природу нормативних актів, які регулюють порядок взаємодії неполітичних об'єднань громадян з суб'єктами публічного управління, більш чітко уявити собі відмітні ознаки та призначення кожного виду цих актів, призначення різних видів актів у виконанні практичних завдань. Крім цього, класифікація, як справедливо наголошується у науковій літературі [64, с. 45], сприятиме удосконаленню порядку видання актів і контролю за їх законністю. Чітке розуміння природи актів, властивостей і ознак різних їх видів необхідно і для забезпечення наукового підходу при подальшій систематизації та кодифікації законодавства, його удосконалення та упорядкування.

Поряд з цим, як відмічають автори, класифікація нормативних актів, які стосуються неполітичних об'єднань громадян, має принципове значення не тільки для науковців, представників державної влади, але і для фізичних

та юридичних осіб, членів об'єднань громадян, оскільки вона підвищує доступність та зрозумілість цих актів для пересічних користувачів, полегшує пошук таких актів у базах даних. З огляду на викладене можна цілком підтримати Ю.М. Старилова [185, с. 330], який справедливо наголошує на тому, що на сьогодні є вкрай необхідним пошук та створення науково обґрунтованої класифікації правових актів, яка однаково необхідна для усіх осіб, що працюють з правовою інформацією.

Ознайомлення з науковою літературою свідчить, що нині науковцями запропоновано чималу кількість підстав для класифікації нормативних актів. Подібна ситуація, на погляд авторів, є цілком природною, оскільки кожне дослідження, з урахуванням його специфіки, призначення та кінцевої мети, вимагає вироблення власних підходів до групування правових актів, які вивчаються у його межах. Так, зокрема, найбільш часто пропонується проводити групування нормативних актів залежно від:

- їх юридичної сили;
- суб'єктів видання;
- території, на яку поширюється дія актів;
- сфери дії актів;
- адресата;
- предмета регулювання;
- порядку прийняття;
- моменту початку дії тощо.

Вивчення наведених вище підстав для класифікації нормативних актів дозволяє дійти висновку, що всі вони можуть бути розподілені на дві групи: основні та другорядні. До основних підстав для класифікації нормативних актів, з нашої точки зору, можна віднести ті, які впливають з Конституції України та конституційних законів. Що ж до другорядних підстав, то вони виробляються для конкретизації та доповнення основних.

Розглядаючи основні підстави для класифікації нормативних актів, значимо, що до них, як ми вважаємо, слід віднести ті, що дозволяють прово-



дити групування актів відповідно до їх юридичної сили, яка перебуває у прямій залежності від суб'єктів видання останніх. Саме зазначена підстава для класифікації нормативних актів і буде покладена нами у підґрунтя аналізу тих актів, які визначають правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.

Юридична сила нормативних актів, без будь-яких перебільшень, є надзвичайно важливою характеристикою нормативних актів, оскільки саме залежно від юридичної сили, по-перше, будується система нормативних актів; по-друге, визначається їх супідрядність; по-третє, визначаються процедури їх прийняття, реєстрації та опублікування; по-четверте, запроваджуються механізми, які забезпечують їх виконання.

Як відомо, більшість вчених, розглядаючи юридичну силу нормативних актів, наголошує на тому, що відповідно до цієї ознаки останні поділяються на закони та підзаконні акти [190, с. 382], які, як наслідок, утворюють систему законодавчих актів або законодавство та систему підзаконних актів. Однак разом з цим вважаємо за необхідне зазначити, що, незважаючи на такий, здавалося б, простий і добре відомий висновок, доводиться констатувати, що у науковій літературі донині ще немає сталої точки зору щодо розуміння терміна «законодавство». Подібна ситуація є досить небезпечною як з наукової, так і з практичної точки зору, оскільки може призвести до надмірного розширення або невиправданого звуження меж законодавчих актів, а це, у свою чергу, – до порушення прав, свобод та законних інтересів учасників правовідносин.

Аналізуючи ситуацію щодо розуміння змісту терміна «законодавство», дисертант дійшов висновку, що відсутність єдності у його розумінні пов'язана з тим історичним шляхом, який пройшла вітчизняна наука у радянські часи. Ознайомлення з працями радянських авторів дозволяє дійти висновку, що у названий період як на державному рівні, так і на рівні науки не проводилося чіткого розмежування між законом та підзаконним нормативним актом. Показовими є слова К. Архіпова, який з цього приводу писав, що

у СРСР законами є усі юридичні норми загального порядку, незалежно від того, яким органом вони видаються [10, с. 46]. Така точка зору в цілому відповідала організації державної влади в СРСР, у підґрунтя якої замість принципу розподілу влади було покладено його заперечення, що призвело до фактичного об'єднання законодавчої та виконавчої влади. Як наслідок, законодавчі акти видавалися цілою низкою загальнодержавних органів [119, с. 17]. Усе це згодом викликало зниження значимості закону, його девальвацію. Закон «обростав» підзаконними, особливо відомчими, нормативними актами, і його значення як основи законності і правопорядку в державі нівелювалося [179, с. 249]. Однак разом з цим необхідно згадати про Конституцію СРСР та Конституції союзних республік, у яких, незважаючи на існуючу в державі практику видання законодавчих актів, йшлося про те, що закони видаються виключно вищими законодавчими органами. Так, наприклад, у ст. 23 Конституції УРСР 1937 р. чітко було зафіксовано, що Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР [85]. Подібна позиція законодавця, яка, до речі, продовжує існувати і на сторінках сучасної наукової літератури, попри те, що вона суперечила практиці видання нормативних актів, сприяла появі у науковій літературі теорії широкого та вузького розуміння терміна «законодавство».

Відповідно до згаданої теорії широке трактування включає в поняття законодавства акти законодавчих органів і підзаконні акти (акти органів управління та ін.), вузьке – акти законодавчих органів: закони і постанови парламенту про введення цих законів у дію [179, с. 249]. Однак зазначений підхід до розуміння названого вище терміна не є єдиним. З цього приводу висловився також і Конституційний Суд України, який в Рішенні у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») [172] зазначив, що поняття законодавства включає закони, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою, а також постанови Верховної Ради, укази Президента, де-

крети і постанови Кабінету Міністрів, прийняті у межах їх повноважень і відповідно до Конституції і законів України.

Таким чином, на сьогодні можна зустріти різні підходи до тлумачення терміну «законодавство». Проте така ситуація, на наш погляд, не відповідає сучасним реаліям, оскільки автоматично призводить до «розмивання» категорії «закон», чого не повинно бути у державі, яка називає себе правовою. Нечіткість розуміння названої дефініції не дозволяє повною мірою забезпечити реалізацію принципу верховенства закону та його панування у суспільному житті. Усе це обумовлює появу у науковців та осіб, які займаються правознавством, бажання підвести розуміння названих термінів під свої конкретні потреби. Типовим прикладом у такому випадку може бути позиція О.М. Химич, яка під системою законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки пропонує розуміти сукупність пов'язаних ієрархією та підпорядкованістю законів, указів Президента України, постанов Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, актів регіональних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших нормативних актів, які взаємодіють між собою як у цілому, так і у своїх структурних частинах, і таких, що регламентують суспільні відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки [198, с. 62].

З таким підходом до тлумачення терміна «законодавство» дисертант не може погодитися, оскільки він суперечить як позиції Конституційного Суду України, так і сучасним науковим напрацюванням у сфері теорії права. Згадавши про Конституційний Суд України та його рішення щодо тлумачення названого терміна, відмітимо, що, на наш погляд, воно також є неідеальним, оскільки занадто широко визначає межі законодавства. Можливо, така позиція Конституційного Суду України відповідала стану справ, який мав місце наприкінці 90-х років, проте з того часу минуло вже десять років, Україна трансформувалася з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку, що не могло не відбитися і на системі нормативних актів та їх супідрядності. Зважаючи на це, дисертант переконаний у не-

можливості подальшого використання розширеного підходу до тлумачення терміна «законодавство», пропонуючи розуміти під ним систему нормативних актів, прийнятих в особливому порядку Верховною Радою України, які володіють вищою юридичною силою, і спрямованих на регулювання найбільш важливих суспільних відносин. До переліку таких актів необхідно віднести закони України, постанови Верховної ради України, міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України.

Повертаючись до класифікації нормативних актів за їх юридичною силою на закони та підзаконні акти і виходячи з викладеного вище, визначимо, що під останніми необхідно розуміти ті акти, які видаються на основі та на виконання закону іншими суб'єктами державно-владної діяльності, а саме: Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями тощо. Особливу групу підзаконних нормативних актів, як ми вважаємо, становлять нормативні акти органів місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів (департаментів, управлінь і т.ін.).

Роблячи проміжний висновок з викладеного, зазначимо, що правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян становлять нормативні акти двох видів – законодавчі та підзаконні, кожний з яких щодо названого предмета регулювання має своє завдання. Про які ж завдання у такому разі йдеться? На думку авторів, для того, щоб публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян здійснювалося на належному рівні, щоб у процесі такої діяльності не виникало порушень прав та законних інтересів об'єднань громадян, нормативні акти, які діють у цій сфері, повинні: по-перше, чітко визначити правовий статус конкретних видів неполітичних об'єднань громадян, зокрема їх права та обов'язки, у тому числі щодо конкретних суб'єктів публічного управління; по-друге, закріпити систему та повноваження суб'єктів публічного управління, наділених правом приймати управлінські рішення та вчиняти управлінські дії щодо неполітичних

об'єднань громадян; по-третє, зафіксувати процедурні аспекти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Останній зазначений напрямок правового регулювання має надзвичайно важливе значення, оскільки саме завдяки цій групі правових актів (норм) забезпечується переведення спілкування представників влади з представниками об'єднань громадян на міцний правовий фундамент, вирівнюються, у процесуальну розумінні, їх правові статуси, вони стають зв'язаними кореспондуючими правами та обов'язками.

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян утворюються з трьох відносно самостійних груп законодавчих та підзаконних нормативних актів, на аналізі яких ми і зосередимо свою увагу.

Розпочинаючи аналіз системи нормативних актів, які *визначають правовий статус неполітичних об'єднань громадян*, автори зазначають, що під час її дослідження, як, до речі, і під час дослідження інших груп нормативних актів, ми будемо дотримуватися певної послідовності. У такому випадку йдеться про те, що такий аналіз буде розпочинатися з актів законодавства, а закінчуватися актами органів місцевого самоврядування, у разі якщо такі будуть входити до кола наших наукових інтересів.

Отже, першим нормативним актом, який закладає основи правового статусу неполітичних об'єднань громадян, безсумнівно, є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. [83]. Конституція України як Основний Закон має багатовекторний характер, визначаючи права та свободи людини і громадянина, систему органів державної влади, їх повноваження, форми та методи роботи тощо. Наголошує Конституція України також і на праві громадян на об'єднання.

Необхідність закріплення зазначеного права на конституційному рівні визнавалася ще у Концепції нової Конституції України, яка була затверджена Верховною Радою 19 червня 1991 р. Розробники Концепції справедливо наголошували на тому, що гарантування цього права є необхідним кроком на

шляху побудови в Україні громадянського суспільства, а тому держава повинна взяти на себе зобов'язання створити належні та однакові умови для діяльності об'єднань громадян [193, с. 87-90]. Ця теза була пізніше підтримана законодавцем, який зафіксував її у ст. 36 та ст. 37 Конституції України. Так, відповідно до ч.1 ст. 36 Основного Закону громадяни України мають право 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. Зазначене конституційне положення, так би мовити, є вихідним, оскільки на ньому базується низка додаткових норм, які розкривають зміст права громадян на об'єднання та закріплюють основи правового статусу об'єднань громадян, наділяючи їх певними правами та покладаючи на них певні обов'язки. У цьому разі йдеться, зокрема, про ч.ч. 2-5 ст. 37 та ст. 38 Конституції України, відповідно до яких до об'єднань громадян зараховуються професійні спілки (право на вибір організаційно-правової форми існування); забороняється примушення до вступу в будь-яке об'єднання громадян (обов'язок, пов'язаний з організацією діяльності об'єднання громадян); визнається рівність усіх об'єднань громадян перед законом (обов'язок нести відповідальність у разі порушення вимог закону); забороняється утворення об'єднань громадян, програмні 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, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (обов'язок обмежувати свою діяльність діями суспільно корисної спрямованості); не допускається створення у складі об'єднань громадян воєнізованих формувань (обов'язок обмежувати свою діяльність виключно мирними цілями); визначається, що заборона діяльності

об'єднань громадян здійснюється в судовому порядку (право об'єднань громадян на невтручання у їх діяльність органів публічного управління).

До наступної групи нормативних актів, які визначають правовий статус неполітичних об'єднань громадян, слід віднести міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України. Відповідно до ст. 9 Конституції України вони є частиною національного законодавства, посідаючи при цьому місце між нормами Конституції та звичайними законами [8, с. 147].

Розглядаючи міжнародно-правові акти як основу правового статусу неполітичних об'єднань громадян, зазначимо, що саме на них, як цілком справедливо наголошується деякими авторами [82, с. 136], базуються названі вище конституційні положення. Так, зокрема, ст. 20 Загальної декларації прав людини [52] закріплює право людини на свободу мирних зборів і асоціацій, забороняючи поряд з цим примушувати її вступати до будь-якої асоціації. Певне розширення зазначеного права можна зустріти у ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [105] та ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [76], де зазначається, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право утворювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Користування цим правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачено законом і які є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я та моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Уважне ознайомлення із названими міжнародно-правовими актами свідчить, що вони, поряд із закріпленням прав громадян на об'єднання, а звідси і визначенням деяких елементів правового статусу таких об'єднань, визначають основи взаємодії останніх з державою в особі її уповноважених органів. На нашу думку, цей аспект досить чітко простежується у ч. 3 ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, де вказується, що держави, які беруть участь у Конвенції Міжнародної організації праці 1948 р. щодо свободи асоціацій і захисту прав на організацію, не повинні приймати зако-

нодавчі акти на шкоду гарантіям, передбаченим у зазначеній Конвенції, або застосовувати закон так, щоб завдавати шкоди цим гарантіям. Це положення, за нашим переконанням, суттєвим чином, з одного боку, розширює межі правового статусу неполітичних об'єднань громадян, а з іншого – створює для останніх додаткові гарантії від незаконного впливу на них органів державної влади.

Деталізація розглянутих вище нормативних положень про правовий статус неполітичних об'єднань громадян знайшла своє вираження у межах низки законодавчих актів, а саме: Законі України «Про об'єднання громадян», Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Законі України «Про благодійництво та благодійні організації», Законі України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», Законі України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», Законі України «Про організації роботодавців».

Так, на сьогодні у системі законодавства України можна знайти чималу кількість нормативних актів, які визначають засади утворення та діяльності неполітичних об'єднань громадян, що, до речі, цілком узгоджується із п. 11 ст. 92 Конституції України, який передбачає саме законодавче визначення та закріплення правового статусу об'єднань громадян. Таким чином, з формальної точки зору нібито претензій до законодавця бути не може, оскільки, дійсно, кожному з проаналізованих нами вище неполітичних об'єднань громадян відповідає власний законодавчий акт. Однак питання полягає в іншому: по-перше, наскільки повно та однаково визначено у чинних нормативних актах правовий статус неполітичних об'єднань громадян та, по-друге, чи задовольняють існуючі нормативні акти, а звідси і визначені ними види неполітичних об'єднань громадян, запитам громадянського суспільства? Спробуємо надати відповіді на ці запитання.

Аналізуючи повноту закріплення елементів правового статусу неполітичних об'єднань громадян у законодавчих актах, ми змушені у першу чергу окреслити мінімально необхідний перелік таких елементів. Для цього стисло



проаналізуємо поняття «правовий статус» та визначимося з його складовими частинами.

Аналіз наукової літератури, присвяченої цій проблематиці, показує, що найбільш часто під терміном «правовий статус» розуміються: комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються суб'єктом у правовідносинах [8, с.194]; встановлене нормами права становище його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків [38]; система суб'єктивних прав та обов'язків, що закріплені у чинному законодавстві України [208] тощо. Як бачимо з викладеного, науковці до переліку елементів правового статусу того чи іншого суб'єкта права відносять його права та обов'язки. Проте, на нашу думку, яка збігається з позицією також інших авторів [30], до названих елементів потрібно зарахувати також і відповідальність. Відмітимо, що подібна пропозиція жодним чином не порушує загальноприйнятого погляду на внутрішню структуру правового статусу, оскільки, як відомо, відповідальність являє собою вимушене зазнавання або, іншими словами, обов'язок особи відчувати на собі певні правообмеження (кару) за вчинений проступок [90, с. 27; 179, с. 431], а тому є елементом категорії «обов'язок». Однак з огляду на те, що обов'язок-відповідальність тягне за собою досить специфічні та серйозні у плані правообмежень юридичні наслідки, то є усі підстави розглядати її як самостійний елемент у структурі правового статусу.

Отже, можна дійти висновку, що правовий статус неполітичних об'єднань громадян є сукупністю наданих їм прав та покладених на них обов'язків, завдяки якій відбувається правове вираження та правове забезпечення становища неполітичних об'єднань громадян у суспільстві та державі; відкривається можливість для реалізації неполітичними об'єднаннями громадян своєї правосуб'єктності; неполітичні об'єднання громадян можуть брати участь у правовідносинах; визначаються межі допустимої та необхідної діяльності (дій) неполітичних об'єднань громадян. Отже, саме завдяки наявності у неполітичних об'єднань громадян закріпленого за ними правового статусу

стає можливим виконання останніми тих завдань, заради реалізації яких вони, власне, і утворюються. Таким чином, зрозуміло, наскільки принциповим є максимально повне закріплення елементів правового статусу неполітичних об'єднань громадян у законодавстві.

Що ж ми маємо з цього приводу у чинних нормативних актах щодо неполітичних об'єднань громадян? Вивчення перелічених законів показує, що законодавець у цілому відповідально підійшов до закріплення названих елементів правового статусу того або іншого виду об'єднань громадян у відповідному законодавчому акті. Проте ідеальними результати його роботи у цій сфері визнати не можна. У цьому плані дисертант може виділити дві основні проблеми. По-перше, у чинних законодавчих актах не дотримується вимога щодо закріплення усіх трьох елементів правового статусу того або іншого виду неполітичного об'єднання громадян. Так, наприклад, у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визначено права та обов'язки професійних спілок, однак нічого не сказано про їх відповідальність. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» закріплює права молодіжних та дитячих громадських організацій, проте обминає обов'язки останніх. Подібна ситуація спостерігається і щодо Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки». Дещо краще елементи правового статусу неполітичних об'єднань громадян визначено у Законі України «Про об'єднання громадян», Законі України «Про благодійництво та благодійні організації», Законі України «Про організації роботодавців». По-друге, у перелічених вище законодавчих актах не виконується вимога ч. 5 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої має бути забезпечена рівність правових статусів різних видів неполітичних об'єднань громадян. Річ у тому, що на сьогодні одні види неполітичних об'єднань громадян мають більш широкі можливості (права) проти інших. Так, наприклад, ст. 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» створює для останніх необхідні передумови участі у розробленні і обговоренні проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Кажучи іншими

словами, держава бере на себе зобов'язання залучати молодіжні та дитячі громадські організації до здійснення окремих функцій публічного управління. Крім цього, зазначений законодавчий акт передбачає також і можливість надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різноманітної підтримки (інформаційної, організаційної, фінансової) молодіжним та дитячим громадським організаціям. На нашу думку, подібні законодавчі норми є цілком допустимими та необхідними, оскільки без підтримки суб'єктів публічного управління, без їх бажання спільно працювати з неполітичними об'єднаннями громадян навряд чи можна буде досягти розвитку громадянської активності та повної реалізації об'єднаннями громадян своїх цілей. Однак разом з цим дисертанту незрозуміло, чому законодавець передбачив можливість надання такої широкої державної підтримки лише молодіжним та дитячим громадським організаціям? Чи не порушує це права інших видів неполітичних об'єднань громадян? Вважаємо, що порушує, а тому чинне законодавство про неполітичні об'єднання громадян вимагає досить ґрунтовного вдосконалення.

Необхідність такого кроку визнається не тільки авторами, але і представниками законодавчої влади, які ще у 2003 р. підготували законопроект Основ законодавства України про об'єднання громадян (реєстраційний номер 2662 від 17.01.2003 р.). Аналіз цього закону показує, що його розробники запропонували чималу кількість новацій, спрямованих на суттєве покращення як правового статусу об'єднань громадян, так і порядку його реалізації. Так, автори цілком погоджуються з О. Пушкіною [170], яка до безумовних позитивів цього законопроекту віднесла такі: по-перше, чітке визначення організаційно-правових форм об'єднань громадян («громадський рух», «політична партія», «громадська організація», «громадська фундація», «громадська асоціація», «громадський фонд», «спілка об'єднань громадян», «професійна спілка», «громадська спілка», «творча спілка», «благодійна організація», «громадська установа») та проведення розмежування між ними. Відмітимо, що розширення переліку видів неполітичних об'єднань громадян цілком відпо-

відає потребам громадянського суспільства, для якого стало вже замало існуючих видів (форм) об'єднань громадян. Доказом цьому можуть слугувати внесені на розгляд Верховної Ради України законопроекти «Про садівничо-городні та дачні неприбуткові об'єднання громадян», «Про професійні і між-професійні об'єднання в агропродовольчій сфері». Отже, можна дійти висновку про доцільність суттєвого розширення видів неполітичних об'єднань громадян, запропонованого у проекті Основ законодавства України про об'єднання громадян; по-друге, встановлення правил створення, діяльності та припинення діяльності будь-яких об'єднань громадян незалежно від їх організаційно-правової форми; по-третє, визначення спільних ознак об'єднань різних видів, загальних положень щодо членства або участі в них; по-четверте, зазначення, як цього вимагає Конституція України, випадків, у яких встановлюються обмеження щодо створення і діяльності об'єднань громадян; по-п'яте, встановлення вимог до їх статутних документів, диференційованого порядку реєстрації для організацій, що мають, відповідно, статус всеукраїнських, регіональних або місцевих; по-шосте, визначення статусу (порядку формування та повноважень) органів керівництва об'єднань громадян; по-сьоме, встановлення правового режиму майна об'єднань громадян.

Крім цього, у законопроекті відтворено також і специфіку, пов'язану із утворенням, діяльністю, ліквідацією певних видів об'єднань, специфікою їх фінансування, членством в них, встановленням ними міжнародних зв'язків тощо. Зазначено випадки делегування державою певних своїх функцій об'єднанням громадян, наприклад професійним спілкам, творчим спілкам тощо.

Однак незважаючи на принципову необхідність проаналізованого законопроекту для продовження становлення в Україні громадянського суспільства, він, на жаль, залишається лише проектом. Одночасно наголошуємо на доцільності прийняття цього нормативного акту. Додатковим аргументом наводимо дані проведеного нами анкетування, відповідно до якого 59 % респондентів підтримали ідею прийняття Основ законодавства про неполітичні

об'єднання громадян [Додаток С].

Підбиваючи проміжні підсумки з викладеного, зазначимо, що чинні законодавчі акти України про неполітичні об'єднання громадян на неналежному рівні визначають правовий статус останніх, що є неприпустимим у демократичній, правовій та соціальній державі, оскільки подібний стан справ гальмує розвиток громадянської ініціативи, розширення участі у державному управлінні неполітичних об'єднань громадян, робить їх недостатньо захищеними перед суб'єктами публічного управління.

Продовжуючи розглядати правові акти, які визначають правовий статус неполітичних об'єднань громадян, наголосимо, що до їх переліку слід віднести також і рішення Конституційного Суду України. Як відомо, Конституційний Суд України відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» [147] має право приймати рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах. Тобто рішення Конституційного Суду здатні набувати нормативно-правового характеру і спричиняти юридичні наслідки загального значення. Конституційний Суд здійснює офіційне тлумачення закону, в результаті якого не лише скасовуються окремі його положення, але й встановлюються нові нормативні розпорядження. Внаслідок цього Конституційний Суд перетворюється на суб'єкта законодавчої діяльності [179, с. 307].

Конституційний Суд України за час свого функціонування ухвалив декілька рішень, спрямованих на конкретизацію правового статусу неполітичних об'єднань громадян. Йдеться, зокрема, про Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) [173]. Значення цього Рішення для молодіжних та дитячих громадських організацій важко переоцінити, оскільки Конституційний Суд України визнав неконституційними низку положень За-

кону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», якими суттєвим чином обмежувалися права зазначених громадських організацій. Зважаючи на це, можна зробити висновок про надзвичайну важливість рішень Конституційного Суду України у сфері визначення правового статусу неполітичних об'єднань громадян. Значимість рішень Конституційного Суду України проявляється у їх двоєдиному призначенні. З одного боку, вони встановлюють правові норми, а з іншого – гарантують дотримання суб'єктами нормотворчої діяльності положень Конституції України.

Аналізом розглянутих вище груп нормативних актів (Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, рішення Конституційного Суду України) ми закінчуємо вивчення правових актів, які визначають (закріплюють) елементи правового статусу неполітичних об'єднань громадян. Отже, правовий статус неполітичних об'єднань громадян визначається лише нормативними актами законодавчого порядку. Подібна ситуація, безсумнівно, викликає лише підтримку, оскільки свідчить про надзвичайно відповідальне ставлення держави до формування в Україні громадянського суспільства. Законодавче регулювання правового статусу неполітичних об'єднань громадян дозволяє забезпечити сталість відповідних правових положень, на найвищому рівні гарантувати їх права, визначити найбільш принципові засади взаємодії останніх з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Як визначалося вище, правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян утворюються також і ще з однієї групи нормативних актів. Маються на увазі ті з них, **які закріплюють систему та повноваження суб'єктів публічного управління**, наділених правом приймати управлінські рішення та вчиняти управлінські дії щодо неполітичних об'єднань громадян. Нормативні акти цієї групи, на відміну від розглянутої вище, утворюються не тільки із законодавчих, але і з підзаконних правових актів, які разом становлять досить великий правовий масив. Сюди необхідно віднести, наприклад, Закон України «Про міліцію» [149], Закон України «Про

Службу безпеки України» [161], Закон України «Про державну податкову службу в Україні» [131], Указ Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138 «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [153], Постанову Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [139] тощо.

Подібний перелік нормативних актів утворюють також і ті, що входять до третьої групи правових актів, у межах якої об'єднані ті з них, що визначають *процедурні аспекти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян*. Проте вказана група правових актів у порівнянні з двома попередніми має певні особливості, які пов'язані з тим, що до її складу входять переважно підзаконні нормативні акти. Зазначена тенденція проявляється не тільки у сфері публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, вона є характерною також і для багатьох інших напрямків управлінської діяльності. Подібне становище пов'язано, перш за все, з тим, що на сьогодні в Україні ще не прийнято Адміністративно-процедурний кодекс, і це гальмує розробку та прийняття інших процедурних законодавчих актів. На нашу думку, такий стан справ дещо не відповідає нинішнім потребам громадянського суспільства, суб'єкти якого бажають, щоб їх взаємовідносини з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування визначалися виключно на підставі законодавчих актів.

Якщо ж розглянути чинні нормативні акти, які визначають процедурні аспекти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, то до них слід віднести: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.01.1999 р. № 17 «Про затвердження Інструкції про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-

граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів» [136]; Наказ Державної податкової адміністрації України від 11.07.1997 р. № 232 «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ» [141]; Наказ Міністерства юстиції України від 24.09.2003 р. № 117 «Про затвердження зразка свідоцтва про легалізацію профспілки, об'єднання профспілок» [135]; Наказ Міністерства юстиції України від 07.12.2006 р. № 92 «Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань» [143] тощо.

Говорячи про дві останні групи нормативних актів, які закладають правові засади публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, підкреслимо, що ми вважаємо за недоцільне в межах даного підрозділу дисертаційного дослідження вдаватися до всебічного аналізу нормативних актів, об'єднаних у їх межах. Це пов'язане з тим, що у наступних підрозділах дисертації ми знову повернемося до їх аналізу, зокрема під час дослідження системи суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, методів та процедур управлінської діяльності у цій сфері.

Зважаючи на викладене, підведемо підсумки. Отже, як було показано вище, публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян базується на розгалуженій системі нормативних актів різної юридичної сили, які визначають правовий статус учасників управлінських відносин, а також механізми їх взаємодії у процесі виконання завдань публічного управління у цій сфері. Значна кількість з цих правових актів, на жаль, не відповідає потребам сьогодення, гальмує подальший розвиток громадянського суспільства, а тому вимагає негайного удосконалення. Основними завданнями у цьому плані, на наш погляд, є прийняття Основ законодавства про неполітичні об'єднання громадян та розробка процедурного законодавчого акта, який би заклав основи взаємодії суб'єктів публічного управління з неполітичними об'єднаними громадян.



## **2.2. Система та особливості функціонування суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян**

Одним з центральних елементів публічного управління будь-яким об'єктом чи сферою є суб'єкт управлінської діяльності. Це пов'язане, передусім, з тим, що від діяльності суб'єкта публічного управління залежить як ефективність, так і законність управлінської діяльності, тобто найбільш вагомі та значущі характеристики управлінського процесу.

Переходячи до дослідження системи суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян (далі – система суб'єктів), необхідно в першу чергу визначитися з їх переліком. Це можна зробити, виходячи з аналізу терміна «публічне управління». Отже, як було наголошено в одному з попередніх підрозділів монографічного дослідження, під публічним управлінням необхідно розуміти визначену публічними (суспільними) потребами владну діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, у разі делегування їм публічно-владних повноважень, спрямовану на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, засновану на нормах права та таку, що здійснюється у межах чинного законодавства.

Детальне вивчення наведеного визначення дозволяє визначити основні групи суб'єктів, які можуть бути залучені до публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Проте разом з цим відмітимо, що так звані основні групи суб'єктів управління потребують певної деталізації та деяких коментарів. Необхідність такого кроку пояснюється, з одного боку, відсутністю єдиного погляду на зміст терміна «публічне управління», а з іншого – власне не розробленістю питання системи суб'єктів управління неполітичними об'єднаннями громадян.

Отже, як впливає із визначення терміна «публічне управління», в наявності є певна система суб'єктів його здійснення – суб'єктів публічного управління. Зазначений термін (суб'єкт публічного управління) належить до

категорії відносно визначених, тому що в чинному законодавстві на сьогодні відсутнє його легальне тлумачення. Натомість у нормативних актах зустрічається інший термін (суб'єкт владних повноважень), який, на нашу думку, за своїм змістом є дуже близьким до поняття «суб'єкт публічного управління». Такий висновок ми робимо виходячи із положень ст. 2 та ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [65] (далі – КАС України), який, як відомо, визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Однією з центральних категорій адміністративного судочинства є термін «публічно-правовий спір», який являє собою не що інше, як певну правову суперечку, яка виникла у сфері публічного управління за участю, з одного боку, суб'єкта публічного управління, а з іншого – приватної особи. Разом з цим зазначимо, що законодавець, наводячи перелік суб'єктів публічного управління, дії (бездіяльність) або рішення яких може бути оскаржено у порядку адміністративного судочинства, вирішив користуватися іншою категорією – «суб'єкт владних повноважень», розуміючи під нею орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, іншого суб'єкта при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Зважаючи на це, можна дійти висновку, що терміни «суб'єкт публічного управління» та «суб'єкт владних повноважень» є синонімами, а тому до кола суб'єктів публічного управління належать усі ті суб'єкти, які названі під час тлумачення поняття «суб'єкт владних повноважень». Проте наведене визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» не можна вважати повним, оскільки у його межах не згадується про Президента України, який, не належачи до жодної з гілок державної влади, володіє досить суттєвими управлінськими (владними) повноваженнями [8, с. 51; 31, с. 36, 40-41]. Подібний підхід законодавця до формування системи суб'єктів владних повноважень виглядає ще більш незрозумілим на фоні положень ст. 171 КАС України, відповідно до яких у порядку адміністративно-

го судочинства може бути оскаржено законність указів та розпоряджень Президента України. Інакше кажучи, законодавець прямо передбачив, що рішення Президента України, оформлені у вигляді указу або розпорядження, можуть стати предметом розгляду в адміністративному суді, а тому вони є не чим іншим, як результатом його управлінської діяльності, оскільки адміністративний суд перевіряє законність саме результатів управлінської діяльності.

Таким чином, можна дійти висновку про необхідність віднесення до системи суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічного управління) і Президента України. Натомість до зазначеної категорії суб'єктів, на наш погляд, не можна відносити Верховну Раду України, оскільки зміст її діяльності змушує стверджувати, що основне призначення парламенту полягає не у здійсненні публічного управління, яке зводиться перш за все до виконавчої та підзаконної діяльності, а у реалізації законодавчої функції. Безсумнівно, ми не стверджуємо, що Верховна Рада України взагалі не здійснює ніякої управлінської діяльності або що законодавча діяльність не може бути охарактеризована як управлінська. Однак разом з цим все-таки слід визнати, що обсяг її управлінської діяльності, по-перше, є незначним, та по-друге, не є основним видом діяльності цього органу державної влади. Зважаючи на це, ми цілком підтримуємо тих авторів, які наголошують, що для органу законодавчої влади публічне управління обмежується суто внутрішньоуправлінськими рамками. І хоча в цих випадках, – вказують вчені, – також правомірно говорити про публічне управління як особливий вид державної діяльності, проте необхідно бачити похідний, певною мірою обслуговуючий характер подібного управління [8, с. 60].

Як впливає з викладеного вище, система суб'єктів управління неполітичними об'єднаннями громадян являє собою достатньо значне за кількістю елементів утворення, у межах якого об'єднано суб'єктів, наділених різним правовим статусом. Подібна ситуація, на нашу думку, пов'язана насамперед з особливостями сфери управлінської діяльності, у межах якої вони діють, оскільки вона (сфера) здійснює неминучий вплив на формування системи

суб'єктів управління. Інакше кажучи, тут простежується надзвичайно тісний зворотний зв'язок між об'єктом управління та системою суб'єктів, які скеровують свій управлінський вплив на нього.

Складність системи суб'єктів управління неполітичними об'єднаннями громадян приводить нас до необхідності пошуку моделі їх структурного розташування (побудови), що є необхідним як для більш глибокого та всебічного аналізу управлінських повноважень окремих суб'єктів, так і для встановлення та з'ясування можливих взаємозв'язків між ними, покращення їх взаємодії у цій сфері. На сьогодні у науковій літературі можна зустріти чимало підходів до структурної побудови системи суб'єктів управління, які діють у тій або іншій сфері.

Так, наприклад, на думку О. Лазор, система державного управління у сфері екології та природних ресурсів охоплює інституції: 1) загальнодержавного управління; 2) спеціального державного управління; 3) місцевого самоврядування; 4) громадського управління [96].

У свою чергу, В. Борденюк пропонує до побудови системи органів державного управління підходити враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою держави. З цих позицій, на думку вченого, цілісна система органів виконавчої влади поділяється на відповідні підсистеми органів, насамперед за територіальним масштабом їх діяльності, який пов'язується, як правило, з межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки відповідно до Конституції (ст. 133) системі адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, то в системі органів виконавчої влади виділяють три основні ланки [27].

Дещо з інших позицій зазначене питання розглядає В. Развадовський, який покладає у підґрунтя своєї системи суб'єктів управління, у даному випадку безпекою дорожнього руху, обсяг компетенції щодо врегулювання суспільних відносин у названій сфері. Зважаючи на це, автором пропонується виділення таких груп (рівнів) суб'єктів: 1) інституційних, тобто тих органів

державної влади та органів місцевого самоврядування, що мають компетенцію стосовно прийняття нормативних актів, якими встановлені інституційні межі безпечного дорожнього руху – норми і правила, якими врегульовано загальні проблеми (інститут дорожнього руху); 2) конкретних – системи органів виконавчої влади, що мають окремі управлінські повноваження у цій сфері (Департамент автомобільних доріг Міністерства транспорту України тощо); 3) особливих – суб'єкти державного управління, метою діяльності яких є реалізація у межах своєї компетенції державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, організація контролю за додержанням законів, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів тощо [171].

Щодо теорії В. Развадовського про систему суб'єктів державного управління ми можемо зазначити, що, на наш погляд, вона виглядає недосконалою. Така недосконалість проявляється як у термінах, що були використані для визначення окремих рівнів такої системи, так і в тому, що запропоновані рівні системи не є автономними, тобто такими, що не дозволяють чітко проводити розмежування компетенції різних суб'єктів. Так, В. Развадовський стверджує, що головним завданням суб'єктів інституційного рівня є прийняття нормативних актів, проте, виходячи з його системи, неважко зрозуміти, що нормативні акти приймаються також і тими суб'єктами, які перебувають і на інших рівнях управлінської структури, а тоді про яке структурування системи суб'єктів управління може йти мова?

Більш досконалою уявляється структура системи суб'єктів управління, що базується на організаційно-функціональному підґрунті, відповідно до якого виділяють суб'єктів, які діють на трьох функціональних рівнях [29]. На першому рівні, відповідно до цієї теорії, діють суб'єкти, які приймають політичні рішення, здійснюють законодавче і нормативно-правове забезпечення державної політики щодо управління певними об'єктами (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Другий рівень

представлений суб'єктами, які займаються організаційним, нормативно-методичним забезпеченням виконання законодавчих і нормативно-правових актів, координацією і контролем за здійсненням управлінської діяльності. До цього рівня належать міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Третій рівень – виконавчий, на якому забезпечується безпосереднє виконання законодавчих і нормативно-правових актів. До цього рівня належать місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також підприємства, установи, організації всіх форм власності.

Аналізуючи наведену точку зору, можна в цілому погодитися з Ю. Бурило, що подана концепція придатна для використання у наукових цілях, проте і вона не позбавлена певних недоліків. Йдеться про неможливість віднесення Верховної Ради України до системи суб'єктів управлінської діяльності, оскільки це (як, до речі, наголошував і дисертант) буде суперечити концепції публічного управління. Крім того, певні питання викликає і зарахування підприємств, установ та організацій, незалежно від їх форм власності, до суб'єктів публічного управління [29]. Зазначимо, що, в принципі, така ситуація можлива, проте для цього необхідна наявність акта про делегування підприємству чи організації певних державно-владних повноважень. У протилежному ж випадку підприємство, установу чи організацію не можна розглядати як суб'єкт публічного управління.

Дійшовши подібних висновків, Ю. Бурило запропонував власну структуру системи суб'єктів управління, висловившись за необхідність побудови не три-, а чотирирівневої системи, де перший рівень представлений суб'єктами політичного управління (Президент України, Кабінет Міністрів України), другий – суб'єктами галузевого та міжгалузевого управління (центральні органи виконавчої влади), третій – суб'єктами місцевого управління (місцеві державні адміністрації, територіальні органи та територіальні підрозділи окремих центральних державних органів), четвертий – суб'єктами локального управління (структурні підрозділи, окремі державні службовці) [29].

Аналіз наведених вище точок зору дозволяє дисертанту дійти певного висновку з приводу структурної побудови системи суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. На наш погляд, система суб'єктів управління повинна мати три рівні. Подібний підхід повністю відповідає загально визнаній як у науковій, так і в навчальній літературі позиції щодо організаційно-правових рівнів управління [8, с. 213; 44, с. 74], узгоджених з низкою конституційних положень, закріплених, зокрема, у ст. ст. 114, 120 Основного Закону [83], а також системою адміністративно-територіального устрою країни. Тому, з огляду на зазначене, ми вважаємо недоречним як введення четвертого рівня управління, так і обмеження управління, наприклад, двома рівнями. Разом з цим, розглядаючи трирівневу структуру системи суб'єктів управління, обов'язково необхідно наголосити на тому факті, що в межах кожного з цих рівнів об'єднані суб'єкти, які за своїм правовим статусом суттєво відрізняються один від одного. Зупинимося на цьому аспекті більш детально.

Так, на першому рівні, який можна назвати загальнодержавним або політичним, діють Президент України та Кабінет Міністрів України. Ці два суб'єкти, хоча і займаються виробленням та прийняттям політичних рішень загальнонаціонального характеру, проте належать до різних систем: Кабінет Міністрів України – до системи органів виконавчої влади, а Президент уособлює собою главу української держави, фактично перебуваючи над усіма органами державної влади.

Другий рівень пов'язаний з центральними органами виконавчої влади, специфіка діяльності яких (особливості функцій, що виконуються) зобов'язує нас наголошувати на їх групуванні. Враховуючи особливості предмета нашого дисертаційного дослідження, доречно казати про центральні органи виконавчої влади загальної компетенції (Міністерство юстиції України), центральні органи виконавчої влади контролюючого спрямування (Державна податкова адміністрація України) та центральні органи виконавчої влади правоохоронного спрямування (Міністерство внутрішніх справ України, Служба

безпеки України).

Ще більш складним у структурному плані уявляється третій рівень, де відбувається об'єднання державних та недержавних суб'єктів публічного управління. Державними суб'єктами можуть виступати місцеві державні адміністрації, місцеві представництва (управління, відділи тощо) центральних органів виконавчої влади, які структурно не входять до місцевих державних адміністрацій. Що ж стосується недержавних суб'єктів управлінської діяльності, то тут необхідно виділити органи місцевого самоврядування, а також об'єднання громадян, підприємства, установи та організації у разі делегування останнім (через видання нормативного або індивідуального правового акта) державно-владних функцій, які дозволяють здійснювати управлінський вплив на неполітичні об'єднання громадян. Зазначимо, що окремі автори (О. Лазор), точки зору яких були розглянуті вище, пропонували органи місцевого самоврядування та громадськість розглядати окремо від органів виконавчої влади, тобто в межах різних рівнів системи. Проте з таким підходом автори погодитися не можуть. Це пов'язане з тим, що реалізація запропонованої пропозиції призведе до розриву інтегративних зв'язків, завдяки яким, власне, утворюється цілісна ієрархічна система взаємопов'язаних суб'єктів, які здійснюють публічне управління [27]. Саме зв'язаність одним завданням, зміст якого ніяким чином не змінюється залежно від особливостей правового становища того або іншого суб'єкта управління, єдність форм та методів управління, спільна участь у досягненні мети управління – все це є тими факторами, які зобов'язують нас розглядати органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, регіональні управління (відділи) центральних органів виконавчої влади тощо у межах одного організаційно-правового рівня управління неполітичними об'єднаннями громадян. Якщо ж вести мову про об'єднання громадян, то тут в жодному разі не можна забувати про дуже важливу деталь, зміст якої полягає у тому, що об'єднання громадян виступають суб'єктами управління лише в разі делегування їм конкретним суб'єктом публічного управління певних владних функцій, а тому діяльність



об'єднання громадян, наділеного владними функціями, не може розглядатися у розриві з діяльністю відповідного владного суб'єкта. Об'єднання громадян у такому випадку виступає начебто додатковою структурою або продовженням того або іншого суб'єкта владних повноважень, що, власне, і зобов'язує нас розглядати цих суб'єктів у їх нерозривному зв'язку в межах одного структурного рівня.

Проаналізуємо основи правового становища суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, які діють на кожному з названих рівнів.

Як вже було зазначено, вищим, з точки зору організаційно-правового рівня, суб'єктом публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян є Президент України. Особливість правового статусу Президента України полягає в тому, що він поряд з виконанням функцій глави держави наділений також і певними повноваженнями, які дозволяють йому здійснювати політико-правовий вплив як на формування органів виконавчої влади, так і на здійснення ними своїх повноважень. Так, відповідно до Конституції України Президент України здійснює установчі, кадрові (номінаційні) та деякі інші важливі повноваження у сфері виконавчої влади. Зокрема, Президент України:

- вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;
- зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;
- скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України

ни;

– через очолювання Ради національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у зазначених сферах тощо.

Наведений перелік повноважень Президента України дозволяє погодитися з запропонованим в юридичній літературі визначенням ролі Президента як носія виконавчої влади [31, с. 41]. Такий висновок, зокрема, свідчить про те, що Президент України, з одного боку, може видавати власні нормативні акти, які стосуються певних аспектів діяльності неполітичних об'єднань громадян, або здійснювати організаційний вплив на окремі об'єднання громадян через відповідних керівників органів виконавчої влади, наприклад тих, які входять до складу Ради національної безпеки і оборони України. На сьогодні практиці публічного управління об'єднаннями громадян відомі факти, коли Президент України, використовуючи надані йому повноваження, здійснював управлінський вплив на зазначені об'єкти. Йдеться про видання Президентом України Указу «Про зупинення дії Закону Автономної Республіки Крим «Про об'єднання громадян» [146] як такого, що суперечить Закону України «Про об'єднання громадян» та ст. 92 Конституції України.

Більш активний управлінський вплив на неполітичні об'єднання громадян здійснює Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, і діє на основі ним же розробленої та схваленої Верховною Радою України програми. Управління неполітичними об'єднаннями громадян Кабінет Міністрів України, як і Президент України, здійснює у декількох формах. По-перше, через видання актів уряду – постанов та розпоряджень, якими можуть:

1) закладатися загальні засади взаємодії держави та неполітичних об'єднань громадян як структурних елементів громадянського суспільства. У цьому випадку йдеться про Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035 «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» [163], де визнача-

ються основні засади діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Від себе автори зазначають, що остання група нормативних актів має надзвичайно важливе значення, яке полягає в тому, що держава в особі вищого органу виконавчої влади визнає необхідність розбудови в Україні громадянського суспільства через підтримку діяльності неурядових організацій, через залучення останніх до здійснення публічного управління на умовах партнерства та взаємозаінтересованості. Подібні кроки уряду України свідчать про те, що держава дійсно повернулася обличчям до об'єднань громадян, розглядає останніх як повноправних та незамінних учасників соціальних перетворень в нашій країні;

2) затверджуватися положення про центральні органи виконавчої влади, одним з прямих обов'язків яких є здійснення управління неполітичними об'єднаннями громадян через проведення їх реєстрації, контролю за діяльністю останніх тощо. Типовим прикладом є Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [139]. Крім цього, Кабінет Міністрів України видає нормативні акти, які регламентують порядок діяльності тих або інших органів виконавчої влади, зокрема тієї, яка стосується здійснення управлінського впливу на неполітичні об'єднання громадян. Одним з таких актів є Постанова від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [138], де закладаються основи роботи органів внутрішніх справ України з видачі дозволів на виготовлення неполітичними об'єднаннями громадян печаток і штампів;

3) здійснюватися призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

4) визначатися порядок застосування та реалізації законодавства про об'єднання громадян або, іншими словами, заходів щодо забезпечення прав і

свобод людини і громадянина (п. 2 ст. 116 Конституції України). Прикладом такого акта може бути Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 1998 р. № 762 «Про затвердження Порядку надання спілці професійних творчих працівників статусу творчої спілки як суб'єкта творчої діяльності» [142], відповідно до якої ставилися завдання Міністерству культури та мистецтв України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, а також Міністерству юстиції України організувати роботу з реалізації норм Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», пов'язану з наданням спілці професійних творчих працівників статусу творчої спілки як суб'єкта творчої діяльності. До цієї групи нормативних актів необхідно віднести також такі нормативні акти: Постанову Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 140 «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян» [140], Постанову Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 143 «Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян» [157], Постанову Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 144 «Про порядок реєстрації символіки об'єднань громадян» [155], Постанову Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 145 «Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні» [156].

Управлінський вплив на неполітичні об'єднання громадян уряд України може здійснювати також і через утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших органів виконавчої влади, у тому числі й тих, які займаються легалізацією неполітичних об'єднань громадян, контролюють додержання останніми норм чинного законодавства.

Наступний рівень суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян уособлюють, як було вказано вище, центральні органи виконавчої влади. На сьогодні система центральних органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента України «Про зміни у структурі

центральных органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1573 [145] представлена міністерствами, державними комітетами та іншими центральними органами виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України, і центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. На погляд авторів, подібний підхід до групування центральних органів виконавчої влади є цілком обґрунтованим, оскільки він дозволяє показати наявність певних відмінностей між органами цього рівня, пов'язаних передусім із особливостями їх участі у розробленні та реалізації державної політики, здійсненні функцій державного управління. Проте, з іншого боку, ми не можемо погодитися з наявністю такого різноманіття назв центральних органів виконавчої влади. Такий підхід, на глибоке переконання авторів, аж ніяк не сприяє ні організації чіткої та консолідованої системи органів виконавчої влади, ні наближенню влади до населення, у контексті розуміння її структури, завдань та функцій. У цьому плані ще більш незрозумілою виглядає позиція укладачів Концепції адміністративної реформи в Україні [87], які запропонували введення чотирьох груп центральних органів виконавчої влади з наступним виділенням у межах окремих з них додаткових підгруп (департаментів, інспекцій, виконавчих бюро). Такий підхід є нічим іншим, як продовженням попередньої політики та попередніх підходів до організації системи суб'єктів публічного управління, який навряд чи зможе внести позитивні зміни. Зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, уніфікація їх назв та правових статусів, на нашу думку, є шляхом до підвищення ефективності, прозорості та підконтрольності державного апарату громадянському суспільству та його членам.

Повертаючись до існуючої нині системи центральних органів виконавчої влади, зазначимо, що вони відрізняються один від одного не тільки за назвами, але і за спрямованістю своєї діяльності. У даному випадку йдеться про існування центральних органів виконавчої влади загальної, правоохоронної та контролюючої спрямованості діяльності. Зазначене групування центральних органів виконавчої влади є цілком придатним також і для потреб нашого

дисертаційного дослідження, у зв'язку з чим ми можемо вказувати на наявність суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян загальної, правоохоронної та контролюючої компетенції.

До суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян загальної компетенції необхідно віднести Міністерство юстиції України. Особливість його діяльності у цій сфері полягає в тому, що компетенція останнього розповсюджується на всю територію держави та на всі види неполітичних об'єднань громадян незалежно від їх організаційно-правової форми та спрямованості діяльності. Міністерство юстиції України видає нормативні акти та здійснює управлінські дії, спрямовані на реалізацію положень законодавства про об'єднання громадян, визначаючи тим самим шляхи та способи реалізації загальної політики української держави у даній сфері.

Відповідні завдання Міністерства юстиції України закріплено у Положенні про нього [139], згідно з яким останнє: організовує у межах своїх повноважень виконання актів законодавства та здійснює контроль за їх реалізацією; здійснює відповідно до законодавства легалізацію всеукраїнських об'єднань громадян, проводить реєстрацію міжнародних громадських організацій, відділень, філій, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав в Україні, всеукраїнських і міжнародних благодійних організацій, контролює додержання об'єднаннями громадян положень їх статутів; проводить реєстрацію політичних партій та їх символіки, контролює додержання політичними партіями вимог Конституції та законів України, їх статутів, а також проводить реєстрацію всеукраїнських творчих спілок, Торгово-промислової палати, постійно діючих третейських судів, всеукраїнських професійних спілок, їх об'єднань та символіки відповідних об'єднань громадян і благодійних організацій, статуту Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, статутів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами.

Отже, як впливає з викладеного вище, Міністерство юстиції України у

сфері публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян діє у двох напрямках: перший – це видання нормативно-правових актів, спрямованих на створення умов для практичної реалізації ст. 36 Конституції України та Закону України «Про об'єднання громадян». Прикладом таких нормативних актів можуть бути: Наказ Міністерства юстиції України від 07.12.2006 р. № 92/5 «Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань» [143]; Наказ Міністерства юстиції України від 24. 09. 2003 р. № 117/5 «Про затвердження зразка свідоцтва про легалізацію профспілки, об'єднання профспілок» [135] тощо.

Що ж до другого напрямку, то він пов'язаний із вчиненням конкретних управлінських дій, які мають на меті: а) проведення легалізації неполітичних об'єднань громадян (відповідно до п. 2 Положення про порядок легалізації об'єднань громадян Міністерство юстиції України, в особі Департаменту легалізації об'єднань громадян, здійснює легалізацію всеукраїнських об'єднань громадян і міжнародних громадських організацій); б) видачу свідоцтв про реєстрацію неполітичних об'єднань громадян (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 1998 р. № 762 «Про затвердження Порядку надання спілці професійних творчих працівників статусу творчої спілки як суб'єкта творчої діяльності» [142] на Міністерство юстиції України покладався обов'язок за заявами Всеукраїнської музичної спілки, Спілки архітекторів, Спілки дизайнерів, Спілки журналістів, Спілки кінематографістів, Спілки композиторів, Спілки майстрів народного мистецтва, Спілки письменників, Спілки театральних діячів, Спілки художників, Спілки фотохудожників, Всеукраїнської спілки кобзарів, Національної Ліги українських композиторів, Спілки рекламистів та їх територіальних осередків відповідно до п. 4 Прикінцевих положень Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» провести без перереєстрації заміну свідоцтв про їх реєстрацію на свідоцтва про реєстрацію творчої спілки).

На рівні центральних органів виконавчої влади, як вже зазначалося, ді-

ють також і суб'єкти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, які наділені правоохоронною компетенцією, інакше кажучи, правоохоронні органи.

На сьогодні в літературі існує чимало підходів, у тому числі закріплених і на законодавчому рівні, до визначення переліку правоохоронних органів. Так, як відомо, система правоохоронних органів України свого часу була визначена у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [130], однак вона не знайшла підтримки у наукових колах. З цього приводу, зокрема, зазначалося, що запропонована система правоохоронних органів відрізняється суттєвою неповнотою через те, що до неї не були введені недержавні суб'єкти, які також займаються виконанням правоохоронних функцій [186, с. 8-10]. Інші автори, у свою чергу, категорично з цим не погоджувалися, зазначаючи, що під правоохоронними органами необхідно розуміти виключно ті, які утворені державою і мають у зв'язку з цим державний статус [120]. Подібну позицію займають також і представники російської правової науки, які переконані, що до кола правоохоронних органів слід відносити виключно тих, які спеціально створені державою для виконання функцій, пов'язаних із захистом права від порушень, виявленням, припиненням та попередженням правопорушень, застосуванням до правопорушників заходів примусу. У зв'язку з цим, на їх думку, той або інший орган можна вважати правоохоронним лише тоді, якщо він має наступні ознаки:

- уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності;
- здійснює свою діяльність не у довільній формі, а з дотриманням встановлених законом правил та процедур;
- має право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення;
- його рішення є обов'язковими для виконання посадовими особами і громадянами [204, с. 4-5].

Розвиваючи зазначену думку, автори цієї концепції, крім визначення



ознак, властивих правоохоронному органу, пропонують розглядати також і правоохоронні функції, які є ще одним критерієм для віднесення того або іншого органу до кола правоохоронних [204, с. 5]. Подібна позиція, до речі, знаходить підтримку також і серед вітчизняних науковців, деякі з яких переконані в тому, що правоохоронні функції є взагалі єдиним більш-менш надійним критерієм для визначення системи правоохоронних органів. У зв'язку з цим пропонується, по-перше, визначитися з переліком правоохоронних функцій та, по-друге, розподілити ці функції на основні та другорядні, оскільки, на думку М.І. Хавронюка та М.І. Мельника, правоохоронні органи утворюються для виконання саме основних функцій. Зазначені вчені основними правоохоронними функціями пропонують вважати такі: профілактичну; захисну; охорони громадського порядку, громадської безпеки, власності; ресоціалізаційну; оперативно-розшукову; розслідування злочинів; розгляду справ про адміністративні, фінансові правопорушення; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання, досудового слідства та прокурорів [103, с. 13-14].

Автори схильні підтримати пропозицію про визначення системи правоохоронних органів через призму правоохоронних функцій. Однак разом з цим вважають за необхідне наголосити і на наступному. Оскільки при визначенні системи правоохоронних органів як головний критерій використовується та чи інша правоохоронна функція, а не організаційно-правові особливості того або іншого суб'єкта, то виникає законне запитання про можливість зарахування до кола правоохоронних органів (суб'єктів) недержавних структур. На наш погляд, це є цілком можливим з двох причин: по-перше, тому що на сьогодні є чимало громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, які у процесі свого функціонування займаються реалізацією однієї або навіть декількох основних правоохоронних функцій. Прикладом можуть виступати ті громадські організації, які займаються профілактикою розповсюдження наркоманії в Україні, тобто виконують одну з основних правоохоронних функцій (профілактичну), діючи у цій сфері паралельно з держав-

ними структурами, які спеціально створені у тому числі і для профілактики наркоманії (наприклад, відділи (управління) по боротьбі з незаконним обігом наркотичних речовин МВС України). Поряд з цим не можна забувати також і про те, що в нашій державі поступово набирає обертів процес делегування державно-владних повноважень невідомим за характером своєї діяльності суб'єктам. Отже, можливими і абсолютно законними можуть бути випадки, коли громадській організації правоохоронним органом України буде передано для виконання ту або іншу основну правоохоронну функцію. У такому разі, на нашу думку, цю громадську організацію також необхідно визнати суб'єктом правоохоронної діяльності.

Повертаючись від теоретичних аспектів розуміння терміна «правоохоронний орган» до предмета нашої безпосередньої розмови, визначимо, що до суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян правоохоронної спрямованості слід віднести Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Державну податкову адміністрацію України в особі податкової міліції.

Управлінська діяльність зазначених суб'єктів у сфері, що розглядається, характеризується тим, що найчастіше підставою для здійснення щодо політичного об'єднання громадян управлінського впливу може бути вчинення останнім або його посадовими (службовими) особами протиправних дій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення або Кримінальним кодексом України. Так, наприклад, Служба безпеки України згідно із Законом України «Про Службу безпеки України» [161] зобов'язана забезпечувати захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань. Тобто у разі, якщо неполітичне об'єднання громадян у процесі своєї діяльності буде вчиняти дії, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, то подібні дії призведуть до застосування пра-

цівниками Служби безпеки України до такого об'єднання громадян відповідних заходів управлінсько-правоохоронного характеру.

Викладене має пряме відношення також і до інших суб'єктів центрального рівня, про які було згадано вище, з тією лише різницею, що включення працівників Міністерства внутрішніх справ України або податкової міліції у процес публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян буде викликатися фактами (подіями), віднесеними до компетенції того або іншого суб'єкта.

Разом з цим автори вважають за необхідне наголосити також і на тому, що управлінська діяльність Міністерства внутрішніх справ України, а також податкового департаменту України у даній сфері обмежується не лише правоохоронними діями, але включає у себе і регулятивний аспект. Йдеться про те, що згадані суб'єкти, окрім іншого, видають також і нормативні акти, які мають відношення до діяльності неполітичних об'єднань громадян, визначаючи, як наслідок, правові засади їх спілкування із суб'єктами владних повноважень у певних сферах. Типовим прикладом у такому випадку може бути Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів» [136], відповідно до якого визначається порядок отримання об'єднаннями громадян дозволів на виготовлення печаток і штампів.

Поряд з правоохоронними органами на центральному рівні діють і контролюючі органи, які також беруть участь у здійсненні публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Особливість їх управлінської діяльності у порівнянні з управлінською діяльністю правоохоронних органів

полягає у тому, що вона носить найчастіше профілактичний характер, тобто здебільшого пов'язується не з припиненням порушень правових норм з боку об'єднань громадян, а з необхідністю проведення періодичного спостереження за їх дотриманням. Такий висновок впливає із визначення державного контролю, під яким розуміється діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державною нормам, правилам і стандартам [9, с. 30].

Отже, зважаючи на це, ми цілком підтримуємо позицію тих авторів, які пропонують проводити чітку межу між контролюючими та правоохоронними органами. З цього приводу, зокрема, зазначається, що правоохоронні органи мають найчастіше юрисдикційні функції та суттєві владні повноваження, у тому числі на примусове правопоновлення та примусове притягнення правопорушників до відповідальності. Їх діяльність спрямована переважно на захист від конкретних посягань на права, свободи й законні інтереси суб'єктів суспільних відносин, включаючи інтереси держави і суспільства, на поновлення (або компенсацію) порушених прав суб'єктів суспільних відносин. У той же час функції і повноваження контролюючих органів мають переважно управлінський, загальнопопереджувальний та забезпечувальний характер і спрямовані на реалізацію встановленого порядку відносин [86, с. 11-12]. Однак одночасно вважаємо за необхідне наголосити на тому факті, що іноді буває досить складно розмежувати правоохоронні та контролюючі органи, оскільки, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України в особі Департаменту міліції громадської безпеки виконує поряд з правоохоронними функціями також і значний обсяг контрольних функцій. Проте така практична ситуація, на нашу думку, не може бути перешкодою для теоретичного розмежування названих груп державних органів. Йдеться лише про існування чималої кількості поліфункціональних органів державної влади, які з огляду на це змушені виконувати значну кількість різних за змістом та порядком реалізації функцій.

Повертаючись до визначення переліку контролюючих органів, які здійснюють публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян на центральному рівні, слід підкреслити, що цей перелік здебільшого є індивідуальним щодо того або іншого об'єднання громадян. Річ у тому, що неполітичні об'єднання громадян, як відомо, можуть діяти у різних сферах, займатися різними видами діяльності, у тому числі й господарською через утворення відповідних структур. А тому перелік суб'єктів контролю, покликаних спостерігати за дотриманням такими об'єднаннями громадян чинного законодавства, буде різним. У переважній більшості випадків контрольні функції щодо неполітичних об'єднань громадян здійснює Державна фіскальна служба України – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує фінансовий інтерес держави у сфері сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) шляхом здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства (податкова служба), боротьби з податковими правопорушеннями та притягненням до відповідальності осіб, які вчинили зазначені правопорушення (податкова міліція) [19, с. 7]. До переліку можливих суб'єктів контролю за діяльністю неполітичних об'єднань громадян можуть бути віднесені також і спеціально уповноваженні органи виконавчої влади у галузі контролю за використанням та охороною земель; у галузі архітектури та будівництва; у галузі санітарної та ветеринарної медицини; у галузі пожежної безпеки тощо.

Завершуючи дослідження системи суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян центрального рівня, необхідно відмітити, що здебільшого їх управлінські функції полягають у виробленні загальної стратегії спілкування (взаємодії) посадових і службових осіб, які працюють у системі міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, із об'єднаннями громадян. Це, як було показано вище, досягається через підготовку та видання суб'єктами центрального рівня нормативних актів, які регулюють певні аспекти управлінського впливу на об'єднання громадян. Разом з цим уточнимо, що це не виключає і вчинення ними щодо неполітичних об'єднань громадян прямих управлінських дій, оскільки, наприклад, Мініс-

терство внутрішніх справ України володіє найширшими управлінськими повноваженнями у порівнянні з підпорядкованими йому структурними підрозділами (управліннями, відділами, відділеннями тощо).

Найбільший обсяг управлінської діяльності щодо неполітичних об'єднань громадян здійснюється на місцевому рівні, оскільки саме тут зосереджена як найбільша кількість об'єднань громадян (об'єктів управління), так і найбільша кількість суб'єктів управлінської діяльності, яка, як вже було зазначено, об'єднує у собі державні і недержавні структури. У першому випадку йдеться перш за все про місцеві підрозділи перерахованих вище центральних органів виконавчої влади, які і є безпосередніми виконавцями тих завдань, що покладаються державою на те або інше міністерство чи державний комітет. Так, наприклад, якщо розглядати обласні чи районні управління юстиції, тобто структурні підрозділи Міністерства юстиції України, то саме їх працівники здійснюють найбільший обсяг роботи, пов'язаний з проведенням легалізації об'єднань громадян. Так само це стосується й інших місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади, наділених управлінською компетенцією щодо неполітичних об'єднань громадян.

Також відмітимо, що певний обсяг управлінської діяльності щодо неполітичних об'єднань громадян здійснюють і органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети місцевих рад. Зазначені повноваження їм надано відповідно до ч. 4 і ч. 6 ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян», згідно з яким останні здійснюють легалізацію місцевих громадських організацій та реєструють місцеві осередки зареєстрованих всеукраїнських та міжнародних об'єднань громадян, якщо така реєстрація передбачена статутними документами цих об'єднань. Розміщення неполітичного об'єднання громадян на території діяльності відповідного органу місцевого самоврядування передбачає можливість здійснення його посадовими (службовими) особами перевірок дотримання об'єднанням громадян як місцевих правил, наприклад правил благоустрою, так і відповідних норм законодавства.

На сьогодні, як відомо, певного поширення набула практика делегу-

вання суб'єктами публічного управління частини своїх повноважень невіддільним за характером своєї діяльності суб'єктам, перш за все об'єднанням громадян. У зв'язку з цим логічним є питання щодо можливості делегування тим або іншим державним органом певному об'єднанню громадян частини своїх функцій, які б дозволяли йому здійснювати управлінський вплив на інші об'єднання громадян. На наш погляд, на поставлене запитання необхідно відповісти негативно, оскільки у протилежному випадку це б суперечило закріпленому у Конституції України принципу рівності об'єднань громадян перед законом. На підтвердження позиції авторів можна навести Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) [173], у якому Конституційний Суд України визнав такими, що суперечать Конституції України і порушують конституційний принцип багатоманітності суспільного життя, положення названих статей Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», зокрема того, яким Український національний комітет молодіжних організацій державою визначений як координатор молодіжного руху в Україні. Кажучи інакше, суб'єкт конституційної юрисдикції дійшов висновку, що в Україні не може існувати громадської організації, яка б володіла стосовно інших об'єднань громадян більшим комплексом повноважень.

Підбиваючи загальні підсумки, зазначимо, що в Україні на сьогодні функціонує значна кількість державних та недержавних суб'єктів, які здійснюють у тому або іншому обсязі публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян. Така ситуація, з одного боку, знаходить певне розуміння і пояснення, а з іншого – викликає чимало запитань, де головне полягає в тому, чи може вільно розвиватися у нашій країні громадянське суспільство за наявності такої кількості суб'єктів, здатних через використання управлінських механізмів затримувати його розвиток? На думку авторів, на це запи-

тання однозначно відповісти досить складно, що зобов'язує державу переглянути свою політику відносно доцільності існування в Україні такої кількості суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Ми переконані в тому, що у підгрунтя діяльності об'єднань громадян має бути покладено принцип презумпції законності та доцільності їх існування, а тому управлінський вплив на них повинен бути зведений до необхідного мінімуму, оскільки у протилежному випадку нам доведеться надзвичайно довго чекати на появу в Україні повноцінного громадянського суспільства.

### **2.3. Методи публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян**

Становлення в Україні громадянського суспільства, одними з основних суб'єктів якого є неполітичні об'єднання громадян, викликає необхідність пошуку таких способів державного впливу на останніх, щоб одночасно можна було виконати такі завдання: по-перше, забезпечити повну реалізацію громадянами України закріпленого на конституційному рівні права на об'єднання; по-друге, сприяти розширенню мережі неполітичних об'єднань громадян із залученням їх до реалізації завдань публічного управління; по-третє, сформувані механізми охорони інтересів держави, яким може бути завдана шкода внаслідок діяльності неполітичних об'єднань громадян. Перелічені завдання перебувають між собою у тісному взаємозв'язку, який не дозволяє підходити до їх виконання без одночасного врахування як інтересів інститутів громадянського суспільства, так і інтересів держави. Зважаючи на це, перед авторами постає завдання відшукування таких методів впливу на суспільні відносини, що виникають внаслідок функціонування неполітичних об'єднань громадян, які б забезпечили збалансованість їх інтересів з інтересами держави, викликавши при цьому прогресивний розвиток відповідних суспільних процесів. Проте тут слід пам'ятати, що такий пошук має здійснюватися крізь призму нового підходу до питання дослідження управлінських



відносин, який вимагає розгляду їх розвитку та становлення з урахуванням об'єктивно існуючих протиріч у державно-правових відносинах, діалектики переходу кількісних змін у якісні, заміни застарілих елементів, форм і методів новими [12].

Розпочинаючи дослідження методів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, вважаємо за доречне в першу чергу визначитися із етимологічним значенням слова «метод», оскільки це є необхідним кроком у напрямку побудови чіткого понятійного апарату нашого дослідження. Отже, етимологічний словник української мови вказує на запозичення зазначеного терміна із західноєвропейських мов: нім. *methode*, англ. *method* і франц. *methode* походять від латинського слова *methodus* – «прийом, спосіб, метод», яке, в свою чергу, відповідає грецькому *metodos* – «шлях, дослідження, спосіб» [50, с. 451]. Більш широке пояснення змісту терміна «метод» можна зустріти вже у тлумачних словниках. Так, сучасний тлумачний словник української мови трактує метод у двох значеннях: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або систему прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності, спосіб дії [180, с. 692]. У Радянському енциклопедичному словнику вказується, що метод – це спосіб досягнення якої-небудь мети, виконання конкретного завдання, сукупність прийомів чи операцій практичного чи теоретичного освоєння дійсності [182, с. 795]. Зважаючи на викладене, можна підтримати думку З. Потимко, яка доходить висновку, що здебільшого поняття «метод» розкривається через функціональний зміст способу досягнення мети як сукупності прийомів, засобів, техніки і технологій [126].

З подібним підходом до розуміння терміна «метод» погодилися також і вчені, які досліджують сферу державного управління, що виявилось, зокрема, у їх визначеннях дефініції «метод державного управління», під якою вони пропонують розуміти: спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених

управлінських цілей [101, с. 365]; способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм, впливу на свідомість та поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах та зв'язках [11, с. 174; 43, с. 102]; офіційні способи владного впливу державних органів на процеси суспільного та державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб у межах їх компетенції та у встановленому порядку [36, с. 41].

Розглядаючи методи державного управління, не можна не зупинитися також і на тих рисах, які характеризують їх сутність. На думку науковців, до таких рис належать наступні:

- методи державного управління виражають зв'язок суб'єкта управління з об'єктом управління;
- вони є способом здійснення управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкт управління;
- завдяки методам здійснюється упорядкування, організація процесів, які мають місце у системі управління, досягаються цілі спільної діяльності людей;
- вони є рухомим та активним елементом у системі управління;
- методи управління визначають фактичний зміст державно-управлінської діяльності;
- вони мають свою форму, зовнішнє вираження;
- у державному управлінні вони є інструментом політики держави, який використовується державним апаратом для досягнення політичних цілей [68, с. 146; 88, с. 165-166; 101, с. 366].

Наведена вище інформація щодо поняття та сутності методів державного управління дозволяє нам дійти декількох принципових висновків, які необхідно буде врахувати під час подальшого дослідження. Отже, методи публічного управління перебувають у прямій залежності від значної кількості факторів, якими виступає форма державного правління, ступінь втілення у сферу публічного управління елементів правової державності, рівень норма-

тивного забезпечення управлінської діяльності тощо. Інакше кажучи, методи публічного управління та їх конкретний перелік не є застиглими, вони перебувають у постійному трансформаційному процесі. Це можна яскраво побачити на прикладі нашої держави, зокрема, порівнюючи радянський та сучасний періоди її існування. Радянське державне управління характеризувалося надзвичайно високим рівнем централізації, недосконалістю правового забезпечення управлінського процесу, відсутністю надійних гарантій законності державного управління, ігноруванням інтересів об'єктів управління у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. Подібний підхід до організації державного управління не міг не вплинути і на вироблення методів його здійснення. Вивчення відповідної наукової літератури [114; 117] дозволяє стверджувати, що за радянських часів інструментарій державного управління зводився переважно до використання командно-адміністративних методів, які знайшли своє застосування абсолютно у всіх галузях та сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Зовсім інша ситуація спостерігається у сучасній Україні, яка відповідно до Конституції України є демократичною, соціальною і правовою державою, що, як наслідок, викликає необхідність суттєвих змін у методах державного управління [44, с. 35]. Ці зміни торкнулися як переліку методів управління, так і змістовного наповнення окремих з них. На сьогодні відбулося суттєве скорочення кількості та меж використання адміністративних методів управління на користь морально-етичних, соціально-політичних та економічних методів, зміст яких полягає не у примушенні, а у переконанні, заснованому на різних факторах (економічних, організаційних тощо), зацікавленості об'єктів управлінської діяльності у необхідності дотримуватися встановлених правил, належним чином виконувати покладені на них обов'язки. Реалії сьогодення вимагають також і диференційного підходу до використання методів публічного управління залежно від специфіки та особливостей об'єкта управлінського впливу. Так, наприклад, в економічній сфері суб'єкти публічного управління майже не використовують прямих управлінських методів,

віддаючи перевагу методам регулювання, координації, заохочення вибору найбільш пріоритетних напрямів діяльності, самостійності в пошуках варіантів вирішення різноманітних проблем [4, с. 281]. У той же час принципово по-іншому виглядає сукупність методів публічного управління, яка використовується під час управління внутрішніми справами, де специфіка останніх вимагає більш широкого використання методів державного примусу. У зв'язку з цим можна повністю погодитися з тими науковцями [101, с. 366], які вважають, що методи управління повинні застосовуватися, по-перше, залежно від конкретної політичної, соціально-економічної ситуації, по-друге – від існуючої в певний період моделі взаємозв'язків між суб'єктами і об'єктами державного управління; по-третє – від мотивів і характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління (матеріальна, владна, соціально-психологічна мотивація тощо).

Зроблені висновки мають саме пряме відношення і до теми нашого дослідження, вимагаючи від нас пошуку оптимальної системи допустимих методів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Проте для того щоб визначити такий перелік, спочатку слід провести загальну класифікацію методів публічного управління.

Нині у науковій літературі напрацьовано чималу кількість підходів до їх класифікації. Однозначно визнаним є поділ методів за характером їх впливу на свідомість і поведінку людей з наступним поділом останніх на методи переконання та методи примусу. Метод переконання визнається одним з основних, оскільки пронизує усі сторони державно-управлінського процесу в усіх сферах економічної, адміністративної, соціально-культурної, політичної діяльності. За характером впливу на керовану систему методи управління поділяють на прямі й непрямі. За критерієм змісту конкретних методів, прийомів і засобів впливу на свідомість і поведінку керованих об'єктів управління науковці виділяють організаційні, виховні й економічні методи управління [126]. У той же час, на думку Г. В. Атаманчука [11, с. 175-176], яку, до речі, поділяють також і інші автори [43, с. 103-105], достатнім є поділ методів на

дві групи: а) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; б) методи забезпечення реалізації цілей та функцій державного управління. Під методами першої групи вченим пропонується розуміти ті способи, прийоми, дії осіб, втягнутих у процеси державного управління, які пов'язані з підготовкою та реалізацією управлінських рішень, а також виконанням правової і організаційної державно-управлінської діяльності. Що ж до методів другої групи, то вони тлумачаться як прийоми, способи, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку державних органів та посадових осіб. Разом з цим відмічається, що зазначені методи суттєво відрізняються один від одного, утворюючи, як наслідок, певні підгрупи методів: морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні.

Подібну позицію щодо класифікації методів державного управління займають також і автори підручника «Державне управління: основи теорії та організації», однак разом з цим вони дещо по-іншому підходять до внутрішньої структури названих груп методів. На їх думку, методи функціонування органів державної влади необхідно поділяти на методи прямого адміністративного (методи правового регулювання, переконання, примусу, публічного адміністрування, державного контролю) або непрямого регулюючого (виховання, демократизація управління, розміщення державних замовлень, оподаткування, визначення митної вартості товару тощо) впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління, тоді як методи забезпечення реалізації цілей та функцій державного управління доцільно розглядати у вигляді проблемних блоків, тобто окремо методи соціально-політичні, економічні, правові, адміністративні, кадрові, контрольні, соціально-психологічні, ідеологічні [36, с. 41-44].

Висловлюючи власне ставлення до наведених вище пропозицій щодо класифікації методів державного (публічного) управління, вважаємо за необхідне зазначити наступне. У цілому ми підтримуємо ідею поділу методів публічного управління на дві основні групи залежно від сфери застосування

методів управлінського впливу – або всередині суб'єкта управління (внутрішньосистемне управління), або у зовнішньому середовищі (зовнішньосистемне управління). Необхідність існування таких груп методів управлінської діяльності пояснюється, перш за все, особливостями тих завдань, які виконуються у межах названих систем, та специфікою суб'єктного складу учасників управлінського процесу, не говорячи вже про різне правове підґрунтя, на якому базується внутрішньосистемна та зовнішньосистемна управлінська діяльність. Однак разом з цим, на нашу думку, немає жодних підстав для того, щоб до складу двох основних груп методів управління вводити різні види підметодів. Так, якщо ми, наприклад, зазначаємо, що методи забезпечення реалізації цілей та функцій державного управління складаються із соціально-політичних, економічних, правових, адміністративних, кадрових, контрольних, соціально-психологічних, ідеологічних методів, то це має означати, що усі ці методи мають знаходити своє застосування й у сфері функціонування органів державної влади. Різниця тут може бути лише в інтенсивності використання того або іншого методу у тій або іншій сфері. Недотримання такого збалансованого підходу до меж використання методів управління може призвести до негативних наслідків, пов'язаних із виникненням двох паралельно існуючих типів публічного управління, що, зрозуміло, аж ніяк не узгоджується із стандартами демократичної та правової держави.

Крім цього, нашу увагу привернув також і той факт, що в науковій літературі з державного управління майже не зустрічається пропозицій підійти до класифікації методів управлінської діяльності крізь призму їх урегульованості правовими нормами, і це незважаючи на те, що переважна частина управлінського процесу, з одного боку, базується на правових актах, а з іншого – викликає до життя появу чималої кількості актів правозастосування. З огляду на зазначене цілком логічним буде проведення класифікації методів публічного управління залежно від галузевої приналежності норм, які закладають їх правове підґрунтя. Відмітимо, що виконання зазначеного завдання є надзвичайно важливим і для потреб нашого дисертаційного дослідження,

оскільки його адміністративно-правова спрямованість зобов'язує дисертанта вести мову не про всі методи публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, а лише про ті з них, які мають адміністративно-правову природу.

Отже, повертаючись до класифікації методів публічного управління, наголосимо на тому, що вони, залежно від зв'язаності правовими нормами, можуть бути зведені до тих, які базуються на правових нормах, та тих, регулятором застосування яких виступають інші види соціальних норм (норми моралі, звичаї тощо). Поряд з цим наголосимо, що група так званих правових методів публічного управління вимагає свого подальшого групування виходячи вже з галузевої приналежності тих норм, які покладено у їх підґрунтя. З огляду на це можливим є виділення адміністративно-правових, кримінально-правових, фінансово-правових, цивільно-правових тощо методів публічного управління. Такий підхід до класифікації методів управлінської діяльності повністю узгоджується із поглядами вчених-адміністративістів, які у своїх працях, розмірковуючи з приводу функцій, форм та методів державного управління, неодмінно торкаються аналізу адміністративно-правових методів, розуміючи під останніми способи реалізації завдань та функцій виконавчої влади, засоби безпосереднього впливу органів виконавчої влади на об'єкти управління [115, с. 143; 4, с. 146].

Розглядаючи адміністративно-правові методи публічного управління взагалі та публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян зокрема, на наш погляд, обов'язково потрібно зупинитися на розмежуванні таких термінів, як «адміністративно-правові методи» та «адміністративні методи», які досить часто згадуються на сторінках наукової літератури.

Забігаючи дещо наперед, відмітимо, що зазначені терміни суттєвим чином відрізняються один від одного. Це пов'язано з тим, що вони виникли в межах різних класифікаційних груп методів державного (публічного) управління, маючи, як наслідок, різне змістовне навантаження. Так, аналізуючи адміністративні методи, вчені найчастіше наголошують на тому, що вони

об'єднують у собі засоби, прийоми, дії прямого та обов'язкового визначення поведінки та діяльності людей з боку відповідних керуючих компонентів держави [11, с. 177; 43, с. 105]; полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Вони є методами прямої дії, оскільки мають директивний, обов'язковий характер. Ґрунтуються на таких управлінських відносинах, як дисципліна, відповідальність, влада, примус [101, с. 374]; є способами або засобами впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів [4, с. 148]. Підсумовуючи викладене щодо адміністративних методів управління, можна стверджувати, що їх характерними особливостями є такі: прямий вплив на керований об'єкт шляхом встановлення його повноважень (прав та обов'язків); односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але навіть кримінальну.

Поряд з адміністративними методами управління постійно згадується і про економічні методи, головна особливість яких у порівнянні з адміністративними полягає в тому, що вони являють собою сукупність непрямих засобів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. Зважаючи на це, можна стверджувати, що у підґрунтя існування адміністративних та економічних методів управління покладено виключно спосіб (прямий або непрямий) здійснення управлінського впливу на об'єкти управління. Разом з цим визнаємо, що в ході дослідження адміністративних методів управління вченими нічого не говориться про правову природу тих управлінських засобів, які використовуються у їх межах. Розвиваючи зазначену думку, наголосимо, що адміні-



стративні методи управління представлені достатньо значним набором управлінських засобів, одна частина яких носить правовий (заснована на нормах права), а інша – неправовий (заснована на інших видах соціальних норм) характер. Розглядаючи так звану правову частину адміністративних методів, відмітимо, що з огляду на те, що управлінська діяльність найтіснішим чином пов'язана з нормами адміністративного права, останні здебільшого регламентуються саме нормами названої галузі права. Таким чином, говорячи про співвідношення адміністративних методів управління з адміністративно-правовими, можна стверджувати, що адміністративно-правові методи управління являють собою частину адміністративних методів управління, яка застосовується на підставі і в порядку, встановленому нормами адміністративного права.

Роблячи проміжний висновок з викладеного, зазначимо, що під методами публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян слід розуміти сукупність офіційних способів владного впливу суб'єктів публічного управління на процеси виникнення, діяльності та ліквідації неполітичних об'єднань громадян.

Поряд з наведеним визначенням вважаємо за необхідне вказати, що сукупність методів публічного управління, які можуть бути використані у процесі здійснення управління неполітичними об'єднаннями громадян, буде відрізнятися залежно від особливостей та специфіки діяльності того або іншого об'єднання громадян. Пояснимо позицію авторів більш детально. Як відомо, на сьогодні досить розповсюдженою є практика делегування приватним структурам, у тому числі й об'єднанням громадян, окремих функцій публічного управління. Така форма співпраці органів державної влади з населенням з успіхом реалізовується у багатьох країнах світу. Так, наприклад, польське законодавство передбачає можливість передачі окремих публічних завдань (соціальна допомога, освіта, навчання та виховання) на виконання громадським організаціям. При цьому якщо так звані «громадські організації публічної користі» бажають здійснювати такі завдання, вони можуть подати

заяву до органу публічної адміністрації, і останній зобов'язаний оголосити конкурс на виконання цього завдання. Організація, яка переможе в конкурсі, отримує не лише право на виконання даного завдання, а й відповідне публічне фінансування цієї діяльності [6, с. 40]. Подібні форми спільної участі громадських організацій та державних органів відомі також і українській практиці публічного управління. Типовим прикладом у такому випадку є діяльність Українського товариства мисливців та рибалок, членам якого відповідно до Закону України «Про мисливське господарство та полювання» [148] делеговано ряд державно-владних повноважень, які дозволяють їм брати участь в охороні тваринного світу. Проте разом з цим визначимо, що далеко не усі неполітичні об'єднання громадян співпрацюють із суб'єктами публічного управління, далеко не усі вони діють у суспільстві як уповноважені представники того або іншого органу державної влади або органу місцевого самоврядування. Отже, як свідчить викладене, суб'єкти публічного управління з одними неполітичними об'єднаннями громадян спільно виконують управлінські завдання, а з іншими контактують лише з приводу організаційних питань їх діяльності (реєстрація, перереєстрація, контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил тощо). Зважаючи на це, можна сформулювати цілком обґрунтований висновок про те, що набір методів публічного управління, які використовуються у процесі здійснення публічного управління названими групами об'єднань громадян, буде відрізнятися. Так, якщо ми будемо вести мову про методи публічного управління неполітичним об'єднанням громадян, якому делеговано виконання державно-владних повноважень, необхідно буде визнати той факт, що таке об'єднання фактично буде являти собою не що інше, як структурний підрозділ того або іншого органу державної влади або органу місцевого самоврядування, до якого, як наслідок, можуть бути застосовані як внутрішньоуправлінські (у процесі виконання делегованих повноважень), так і зовнішньоуправлінські методи публічного управління. У той же час до неполітичних об'єднань громадян, які не займаються реалізацією делегованих повноважень, застосування внутріш-

ньоуправлінських методів публічного управління виключається.

Неодмінним елементом дослідження методів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян має стати також і аналіз їх конкретних видів. При цьому ще раз наголосимо на тому факті, що у межах нашого дисертаційного дослідження будуть аналізуватися виключно ті методи публічного управління, застосування яких регламентується нормами адміністративного права.

Аналіз практики діяльності суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, вивчення відповідної наукової літератури дозволяє дійти висновку, що у процесі публічного управління названими об'єктами використовуються такі методи: правового регулювання, метод адміністративного переконання та метод адміністративного примусу, контролю (нагляду). Розглянемо сутність та основні риси названих методів докладніше.

*Методом правового регулювання* суб'єкти публічного управління здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у процесі функціонування неполітичних об'єднань, дозволяють їх учасникам вчиняти дії правового характеру, надаючи їм відповідні права та покладаючи на них певні обов'язки. Метод правового регулювання об'єктивізується у виданні суб'єктами публічного управління перш за все підзаконних нормативних актів, покликаних визначати, з одного боку, права та обов'язки неполітичних об'єднань громадян в окремих сферах їх життєдіяльності, а з іншого – права та обов'язки самих суб'єктів публічного управління щодо неполітичних об'єднань громадян.

Правом на видання нормативно-правових актів, як зазначається у літературі [42, с. 220], суб'єкти публічного управління користуються вже достатньо давно. Наділення їх нормотворчими повноваженнями було пов'язано з необхідністю забезпечення оперативного характеру управлінської діяльності; конкретизації окремих положень законодавчих актів, а також виробленням процедур їх реалізації; усунення прогалин у праві до моменту видання відповідного законодавчого акта; організації функціонування суб'єктів публічного

управління.

Разом з цим вважаємо за необхідне вказати, що метод правового регулювання не може обмежуватися лише виданням нормативних актів управління, оскільки регулювання може носити як загальний, так і індивідуальний (конкретний) характер. У зв'язку з цим ми переконані у можливості об'єктивізації методу правового регулювання і у формі індивідуальних актів управління – актів застосування норм права до конкретних неполітичних об'єднань громадян або конкретних випадків, пов'язаних з їх функціонуванням. Зазначена точка зору повністю узгоджується з європейськими концепціями публічного управління, які передбачають існування абстрактно-загального та конкретно-індивідуального регулювання суспільних відносин, останнє з яких виявляється через видання адміністративних актів ненормативного характеру [185, с. 245].

Правові акти управління як нормативного, так і індивідуального порядку, за допомогою яких здійснюється правове регулювання діяльності неполітичних об'єднань громадян, мають відповідати певним вимогам, дотримання яких дозволяє досягти балансу інтересів держави та неполітичних об'єднань громадян, забезпечити законність усього процесу публічного управління названими об'єктами.

Найбільш важливою вимогою, яка висувається до правових актів управління, є їх законність, яка виявляється у дотриманні матеріальних та процесуальних правил їх підготовки, видання та реалізації. Основні вимоги щодо законності правових актів управління, які приймаються у процесі здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, полягають у наступному:

– правовий акт управління повинен відповідати вимогам ст. 36 та ст. 37 Конституції України, положенням Закону України «Про об'єднання громадян», а також положенням інших законодавчих актів, які закладають правове підґрунтя для функціонування окремих видів неполітичних об'єднань громадян. Слід визначити, що суб'єкти публічного управління не-

політичними об'єднаннями громадян мають постійно стежити за станом законодавства про об'єднання громадян з метою узгодження з ним своїх правових актів. Це стосується як правових актів, що приймаються вперше, так і тих, які були видані раніше. В останньому випадку суб'єкт публічного управління має або скасувати свій правовий акт, або привести його у відповідність до нових положень законодавства;

– правовий акт управління не може суперечити також і правовим актам, виданим вищими суб'єктами публічного управління. Так, наприклад, накази Київського міського управління юстиції про відмову у реєстрації благодійної організації повинні відповідати Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань, затвердженому Наказом Міністерства юстиції України від 07.12.2006 р. № 92/5 [125]. Окремо слід наголосити також і на тому факті, що зазначеного порядку видання правових актів управління мають дотримуватися не тільки організаційно підпорядковані суб'єкти публічного управління, але й ті, які не перебувають у підпорядкуванні, наприклад, Міністерства юстиції України. У цьому разі йдеться про органи місцевого самоврядування, які, виконуючи функції з легалізації об'єднань громадян, повинні узгоджувати власні правові акти з положеннями правових актів того органу, який володіє вищою компетенцією у сфері легалізації об'єднань громадян, тобто правовими актами Міністерства юстиції України;

– правовий акт управління, який приймається у процесі здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, має узгоджуватися з метою, закладеною у законодавстві про об'єднання громадян. Проблема дотримання мети закону при виданні адміністративного акта завжди цікавила вчених-адміністративістів, які вже на початку ХХ ст. писали, що законна мета адміністративного акта є особливою умовою його правомірності. Розвиваючи зазначену тезу, А.І. Єлістратов відмічав, що недотримання законної мети адміністративного акта може мати місце у тому випадку, коли суб'єкт управління приймає адміністративний акт не в державних, а у влас-

них інтересах, або коли він переслідує іншу мету державного управління, ніж та, яка передбачена законом для цього акта [49, с. 91]. Зазначені роздуми набувають сьогодні особливого значення з огляду на прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, який вимагає від суб'єктів публічного управління, щоб вони реалізовували свої повноваження з метою, з якою це повноваження їм надано (п. 2 ч. 3 ст. 2). Зважаючи на це, суб'єкти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян у підґрунтя своїх правових актів управління мають покладати виключно суспільно значимі та суспільно корисні цілі, закріплені чинними нормативними актами, уникати випадків прийняття управлінських рішень з корисливих мотивів, на прохання або в інтересах третіх осіб;

– правовий акт управління, спрямований на правове регулювання діяльності неполітичних об'єднань громадян, має видаватися з дотриманням встановлених правил. Правовий акт управління може бути прийнятий та введений у дію за умови дотримання процедури підготовки та розгляду проекту акта, його прийняття та оприлюднення. У зв'язку з цим особливої актуальності та значення набувають докладні та чіткі правила видання правових актів управління, які мають бути визначені в окремому законодавчому акті. Визначимо, що на сьогодні, на жаль, суб'єкти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян не мають у своєму розпорядженні такого нормативного акта, що, як наслідок, призводить до зниження ефективності їх правотворчої та правозастосовчої діяльності, викликає до життя факти порушення прав та законних інтересів об'єднань громадян;

– правовий акт управління, через який здійснюється управлінський вплив на неполітичні об'єднання громадян, повинен видаватися тільки у межах компетенції відповідного суб'єкта управління. Межі компетенції суб'єкта публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, під якою, до речі, розуміється предмет його діяльності та обсяг прав та обов'язків, необхідних для здійснення його завдань [92; 192], визначаються у відповідних законодавчих та підзаконних нормативних актах, наприклад За-

коні України «Про міліцію», Положенні про Міністерство юстиції України тощо. Проте необхідно наголосити на тому факті, що на сьогодні межі управлінської компетенції суб'єктів публічного управління визначено неналежним чином. Головна проблема, на нашу думку, полягає в тому, що права та обов'язки суб'єктів, які здійснюють управлінський вплив на об'єднання громадян, визначено, по-перше, у різні часи, та, по-друге, без узгодження між собою. У результаті практично усі суб'єкти управління отримали право приймати щодо об'єднань громадян майже однакові правові акти, наприклад про початок процедури перевірки їх діяльності. Зважаючи на це, на наш погляд, актуальним є питання перегляду меж компетенції суб'єктів публічного управління неpolitичними об'єднаннями на предмет видання ними правових актів управління.

Наступним методом публічного управління неpolitичними об'єднаннями громадян є *метод переконання*, який, як зазначається у науковій літературі [5, с. 30; 115, с. 144; 201], має бути основним методом діяльності суб'єктів публічного управління, бо, як справедливо відмічає О.В. Негодченко [107, с. 185], лише за умов переконання громадян у правильності вибору того чи іншого варіанту поведінки можна створити правову державу, яка є найвищою сходинкою в організації суспільства.

Метод переконання у порівнянні з розглянутим вище методом управління, а також тими, про які піде мова нижче, характеризується низкою особливостей, аналіз яких дозволяє краще зрозуміти його сутність, а також напрямки використання у сфері публічного управління неpolitичними об'єднаннями громадян. Так, по-перше, метод переконання характеризується найменшою мірою правової урегульованості, у зв'язку з чим його слід віднести до категорії соціально-правових методів управління. Відсутність чітких нормативних приписів, які б закладали його правове підґрунтя, має як позитивні, так і негативні моменти. Позитивним є той факт, що суб'єкти публічного управління не зв'язані майже ніякими межами у пошуку та застосуванні тих або інших форм переконання. Відповідно до ситуації, яка складається у

суспільстві та державі, відповідно до особливостей об'єктів управлінського впливу суб'єкти публічного управління можуть підбирати найбільш доцільні та ефективні важелі управлінського впливу. Що ж до негативу, то він, на наше переконання, полягає в тому, що з огляду на відсутність чітких процедур застосування переконання до об'єднань громадян суб'єкти публічного управління вважають використання зазначеного методу управління обов'язковим або навіть зайвим. У результаті такої політики відносини між державою та інститутами громадянського суспільства переважно будуються не на підставі переконання, а виходячи з позиції сили (примусу). Зважаючи на це, ми глибоко переконані у необхідності доповнення нормативних актів, які визначають правовий статус суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, положенням про обов'язковість застосування до останніх методу переконання. Що ж до зовнішніх форм його вираження, то їх пошуком, розробкою відповідних механізмів застосування мають займатися, перш за все, суб'єкти публічного управління центрального рівня, з наступною розробкою та виданням для підпорядкованих структур рекомендаційних матеріалів.

По-друге, вплив методу переконання спрямовується на свідомість учасників управлінського процесу, маючи на меті переконати їх у необхідності та доцільності добровільного виконання встановлених правил функціонування неполітичних об'єднань громадян.

По-третє, метод переконання застосовується до максимально широкого кола об'єднань громадян, він не обмежується ані часовими, ані кількісними показниками. У зв'язку з цим його основним гаслом має бути наступне: переконання забагато бути не може. Відмітимо, що саме на такій позиції повинні стояти абсолютно усі суб'єкти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, оскільки без цього не вдасться налагодити довірчих відносин між державою та інститутами громадянського суспільства.

По-четверте, метод переконання позбавлений будь-яких примусових (репресивних) елементів, його застосування не викликає для неполітичних



об'єднань громадян ніяких правових наслідків.

По-п'яте, у практичній діяльності суб'єктів публічного управління не-політичними об'єднаннями громадян метод переконання може реалізовуватися у значній кількості різноманітних форм, зокрема через правове виховання; постійне інформування громадських організацій та громадян про правові та організаційні засади взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства; агітаційно-роз'яснювальну роботу, спрямовану, з одного боку, на переконання об'єднань громадян у необхідності дотримуватися вимог нормативних актів, а з іншого – на розширення мережі неполітичних об'єднань громадян; критику діяльності окремих неполітичних об'єднань громадян або їх членів; застосування до неполітичних об'єднань громадян заохочень; поширення та популяризацію передового досвіду взаємодії органів державної влади чи місцевого самоврядування з неполітичними об'єднаннями громадян.

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що метод переконання, який використовується у процесі здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, являє собою набір соціально-правових інструментів, що застосовуються суб'єктами публічного управління до членів неполітичних об'єднань громадян з метою виховання їх у дусі дотримання вимог чинного законодавства, сприяння розвитку мережі неполітичних об'єднань громадян, заохочення останніх до більш активного включення у процес здійснення публічного управління.

Отже, як свідчить вищенаведене, метод переконання є досить ефективним способом управлінського впливу на неполітичні об'єднання громадян, що, як наслідок, зобов'язує суб'єктів управління використовувати його у процесі своєї роботи системно та послідовно. Для виконання цього завдання, на наш погляд, необхідно вжити низку організаційних заходів, а саме: провести значну роз'яснювальну роботу серед персоналу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо більш широкого застосування у процесі своєї службової діяльності методу переконання у його різноманітних формах;

включити до переліку посадових обов'язків окремих спеціалістів, які працюють у сфері публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, обов'язок систематичного проведення агітаційно-роз'яснювальної роботи з питань, пов'язаних із функціонуванням неполітичних об'єднань громадян.

Не менш важливим методом публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян є також і *метод адміністративного примусу*.

Ознайомлення з науковою літературою [25; 69; 74; 207; 202 тощо], присвяченою дослідженню адміністративного примусу, дозволяє дійти висновку, що на сьогодні призначення, зміст, особливості застосування зазначеного методу публічного управління в цілому є з'ясованими. Проте цього не можна сказати про сферу публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, у межах якої, як вже було наголошено вище, також знаходить своє застосування цей метод. Однак перш ніж ми перейдемо до аналізу особливостей використання методу адміністративного примусу у сфері, що досліджується, вважаємо за необхідне стисло зупинитися на висвітленні його загальних рис, бо цього вимагає логіка викладу матеріалу.

Свою назву метод адміністративного примусу отримав ще у дореволюційній науці адміністративного права, представники якої досить часто оперували терміном «адміністративний примус», підводячи під нього систему примусових заходів, що застосовувалися у позасудовому порядку органами поліції (управління) [39]. Але у зазначені часи до адміністративного примусу ще не підходили з позиції методу державного (публічного) управління, його розглядали виключно як засіб виконання правових актів управління. Зміна точки зору на призначення та зміст адміністративного примусу відбулася в кінці 40-х рр. XX ст. Саме з цього часу адміністративний примус починає аналізуватися крізь призму методу державного управління [40, с. 207-208].

Метод адміністративного примусу, як відмічають науковці [4, с. 151; 115, с. 146], є допоміжним методом здійснення публічного управління, оскільки він поєднується з методом переконання і застосовується лише у тих ви-

падках, коли переконання виявляється недостатньо для досягнення мети, яку ставлять перед собою суб'єкти публічного управління. Назва даного методу продиктована, на нашу думку, двома причинами. По-перше, тим, що шляхом застосування методу адміністративного примусу забезпечується виконання переважно адміністративно-правових норм та, по-друге, тим, що названий метод, передусім, застосовується у позасудовому, тобто адміністративному порядку. Разом з цим, на думку науковців, не виключені випадки застосування заходів адміністративного примусу і в судовому порядку. Так, зокрема, О.П. Ключніченко писав, що застосування заходів адміністративного примусу є хоча у цілому і монопольним, однак не виключним правом органів державного управління [61, с. 12]. Зазначену позицію розділяють також і наші сучасники [4, с.151, 152].

Зовнішнє вираження методу адміністративного примусу здійснюється через застосування заходів адміністративного примусу – адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративних стягнень, які несуть у собі елементи психологічного або фізичного впливу, що має на меті спонукати, примусити учасників суспільних відносин до виконання правових норм. Аналіз чинного законодавства та наукової літератури показує, що система заходів адміністративного примусу є надзвичайно великою та розгалуженою, що пов'язано, перш за все, з розмірами сфери публічного управління. Зазначена ситуація містить певну кількість негативних моментів. Йдеться про те, що наявність значної кількості заходів адміністративного примусу ускладнює проведення їх групування, що, як наслідок, негативно впливає на рівень поінформованості приватних осіб про ті примусові заходи, які можуть бути застосовано щодо них суб'єктами управління. Крім цього, кожний з цих засобів повинен отримати належне правове регулювання, яке має бути здійснено через видання окремих законодавчих актів. З цього приводу зазначимо, що на сьогодні застосування далеко не усіх заходів адміністративного примусу регламентується законодавчими нормами. У кращому випадку в законодавчому акті згадується про той або інший захід адміністрати-

вного примусу, проте зазвичай нічого не говориться про порядок (процедуру) його застосування.

Адміністративний примус, як наголошує А.Т. Комзюк, застосовується до осіб, які не зв'язані відносинами співпідлеглості [75]. Це проявляється, зокрема, в тому, що суб'єкти, наділені правом застосування заходів адміністративного примусу, не є носіями дисциплінарної влади щодо тих, до кого вони застосовуються. Особи, які вступають в адміністративні правовідносини з приводу застосування заходів адміністративного примусу, не можуть бути членами однієї і тієї ж організації, органу влади, і замість відносин службової підлеглості у такому випадку будуть присутні відносини позаслужбової підлеглості.

Зважаючи на викладене, підсумуємо, що метод адміністративного примусу являє собою сукупність правових інструментів психологічного, організаційного або фізичного змісту, які застосовуються суб'єктами публічного управління до учасників суспільних відносин з метою примушення їх до виконання (дотримання) правових норм.

Розглянуті вище загальні риси методу адміністративного примусу проявляються також і у сфері публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, щоправда з деякими виключеннями та особливостями, які продиктовані низкою обставин: по-перше, правове підґрунтя для застосування методу адміністративного примусу щодо неполітичних об'єднань громадян закладають норми Закону України «Про об'єднання громадян»; по-друге, з огляду на те, що неполітичні об'єднання громадян здебільшого є юридичними особами, то заходи адміністративного примусу, які можуть бути застосовані до них, обмежується лише тими, що спрямовуються на регулювання діяльності юридичних осіб.

Аналіз Закону України «Про об'єднання громадян» свідчить, що застосування методу адміністративного примусу під час здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян об'єктивізується у стягненнях, які можуть бути накладені на останніх, відповідно до ст. 28. До пере-

ліку цих стягнень віднесено: попередження; штраф; тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності; тимчасова заборона (зупинення) діяльності; примусовий розпуск (ліквідація). Незважаючи на чітку вказівку у Законі на те, що перелічені примусові заходи належать до категорії стягнень, деякі науковці все-таки схиляються до думки, що, наприклад, зупинення діяльності об'єднання громадян являє собою запобіжний захід [26]. Однак, на погляд авторів, для такого ствердження немає достатніх підстав. Так, якщо розглянути зміст та призначення адміністративно-запобіжних заходів, які досить ґрунтовно досліджені представниками науки адміністративного права [22; 51; 174], можна дійти висновку, що їх головна особливість полягає у тому, що вони застосовуються до учасників суспільних відносин за відсутності у діях останніх ознак правопорушення або злочину. Тобто застосування адміністративно-запобіжних заходів має на меті не допустити, попередити вчинення особою правопорушення [4, с. 152].

Зовсім інша ситуація спостерігається у випадку, коли йдеться про ст.ст. 28-32 Закону України «Про об'єднання громадян», де чітко та однозначно вказується на те, що стягнення застосовуються до об'єднань громадян у випадках вчинення ними правопорушень. У зв'язку з цим автори повністю розділяють точку зору В.К. Колпакова, який вважає, що стягнення, які накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб (об'єднання громадян), належать до нових заходів адміністративного примусу – заходів впливу, не віднесених до категорії адміністративних стягнень. Однак, незважаючи на це, ці стягнення, як і ті, що передбачені законодавством України про адміністративні правопорушення, носять репресивний, каральний характер [73, с. 203, 204].

Отже, на підставі викладеного вище можна дійти висновку, що під час здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян до останніх може бути застосований лише один вид заходів адміністративного примусу – стягнення, в якому в даній сфері і об'єктивізується метод адміністративного примусу. Але поряд з цим у дисертанта виникає запитання щодо

достатності для належного здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян лише цього права. Чи не є необхідним та доцільними наділення суб'єктів публічного управління також і повноваженнями, пов'язаними із застосуванням до об'єднань громадян адміністративно-запобіжних заходів? У зв'язку з цим нам здається доцільним доповнення законодавства про об'єднання громадян положенням, відповідно до якого суб'єкти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, перш за все структурні підрозділи Міністерства юстиції України, мали б право, скажімо, виносити щодо останніх приписи з вимогою припинення окремих дій.

*Метод контролю (нагляду)* є наступним і останнім методом публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, на аналізі якого ми зупинимося у межах даного підрозділу монографічного дослідження.

Дослідження цього методу публічного управління необхідно розпочати з вказівки на те, що правова природа, призначення, особливості реалізації контролю у сфері публічного управління є надзвичайно складними та різноплановими. Саме цим, власне, і пояснюється існування принципово різних позицій щодо оцінки сутності контролю та контрольної діяльності. Автори визначають його по-різному: як засіб, фактор, форму, елемент, функцію, діяльність, систему, зворотний зв'язок, умову, регулятор, гарант, явище, інститут, метод, атрибут тощо [187; 206]. Проте, незважаючи на таке розмаїття поглядів щодо зовнішніх характеристик контролю, більшість науковців все-таки єдина в тому, що його внутрішній зміст становить діяльність, спрямована на перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення відхилень від вимог, поставлених у цих рішеннях; пов'язана з перевіркою процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунути його відхилення від заданих параметрів [122]; з перевірки дотримання норм права підконтрольними суб'єктами з метою досягнення законності [24].

Продовжуючи далі, відмітимо, що наведені визначення контролю є ціл-

ком придатними і для того, щоб використовувати їх у процесі виконання завдань даного підрозділу дисертаційного дослідження, однак перед цим необхідно зупинитися на з'ясуванні сутності контролю як функції та як методу публічного управління. Необхідність такого кроку пов'язується нами з тим, що здебільшого у процесі аналізу контролю у сфері публічного управління про нього згадують саме у ракурсі розгляду функцій, а не методів публічного управління, що дещо не узгоджується з напрямком нашого дослідження.

Отже, більшість представників науки адміністративного права та державного управління схильна вважати, що контроль виступає однією з важливих функцій державного (публічного) управління [9, с. 30; 31, с. 430; 63; 110], завдяки реалізації якої здійснюється отримання об'єктивної інформації про суспільство в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються у державі, та діяльність її органів; забезпечується дотримання чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя тощо. Що ж до розуміння терміна «функція» як такого, то він пов'язується передусім з основними базовими видами діяльності, які повинні здійснюватися управліннями [101, с. 200]. Визначимо, що таке розуміння контролю повністю узгоджується і з філософським уявленням про місце та призначення контролю у суспільстві та державі [100]. Таким чином, для більшості представників сучасної науки контроль є одним з основних напрямків роботи суб'єкта управлінської діяльності. Іншими словами, контроль – це те, чим повинен займатися суб'єкт управління для того, щоб були досягнуті цілі управлінської діяльності у тій або іншій сфері.

Проте поряд з цим слід наголосити також і на дещо іншому аспекті контролю, який здається нам цілком очевидним. Не можна не звернути увагу і на той факт, що контроль має двоєдине призначення. З одного боку, він орієнтує суб'єктів управління у напрямках їх діяльності, а з іншого – виступає засобом реалізації покладених на них завдань. Перефразовуючи викладене, зазначимо, що контроль – це один з напрямків діяльності суб'єктів управлін-

ня, тобто їх функція, проте його реалізація через здійснення конкретних дій перетворює контроль у метод управління. Наведене цілком узгоджується з положеннями окремих законодавчих актів, в яких одночасно йдеться як про функцію-контроль, так і про метод-контроль. Типовим прикладом у цьому плані може бути Закон України «Про державну податкову службу в Україні» [131], у ст. 8 якого йдеться про функцію-контроль (Державна податкова адміністрація України виконує *функцію контролю* за додержанням законодавства про податки, інші платежі, валютні операції тощо), а у ст. 11 – вже про метод-контроль (органи державної податкової служби мають право здійснювати на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та у громадян, в тому числі громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, *перевірки* грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій тощо).

Отже, зважаючи на викладене, є цілком допустимим розглядати контроль як метод публічного управління, тобто систему засобів, які використовуються суб'єктами публічного управління для виконання покладених на них завдань у тій або іншій сфері управлінської діяльності.

Розглядаючи контроль, не можна не згадати також і про термін «нагляд», який майже постійно вживається під час аналізу контрольних повноважень того або іншого суб'єкта управлінської діяльності. Вивчення наукової літератури, присвяченої дослідженню поняття «нагляд», встановленню його співвідношення з дефініцією «контроль», показує, що у науці сформувалися дві основні позиції, пов'язані, з одного боку, з намаганням ототожнення згаданих категорій, а з іншого – з намаганням знайти між ними суттєві відмінності. Ми підтримуємо тих науковців, які не вбачають між контролем та наглядом, а якщо казати точніше, адміністративним наглядом, суттєвих відмінностей. Подібна позиція пов'язується, зокрема, з тим, що з управлінського погляду склад контролю та адміністративного нагляду (функції, цикл управління, зворотний зв'язок тощо) є повністю ідентичним. З юридичного погляду, як вважає А. Прозоров, склад понять «контроль» та «нагляд» невід'ємний



від правового статусу органів, які здійснюють контрольну діяльність, їх цілей, завдань, предмета діяльності [168]. Майже так само до співвідношення контролю та нагляду підходить і В. Малиновський, для якого зазначені поняття є однопорядковими [101, с. 294].

Окремі автори, намагаючись довести наявність суттєвої різниці між контролем та наглядом, наводять низку ознак, які, на їх думку, дозволяють розрізнити ці поняття. Так, з цього приводу зазначається, по-перше, що органи нагляду виконують свої функції і повноваження щодо тих об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; органи ж контролю здійснюють свої функції здебільшого щодо організаційно підпорядкованих об'єктів, та, по-друге, що у процесі контролю можуть застосуватися заходи спеціального впливу щодо винних осіб; у процесі ж адміністративного нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, передбачені законодавством про адміністративні правопорушення [106]. Вкажемо, що наведені ознаки носять вищою мірою умовний характер, оскільки «спрацьовують» далеко не в усіх випадках. Так, наприклад, якщо ми будемо вести мову про здійснення контролю за діяльністю неполітичних об'єднань громадян, то нам необхідно буде зробити висновок, що майже, у 100 % випадків він реалізується щодо об'єднань громадян суб'єктами, які не володіють жодною організаційною владою щодо цих об'єктів контролю.

На підставі викладеного можна дійти висновку про відсутність будь-якої принципової різниці між контролем та адміністративним наглядом. Разом з цим ми можемо погодитися з тим фактом, що в окремих випадках, виключно з науковою метою, все-таки є необхідним проведення розмежування названих понять, зокрема для визначення різної глибини управлінського впливу, який може здійснюватися низкою суб'єктів управління щодо одного і того ж об'єкта управління.

Переходячи безпосереднім чином до визначення особливостей використання методу контролю (нагляду) у процесі здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, підкреслимо, що його викори-

стання у зазначеній сфері пов'язується з необхідністю досягнення певних цілей, а саме:

- санкціонувати початок функціонування неполітичних об'єднань громадян;
- забезпечити суворе дотримання неполітичними об'єднаннями громадян у процесі своєї статутної діяльності вимог Конституції України, законодавчих та підзаконних актів;
- забезпечити охорону прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також інтересів держави, які можуть бути порушені неправомірною діяльністю (бездіяльністю) неполітичних об'єднань громадян;
- надати організаційну, методичну, правову та інші види допомоги неполітичним об'єднанням громадян;
- виявити причини відхилень (порушень) у діяльності неполітичних об'єднань громадян від встановлених нормативів;
- забезпечити притягнення до відповідальності осіб (членів неполітичних об'єднань громадян), винних у порушенні вимог чинного законодавства України.

Наявність такої досить значної кількості цілей контролю (нагляду) за функціонуванням неполітичних об'єднань громадян дозволяє стверджувати, що зазначений метод публічного управління є досить складним як за своїм суб'єктним складом, так і за своїми сутнісними характеристиками, що, як наслідок, робить надзвичайно актуальним проведення його більш глибокого аналізу. Надзвичайно корисною у цьому плані виглядає діяльність, пов'язана з виділенням окремих класифікаційних ознак контрольної діяльності, яка здійснюється у названій сфері. Отже, з урахуванням викладеного у попередніх розділах монографічного дослідження щодо специфіки публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, а також базуючись на здобутках вчених, які у своїх працях досліджували державний контроль, можна запропонувати наступний поділ контролю (нагляду) за неполітичними об'єднаннями громадян на види:

– зважаючи на суб'єктний склад осіб, задіяних у реалізації контрольних (наглядових) повноважень, контроль за діяльністю неполітичних об'єднань громадян може здійснюватися: а) органами виконавчої влади загальної компетенції (Міністерство юстиції України, його територіальні підрозділи); б) правоохоронними органами (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України); в) контролюючими органами (Державна фіскальна служба України);

– з точки зору фактичної підстави здійснення контролю (нагляду) за неполітичними об'єднаннями громадян його можна поділити на а) контроль (нагляд), який здійснюється відповідно до затверджених планів; та б) контроль (нагляд), підставою для проведення якого є звернення громадянина або виявлений факт порушення об'єднаннями громадян вимог чинного законодавства;

– необхідним та доцільним є розподіл контролю (нагляду) за неполітичними об'єднаннями громадян також і залежно від часових параметрів його здійснення. Відповідно може бути виділений попередній, поточний і кінцевий контроль. Попередній контроль – це контроль, що здійснюється до початку функціонування неполітичного об'єднання громадян, до видачі йому акта про державну реєстрацію. Тому контроль на цій стадії має характер оцінки, аналізу стану чи констатації формального дотримання засновниками об'єднання громадян чинного законодавства. Поточний контроль дозволяє визначити стан об'єкта контролю у процесі його функціонування, дотримання ним вимог нормативних актів, які визначають порядок здійснення окремих дій (операцій). Такий контроль може здійснюватися у вигляді перевірки, обліку, обстеження, ревізії, інспектування, спостереження. Кінцевий контроль здійснюється під час ліквідації неполітичного об'єднання громадян на предмет дотримання його персоналом ліквідаційних процедур;

– як справедливо зазначається в літературі [59], заслуговує на увагу також і поділ контролю на види залежно від організаційної форми роботи контролюючого органу, а саме: комісійні та одноособові контрольні дії;

– за напрямками здійснення контролю (нагляду) останній може бути поділений на контроль (нагляд) за дотриманням об'єднаннями громадян: а) загального законодавства про об'єднання громадян; б) фінансового законодавства; в) законодавства про підприємницьку (господарську) діяльність; г) законодавства про охорону праці; д) санітарного законодавства тощо.

На закінчення дослідження методу контролю (нагляду) як способу управлінського впливу на неполітичні об'єднання громадян необхідно наголосити, що на сьогодні він вимагає досить суттєвого вдосконалення, пов'язаного з необхідністю принципової переорієнтації змісту контрольної діяльності, зміни її спрямованості, а головне ідеології. Таке завдання пов'язується нами з тим, що основні засади державного контролю, на яких базується відповідна діяльність сучасної системи суб'єктів публічного управління, були сформовані ще за радянських часів. Подібна ситуація, як ми розуміємо, не може мати місця у правовій демократичній державі, принципи функціонування якої не мають і не повинні мати нічого спільного з нашим соціалістичним минулим. Відмітимо, що зазначена точка зору розділяється також і іншими науковцями. Так, зокрема Н. Нижник, О. Машков та С. Мосов абсолютно справедливо стверджують, що ефективність сучасного інституту державного контролю та нагляду є дуже низькою, оскільки він, на їх думку, мало чим змінився у порівнянні з дореформеним періодом [111]. Зважаючи на це, перед наукою адміністративного права та державного управління постає надзвичайно відповідальне завдання, змістом якого є розробка оновлених елементів організаційно-правового та процедурного змісту<sup>1</sup>, які мають закласти підґрунтя сучасного інституту державного контролю (нагляду).

Організаційно-правовий напрямок вдосконалення названого інституту взагалі та контролю за діяльністю неполітичних об'єднань громадян зокрема пов'язується дисертантом насамперед з необхідністю розбудови загальноде-

---

<sup>1</sup> Про напрямки вдосконалення процедурних аспектів контрольної діяльності мова піде у наступному підрозділі дисертаційного дослідження.

ржавної системи контролю, зорієнтованої на нові демократичні завдання. Існуючі на сьогодні суб'єкти контрольної діяльності, які спостерігають за функціонуванням неполітичних об'єднань громадян, не завжди пов'язані між собою, діють здебільшого самостійно, маючи на меті переважно відомчі інтереси. Більше того, їхня чисельність у різних регіонах, наприклад обласному центрі та сільській місцевості, різна. Подібна ситуація обумовлює виникнення зайвого управлінського впливу на об'єднання громадян, відволікає їх від виконання своїх основних завдань, робить спілкування представників громадськості з контролюючими суб'єктами обтяжливим та незрозумілим для громадян. У зв'язку з цим дисертант впевнений у необхідності найскорішої консолідації контрольної діяльності відповідних суб'єктів, спрямованої на створення такого механізму, який би забезпечував мінімальне як за кількісними, так і за часовими характеристиками втручання суб'єктів контрольної діяльності у роботу неполітичних об'єднань громадян. Для цього є необхідним закріплення за відповідними підрозділами Міністерства юстиції України права утворювати комплексні комісії з перевірки діяльності неполітичних об'єднань громадян. За межами роботи таких комісій суб'єкти контрольної діяльності повинні отримати право перевіряти роботу об'єднання громадян лише у виключних випадках, наприклад за наявності інформації про вчинення його членами злочину.

Поряд з цим актуальності набуває також і питання про формування правової бази контрольної (наглядової) діяльності, яка здійснюється відносно неполітичних об'єднань громадян. Відмітимо, що зазначена проблема стосується майже усіх напрямків, у яких здійснюється державний контроль (нагляд). Показовими у цьому плані можуть бути слова Н. Нижник, В. Бакуменко та Ю. Кальниша [110], які стверджують, що формування надійної правової бази для подальшого прогресивного розвитку такої важливої складової системи державного управління, як контроль, доцільно прискорити. У зв'язку з цим вченими пропонується розробити та ухвалити Закон України «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої

влади». Цей закон, на їх погляд, має охопити основні принципи, напрями, умови та порядок здійснення однієї з найважливіших функцій держави, визначити вичерпний перелік контролюючих та наглядових органів, межі їх компетенції, персональну відповідальність.

Викладене має найбезпосередніше відношення і до теми нашого дослідження, оскільки правове підґрунтя діяльності суб'єктів контролю за функціонуванням неполітичних об'єднань громадян не можна визнати достатнім. Ми глибоко переконані у тому, що тих стислих положень Закону України «Про об'єднання громадян» (ст. ст. 25-26), Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» (ст. 22) тощо, у яких йдеться про право суб'єктів управління здійснювати контроль за діяльністю неполітичних об'єднань громадян, недостатньо для забезпечення як законності контрольної діяльності, так і її ефективності. У зв'язку з цим дисертант вважає за необхідне якнайскоріше приступити до розробки підзаконного нормативного акта про порядок здійснення перевірок діяльності неполітичних об'єднань громадян. Ми переконані, що такий нормативний акт має носити міжвідомчий характер і, як наслідок, у його розробці та прийнятті мають взяти участь представники усіх органів виконавчої влади, які наділені контрольними повноваженнями щодо об'єднань громадян. Якщо ж вести мову про змістовне наповнення цього нормативного акта, то в ньому, на наш погляд, мають бути зібрані як норми загального (мета, завдання, принципи контролю), так і спеціального порядку (строки та періодичність проведення контрольних заходів, стадії контрольної перевірки, права та обов'язки учасників контрольної процедури).

На завершення аналізу методів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян відмітимо, що на сьогодні у розпорядженні суб'єктів публічного управління є чимало способів (методів) управлінського впливу на суспільні відносини та процеси. Існування цього інструментарію пояснюється необхідністю виконання державою покладених на неї функцій, проте надзвичайно важливим тут є правильне усвідомлення суб'єктами управлінської

діяльності свого призначення у сфері публічного управління. Здійснення управлінського впливу на неполітичні об'єднання громадян має, з одного боку, узгоджуватися з положеннями чинних нормативних актів, а з іншого – не суперечити ідеології соціального партнерства і співпраці влади з представниками громадськості. Зважаючи на це, суб'єкти публічного управління у процесі своєї діяльності повинні користуватися таким набором методів публічного управління, так поєднувати прямі та непрямі управлінські важелі, щоб неполітичні об'єднання громадян відчували на собі мінімально можливий управлінський вплив. Остання зазначена теза, за нашим глибоким переконанням, має пройти червоною ниткою через усю діяльність суб'єктів публічного управління із застосуванням до об'єднань громадян методів публічного управління.

#### **2.4. Адміністративні процедури у процесі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян**

Діяльність суб'єктів публічного управління, пов'язана із застосуванням до неполітичних об'єднань громадян відповідних методів управлінського впливу, здебільшого носить процедурний характер, тобто здійснюється у певному порядку та з дотриманням певних правил. Значення такого порядку та правил набуває особливої актуальності у сучасних умовах життя української держави, яка бере на себе зобов'язання всебічно охороняти та не порушувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Викладене, як розуміють автори, безпосередньо стосується і сфери публічного управління, у межах якої найчастіше відбувається зіткнення приватних та публічних інтересів. З огляду на це ми повністю підтримуємо тих авторів, які одним з найважливіших завдань адміністративного права вважають подальше вдосконалення регулювання адміністративних процедур, що закріплюють загальний порядок позитивної (управлінської) діяльності органів публічної адміністрації [14; 191].

Вивчення сучасної наукової літератури з адміністративного права свідчить, що дослідження адміністративних процедур на сьогодні хоча і набирають суттєвих обертів, проте вони ще не проводяться, на наш погляд, у необхідному обсязі. Це, власне, і пояснює відсутність загально визнаних поглядів на зміст та призначення адміністративних процедур, їх місце у системі адміністративного права. Враховуючи це, перш ніж перейти до виконання безпосереднього завдання даного підрозділу дисертаційного дослідження, вважаємо за необхідне зупинитися на висвітленні низки загальних питань, пов'язаних із аналізом сутності адміністративних процедур.

Ознайомлення з працями вчених-адміністративістів дає підстави стверджувати, що вони дещо по-різному підходять до визначення терміна «адміністративна процедура», розуміючи під ним: закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічного управління [42, с. 214]; встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [91, с. 179-180.]; встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [6, с. 24]; встановлену у нормативному порядку сукупність дій органів виконавчої влади та уповноважених державних установ, спрямованих на вирішення індивідуальних справ з реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій [3, с. 505]. Таке різночитання у розумінні названого терміна, на нашу думку, пов'язане з тим, що не усі автори, які вдаються до його дослідження, підходять до визначення останнього крізь призму тих завдань, які покладаються на адміністративне право взагалі та інститут адміністративної процедури зокрема. Виходячи з цього, в першу чергу необхідно чітко та однозначно визначитися із тими завданнями, які виконуються у сфері публічного управління завдяки існуванню інституту адміністративної процедури.

Досить ґрунтовно, з нашої точки зору, та досить вдало до пошуку відповіді на питання про завдання адміністративної процедури підійшли автори



порівняльно-правового дослідження «Адміністративне право: історія розвитку і основні сучасні концепції». Так, на думку Д. Галлігана, адміністративні процедури мають два загальні завдання. Перше полягає у тому, щоб сформулювати курс, якого будуть дотримуватися у своїй діяльності адміністративні органи, намітити кроки, які вони будуть здійснювати. Процедури охоплюють також питання, пов'язані з тим, як повинен починатися процес, хто повинен його здійснювати, як отримувати свідчення, які строки, у межах яких мають бути вчинені певні дії, і шляхи, якими можна домагатися перегляду або відміни початкового рішення. Отже, на думку вченого, загальною метою таких процедур є створення впорядкованого методу здійснення адміністративної справи. Продовжуючи далі, Д. Галліган зазначає, що адміністративні процедури також є важливими і для сторін, на яких вони розповсюджуються, оскільки вони забезпечують засоби, за допомогою яких сторони можуть почати діяти для отримання ліцензій, дозволів, пільг. У тих же випадках, коли адміністративна дія ініціюється чиновниками, сторони, на яких вона розповсюджується, можуть бути спокійними, знаючи, що повинні бути дотримані певні процедури. Крім того, у роботі наголошується, що чіткі і встановлені процедури можуть, у свою чергу, сприяти формуванню стабільних відносин між громадянами та державою.

Другим завданням адміністративної процедури британський вчений бачить створення інструменту, за допомогою якого загальні цінності адміністративного права (справедливість, неупередженість, рівність, відкритість та прозорість, підзвітність та дотримання встановлених строків) втіляться у практичне адміністрування [33, с. 275-276].

Зазначені погляди на призначення адміністративної процедури, на нашу думку, можна визнати базовими, або завданнями першого рівня. Їх особливість полягає у тому, що усі вони сконцентровані навколо проблеми забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, які вступають у правовідносини із суб'єктами управлінської діяльності. Разом з тим це не виключає і того факту, що адміністративні процедури можуть мати позитивне

значення не тільки для приватних осіб, але й для органів державної влади та місцевого самоврядування. Тобто у даному випадку йдеться, фактично, про наявність завдань другого рівня, які також виконуються завдяки наявності адміністративної процедури. Ми можемо погодитися з тими авторами, які зазначають, що адміністративні процедури позитивно впливають також і на ефективність управлінської діяльності [95, с. 105], оскільки визначений порядок вчинення тих або інших управлінських дій залишає надзвичайно мало місця для управлінських помилок, невірною тлумачення чинного законодавства. Адміністративні процедури, продовжують науковці, дисциплінують, підвищують організованість і дієвість роботи суб'єктів управління [34].

Виходячи з викладеного вище, визначимо ті основні завдання, які, на думку авторів, виконуються завдяки наявності адміністративних процедур. По-перше, адміністративні процедури спрямовані на чітке визначення прав та обов'язків приватних осіб, які вступають у правовідносини із суб'єктами публічного управління. По-друге, адміністративні процедури мають на меті встановлення чіткого алгоритму діяльності суб'єктів публічного управління, пов'язаного з виконанням покладених на них обов'язків. По-третє, адміністративні процедури дозволяють забезпечити прозорість, зрозумілість та неупередженість управлінської діяльності. По-четверте, завдяки наявності адміністративних процедур забезпечується право приватних осіб брати участь у прийнятті управлінського рішення. По-п'яте, адміністративні процедури сприяють підвищенню ефективності та законності управлінської діяльності, переводять її на міцний правовий фундамент.

Викладені ознаки адміністративної процедури, як ми вважаємо, відображають її найбільш характерні риси; проте для того, щоб отримати максимально повне уявлення про адміністративну процедуру, необхідно зробити ще декілька пояснень.

Отже, інститут адміністративної процедури створено в першу чергу для приватних осіб з метою максимально повного захисту та гарантування їх прав, свобод та законних інтересів у процесі спілкування останніх із

суб'єктами публічного управління. Інакше кажучи, адміністративна процедура має відношення до зовнішньоуправлінської діяльності суб'єктів публічного управління, у межах якої саме і відбувається спілкування приватних осіб і владних суб'єктів. З огляду на це, ми не можемо підтримати тих авторів, які під визначення адміністративної процедури пропонують підвести також і внутрішньоуправлінську, а подекуди і внутрішньоорганізаційну діяльність суб'єктів публічного управління. Так, наприклад, деякі науковці до переліку адміністративних процедур пропонують включати дії (діяльність), пов'язані з розподілом обов'язків, використанням інформації, проведенням координації тощо [191]. Подібну точку зору автори не поділяють з двох причин. По-перше, тому що вона фактично містить заклик до повної норматизації усієї управлінської діяльності, включаючи організаційні та матеріально-технічні дії, що, зрозуміло, ніколи не буде здійснено; а по-друге, тому що це призведе до ототожнення двох принципово різних видів діяльності – внутрішньоуправлінської та зовнішньоуправлінської. Ці види діяльності мають абсолютно різне призначення, вони здійснюються за властивими тільки їм правилами, призводять до абсолютно різних юридичних наслідків. Зазначимо, що ми повністю погоджуємося з тими авторами, які наголошують на тому, що адміністративна процедура не стосується внутрішньоорганізаційної діяльності адміністрації [6, с. 22; 104]. Подібний висновок, на думку авторів, узгоджується також і з загальним призначенням адміністративного права, яке полягає у тому, щоб гарантувати публічно-правові права, свободи та законні інтереси приватних осіб [31, с. 67], що, як було показано вище, і здійснюється у межах реалізації відповідних адміністративних процедур.

Поряд з цим в адміністративно-правовій науці відбувається досить активне обговорення питання і про можливість віднесення до адміністративних процедур діяльності суб'єктів публічного управління, пов'язаної з виданням підзаконних нормативних актів зовнішньої дії. Погляди вчених розділилися. Одна група науковців, репрезентована В.П. Тимощуком, О.В. Кузьменко, висловлюється за неможливість віднесення до кола адміністративних процедур

діяльності, пов'язаної з виданням нормативних актів управління. Обґрунтовуючи свою позицію, вчені посилаються на зарубіжний досвід, зокрема німецький, відстоюючи позицію, що нормотворчість є прерогативою політичної влади, якою наділяються насамперед політичні суб'єкти. Ця концепція, на думку В.П. Тимощука, найбільш повно відповідає принципу розподілу влади, за яким один суб'єкт створює правила, а інший виконує та впроваджує їх у життя. Лише об'єктивна реальність, на його думку, змушує сьогодні відходити від ідеальної моделі і надавати виконавчим органам право на створення правил [6, с. 19-20]. Висловлюючи власне ставлення до викладеної концепції, визначимо наступне. Ще з того часу, коли на практиці був реалізований принцип розподілу влади, суб'єкти публічного управління отримали можливість видання нормативних актів підзаконного характеру, що не визнавалось чимось неприпустимим або таким, що порушує принцип розподілу влади. З цього приводу науковці лише наголошували на необхідності дотримання необхідної супідрядності законів та актів адміністративних установ [49, с. 82]. Отже, практика публічного управління наочно довела, що право на видання підзаконних нормативних актів було надано, надається та буде надаватися і у майбутньому суб'єктам управління. Доцільно буде згадати ст. 117 Конституції України, яка надає право органам виконавчої влади різних рівнів видавати нормативно-правові акти, вимагаючи при цьому дотримання процедури їх реєстрації. Таким чином, в Основному Законі країни чітко та однозначно, з одного боку, закріплюється можливість існування підзаконної нормотворчості, а з іншого – вимагається дотримання її процедур, чітке оформлення яких саме і має здійснюватися у межах інституту адміністративної процедури. Враховуючи викладене, ми повністю погоджуємося з тими авторами, які переконані, що виключення прийняття нормативних актів з адміністративних процедур не є виправданим, адже тут також встановлюється порядок діяльності органів публічної адміністрації [42, с. 215], недотримання якого, у порівнянні з недотриманням порядку видання індивідуального адміністративного акта, може призвести до значно більших проблем та порушень.

Таким чином, підсумовуючи викладене, автори вважають за можливе під адміністративною процедурою розуміти певний порядок вчинення дій та прийняття рішень суб'єктами публічного управління, які знаходять прояв у їх зовнішньоуправлінській діяльності. Наведене визначення адміністративної процедури, а також попередні висновки щодо її характерних ознак, зрозуміло, є такими, що можуть бути повністю використані під час аналізу адміністративно-правових механізмів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.

На сьогодні суб'єкти публічного управління у процесі виконання покладених на них обов'язків стають учасниками чималої кількості адміністративних процедур, у межах яких, як було вказано вище, знаходять свій зовнішній вияв ті або інші методи управлінської діяльності. У процесі здійснення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян його суб'єкти використовують чотири основних методи управління, які регулюються нормами адміністративного права. Це методи правового регулювання, контролю, адміністративного переконання та адміністративного примусу. Кожний з цих методів являє собою певну сукупність дій (рішень), які вчиняються (приймаються) у встановленому порядку або, іншими словами, у межах відповідної адміністративної процедури.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права свідчить про наявність певних видів адміністративних процедур, які відрізняються між собою за певними ознаками. Так, пропонується вести мову про: внутрішньоорганізаційні та зовнішні адміністративні процедури; заявні та втручальні процедури; процедури прийняття нормативних актів управління, процедури прийняття індивідуальних актів управління, процедури укладення адміністративних договорів, процедури вчинення організаційних дій та процедури вчинення технічних дій; юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні процедури тощо [6, с. 24-26; 17, с. 15; 42, с. 214-215]. Викладені підходи до класифікації адміністративних процедур, на наш погляд, мають повне право на існування. Усі вони є такими, що узгоджуються з основними положення-

ми адміністративно-правової теорії, з тими напрацюваннями, які вже протягом багатьох років використовуються як базові у наукових працях. У той же час визнаємо, що кожний автор, який пропонує той або інший підхід до групування адміністративних процедур, має на меті перш за все свої власні наукові інтереси, які впливають із загальної спрямованості його дослідження, що, власне, і пояснює наявність чималої кількості класифікаційних груп. Таким чином, автори вважають за можливе, виходячи як з викладеного вище матеріалу, так і з мети даного дисертаційного дослідження, підійти наступним чином до групування адміністративних процедур, учасниками яких стають суб'єкти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Отже, автори вважають за доцільне усю сукупність адміністративних процедур, у межах яких знаходять прояв методи публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, поділити на дві основні групи: процедури видання нормативних актів управління та процедури видання індивідуальних актів управління. У підґрунтя такого підходу до групування адміністративних процедур нами покладено той факт, що зовнішній прояв управлінської діяльності може знаходити свій вираз лише у формі нормативних та індивідуальних актів управління.

Розглядаючи процедуру видання нормативних актів управління, у межах якої знаходить прояв метод правового регулювання, відмітимо, що на сьогодні суб'єкти публічного управління не мають у своєму розпорядженні чітких правил, відповідно до яких має здійснюватися підготовка та видання правових актів управління, спрямованих на регулювання їх взаємовідносин з неполітичними об'єднаннями громадян. Подібна ситуація, безсумнівно, має негативні елементи, оскільки створює передумови для порушень прав та законних інтересів неполітичних об'єднань громадян. У зв'язку з цим автори підтримують висловлені у літературі пропозиції про необхідність найскорішого прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», який має визначити процедури розробки, прийняття та набуття чинності не лише законами, але й нормативними актами органів публічної адміністрації [42, с. 214].

Доповнюючи наведену думку, додамо, що, з погляду В.К. Колпакова, у нормативному порядку має бути вирішеним також і питання про компетенцію кожного органу державного управління на видання акта управління, тобто забезпечене правильне уявлення про коло питань, які підлягають віданню даного органу, що є обов'язковою умовою правильного здійснення функцій і виконання завдань кожним органом державного управління [72].

Повертаючись до процедури видання нормативних актів управління, спрямованих на регулювання взаємовідносин суб'єктів управління з неполітичними об'єднаннями громадян, зазначимо, що вона, незважаючи навіть на значний перелік суб'єктів нормотворчого процесу, має складатися з однакової кількості стадій, наповнених однаковими процедурними діями. На наш погляд, така процедура має включати у себе три стадії: 1) стадію підготовки проекту нормативного акта; 2) стадію публічного обговорення проекту нормативного акта та висловлення пропозицій щодо його змісту усіма зацікавленими суб'єктами; 3) стадію прийняття остаточного варіанту нормативного акта і його оприлюднення.

Зміст названих стадій, за нашим глибоким переконанням, добре відомий усім суб'єктам правотворчої діяльності, проте проблема полягає у тому, що останні іноді вважають зайвим дотримуватися встановлених правил. Найбільше занепокоєння у представників громадськості викликає закритість, або непрозорість, нормотворчого процесу. Ще продовжують мати місце випадки ігнорування суб'єктами публічного управління вимог Указу Президента України від 01.08. 2002 р. № 683 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [133], відповідно до якого передбачена обов'язковість оперативного розміщення органами державної влади та органами місцевого самоврядування на своїх веб-сторінках інформації про проекти нормативно-правових актів, які готуються до видання. З метою забезпечення неухильного виконання усіма суб'єктами підзаконної нормотворчої діяльності зазначених вище вимог, дисертант вважає за доцільне передбачити за такі дії адміністративну відповідальність.

Процедури з видання нормативних актів управління являють собою періодичний напрямок діяльності суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. Здебільшого вони вступають в управлінські відносинами з громадськістю у межах адміністративних процедур, спрямованих на видання індивідуальних актів управління. Аналіз практики діяльності суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, а також висловлених у науковій літературі поглядів щодо видів адміністративних процедур названої групи дозволяє стверджувати, що виникнення управлінських відносин відбувається у межах реєстраційних та контрольних адміністративних процедур, а також процедур, пов'язаних з притягненням об'єднань громадян до юридичної відповідальності.

Реєстраційні адміністративні процедури, що мають місце у названій сфері, спрямовуються на виконання низки важливих завдань, а саме: забезпечення реалізації громадянами України права на об'єднання; здійснення перевірки дотримання членами об'єднання громадян порядку його утворення, а також відповідності статутних документів останнього вимогам законодавчих актів; ведення державного реєстру неполітичних об'єднань громадян, завдяки чому держава отримує важливу статистичну інформацію, необхідну для вивчення стану та перспектив розвитку певних суспільних відносин, наприклад тих, що пов'язані із становленням в Україні громадянського суспільства; наповнення державного або місцевого бюджету за рахунок коштів, які сплачуються об'єднаннями громадян за реєстрацію.

Аналіз нормативних актів, які визначають компетенцію суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, нормативних актів, які стосуються правового статусу неполітичних об'єднань громадян, свідчить про те, що останні на сьогодні можуть бути учасниками декількох видів реєстраційних процедур, які відрізняються одна від одної об'єктами реєстрації або юридично значущими фактами, що підлягають офіційному визнанню. Виходячи з цього, можна виділити такі види реєстраційних процедур: 1) процедури державної реєстрації неполітичного об'єднання громадян;



2) процедури державної реєстрації змін, що вносяться до статутних документів неполітичного об'єднання громадян; 3) процедури державної реєстрації символіки неполітичних об'єднань громадян; 4) процедури державної реєстрації припинення функціонування неполітичного об'єднання громадян.

Якщо розглядати реєстраційні процедури, учасниками яких є неполітичні об'єднання громадян, під кутом їх суб'єктного складу, то можна виділити реєстраційні процедури, які проводяться: 1) Міністерством юстиції України та його територіальними підрозділами; 2) податковими органами України; 3) Фондом соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійних захворювань; 4) Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; 5) Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; 6) Пенсійним фондом.

Отже, як впливає з викладеного, неполітичні об'єднання громадян у досить значній кількості випадків змушені вступати у публічно-правові відносини із різними суб'єктами управлінської діяльності, у межах яких останні реалізують свою управлінську компетенцію. Проте відмітимо, що найбільш принциповим видом реєстраційної процедури, як з точки зору складності, так і обсягу управлінського впливу на неполітичні об'єднання громадян, є реєстраційна процедура, що здійснюється Міністерством юстиції України та його територіальними підрозділами та має на меті проведення легалізації об'єднань громадян. Зупинимось на розгляді цієї реєстраційної процедури докладніше.

Правову основу реєстраційної процедури, спрямованої на легалізацію неполітичних об'єднань громадян, становить низка нормативних актів, серед яких необхідно виділити Закони України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про організації роботодавців», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян» [140], «Про порядок

справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян» [157], Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань» [125].

Докладне вивчення наведених нормативних актів дає підстави вважати, що зазначена реєстраційна процедура складається із сукупності послідовно здійснюваних дій, які вчиняються учасниками реєстраційної процедури та спрямовуються на реалізацію їх прав та обов'язків. Реєстраційна процедура, як, до речі, і будь-яка інша процедура, є дискретною, тобто такою, що здійснюється поступово, з певними інтервалами. Дії та рішення, які вчиняються або приймаються у межах певного інтервалу, об'єднуються поняттям стадія. Кожна стадія, в свою чергу, складається з процедурних утворень більш низького рівня, якими є процедурні етапи та окремі процедурні дії. Необхідність поділу реєстраційної процедури на стадії обумовлена, на нашу думку, як науковими, так і суто практичними потребами. Такий поділ, з одного боку, дозволяє більш глибоко проаналізувати та вивчити особливості того або іншого виду процедурної діяльності, а з іншого – на більш високому рівні організувати її здійснення, визначити проміжні цілі та способи їх досягнення, що, безумовно, сприятиме підвищенню ефективності правозастосовної діяльності.

Вченими-адміністративістами висловлюються різні погляди на конкретний перелік стадій адміністративної процедури. Так, наприклад, одна група вчених стверджує, що адміністративний процес (адміністративна процедура) складається з чотирьох основних стадій: стадії попереднього аналізу ситуації; стадії ухвалення рішення; стадії оскарження чи опротестування рішення; стадії виконання рішення [4, с. 192-193; 20, с. 156; 94, с. 733]. Натомість інші науковці ведуть мову вже про п'ять стадій: порушення адміністративної справи; підготовка та розгляд адміністративної справи; прийняття індивідуального адміністративного акта; оскарження індивідуального адміністративного акта; виконання індивідуального адміністративного акта [42, с. 224].

Висловлюючи власне ставлення до наведених вище думок, вважаємо за

необхідне наголосити на двох, з нашої точки зору, принципових моментах. По-перше, ми переконані у неможливості виділення універсального, тобто такого, який би відповідав усім можливим видам процедурної діяльності, переліку стадій. У цьому плані необхідно пам'ятати, що наявність принципово різних адміністративних процедур, наприклад, з одного боку, процедур, які починаються з ініціативи суб'єкта управління, а з іншого – процедур, які ініціюються приватною особою, уже передбачає, що у їх межах знайде прояв різна кількість стадій. По-друге, автори не можуть погодитися з досить розповсюдженою думкою, що однією із стадій, скажімо, реєстраційної процедури є стадія оскарження (опротестування) прийнятого суб'єктом управління рішення. Автори вважають, що стадія оскарження являє собою не що інше, як самостійну адміністративну процедуру. На користь такого висновку, на нашу думку, свідчить те, що, по-перше, майже усі науковці вказують на фактультативний (неосновний) характер цієї стадії; по-друге, мета зазначеної стадії (довести незаконність рішення реєструючого органу) не узгоджується із загальною метою реєстраційного провадження (отримати реєстраційний документ, який засвідчує певний юридичний факт чи права тощо); по-третє, правовою основою дій, які становлять зміст стадії оскарження є нормативні акти, які не мають ніякого відношення до самої реєстраційної процедури. Це може бути Закон України «Про звернення громадян» або навіть Кодекс адміністративного судочинства України.

Виходячи з викладеного можна дійти висновку, що процедура реєстрації неполітичних об'єднань громадян складається з чотирьох стадій: 1) стадії порушення адміністративної справи; 2) стадії підготовки та розгляду адміністративної справи; 3) стадії прийняття індивідуального адміністративного акта та ознайомлення з його змістом зацікавлених осіб; 4) стадії виконання індивідуального адміністративного акта.

Стадія порушення адміністративної справи, пов'язаної з реєстрацією неполітичного об'єднання громадян, починається з подання заяви засновником, керівником об'єднання громадян або уповноваженою ним особою до

органу (посадової особи), який здійснює легалізацію об'єднань громадян. Разом із заявою мають бути надані також і інші документи, на підставі аналізу яких і буде прийматися рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації об'єднання громадян. До переліку таких документів входять: статут (положення) неполітичного об'єднання громадян; протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів; відомості про склад керівництва центральних статутних органів; дані про місцеві осередки; документи, що свідчать про сплату реєстраційного збору, крім випадків, коли громадська організація звільняється від сплати реєстраційного збору відповідно до законів України.

Аналізуючи зміст першої стадії реєстраційної процедури, слід зазначити, що на сьогодні його важко визнати досконало визначеним. Про це свідчить і практика управлінської діяльності, яка показує, що між органом реєстрації та представниками неполітичних об'єднань громадян на початковому етапі їх спілкування іноді виникають досить принципові непорозуміння. Головна проблема полягає у тому, що у нормативному порядку чітко не визначено, протягом якого строку з дня прийняття рішення про заснування об'єднання громадян установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами до органу легалізації повинна надійти заява про проведення реєстрації. Невизначеність цього питання призводить до того, що органи реєстрації відмовляються приймати документи на реєстрацію, якщо з часу прийняття рішення про створення неполітичного об'єднання громадян минуло більше одного місяця. Подібні дії органів реєстрації, з одного боку, суперечать чинному законодавству, яким не встановлено ніяких часових меж для подання заяви, проте з іншого – є цілком логічними, оскільки перешкоджають функціонуванню нелегалізованих об'єднань громадян. У зв'язку з цим логічним виглядає внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян», де необхідно чітко зазначити строк, протягом якого представники об'єднання громадян мають звернутися до органу легалізації із заявою про реєстрацію об'єднання. На думку деяких науковців, цей строк має дорівнювати одному місяцю [46].

Стадія підготовки та розгляду адміністративної справи є досить важливим етапом, у межах якого здійснюється вивчення поданих неполітичними об'єднаннями громадян документів на предмет їх відповідності Конституції України та чинному законодавству. Зазначені дії проводяться у межах правової експертизи, здійснення якої покладається: у Міністерстві юстиції України – на Департамент легалізації та регулювання діяльності бюро кредитних історій; у головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі – на структурні підрозділи, які виконують функції легалізації об'єднань громадян; у районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управліннях юстиції – на спеціалістів відповідних управлінь юстиції.

Чинним законодавством, як справедливо вказується у літературі [46], чітко не передбачено, які саме обставини перевіряє орган легалізації, але зі змісту законодавства та завдань, які покладаються на органи юстиції, зрозуміло, що спеціалісти Міністерства юстиції перевіряють дотримання вимог щодо добровільності вступу громадян до відповідного об'єднання, рівноправності членів об'єднання, дотримання принципів самоврядування, законності і гласності, а також порядку прийняття рішень за усіма основними питаннями функціонування об'єднання громадян. Проте нормальною такою ситуацією визнати не можна, оскільки подібна невизначеність у питаннях обсягу первинної перевірки створює умови для зловживань з боку працівників органів юстиції.

За результатами проведеної правової експертизи установчих документів неполітичного об'єднання громадян готується висновок про їх відповідність або невідповідність законодавству України. Висновок, підготовлений спеціалістами Міністерства юстиції України, підписується виконавцем, начальником відділу, погоджується директором Департаменту і затверджується заступником міністра. Подібна процедура затвердження висновку має місце також і у територіальних підрозділах Міністерства юстиції України, за тим лише винятком, що у головних управліннях він затверджується заступником

начальника головного управління, а в управліннях – начальником управління юстиції.

Аналізуючи другу стадію процедури реєстрації неполітичних об'єднань громадян, слід звернути увагу на той факт, що вона не відділена у часі від наступної стадії реєстраційного провадження – стадії прийняття індивідуального адміністративного акта та ознайомлення з його змістом зацікавлених осіб. Зупинимось на цьому моменті докладніше.

Як абсолютно справедливо зазначається у літературі, надзвичайно велике значення для будь-якої адміністративної процедури мають строки, адже повільність є однією з найбільших вад діяльності адміністрації [6, с. 50]. З огляду на це підхід законодавця до визначення строків здійснення реєстраційної процедури неполітичних об'єднань громадян не можна визнати досконалим. Це пов'язано з низкою причин. По-перше, чинним законодавством про об'єднання громадян не визначено строків, у межах яких мають бути здійснені окремі процедурні стадії або вчинені окремі процедурні дії. Так, у нормативних актах не зазначено, скільки часу має тривати правова експертиза установчих документів об'єднання громадян; протягом якого строку правовий висновок має бути переданий на затвердження керівнику органу юстиції; скільки часу відводиться на видання наказу про проведення реєстрації або про відмову у проведенні реєстрації неполітичного об'єднання громадян. Законодавство вказує лише на загальний строк, який відводиться для проведення реєстрації. Проте і тут у нас виникають досить серйозні питання, які свідчать, на наш погляд, про порушення законодавцем закріпленого у ч. 5 ст. 36 Конституції України принципу рівності об'єднань громадян перед законом. Йдеться, зокрема, про те, що Законами України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про організації роботодавців», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» встановлено різні строки, протягом яких мають бути зареєстровані відповідні об'єднання громадян. Так, наприклад, заява про реєстрацію місцевої громадської організації розг-

лядається у 3-денний строк з дня надходження документів, а рішення про реєстрацію або відмову в ній заявнику повідомляється письмово не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття рішення. У той же час зовсім інші строки встановлено для проведення реєстрації благодійних організацій, заяви яких про державну реєстрацію розглядаються у двомісячний термін з дня подання всіх необхідних документів. Що ж, наприклад, до реєстрації творчої спілки, то вона буде тривати один місяць.

З подібною практикою визначення процедурних строків автори категорично не погоджуються, пропонуючи, по-перше, уніфікувати строки проведення державної реєстрації неполітичних об'єднань громадян. Вони мають бути однаковими незалежно від виду та специфіки діяльності об'єднань громадян. Встановлення різних строків, на думку авторів, виправдано лише для проведення державної реєстрації всеукраїнських та місцевих неполітичних об'єднань громадян. По-друге, чітко визначити строки, у межах яких мають здійснюватися окремі стадії реєстраційної процедури. Разом з цим наголосимо на тому, що під час визначення названих вище строків потрібно пам'ятати низку принципів моментів, на які вказують окремі автори [6, с. 50-51]. Так, не можна підходити до встановлення строків спрощено, тобто чим коротше, тим краще. Орган реєстрації повинен мати досить часу, щоб вирішити справу належним чином. Але при цьому мають бути дотримані також і інтереси іншої сторони. У зв'язку з цим у подібній ситуації має діяти принцип, за яким вирішення справи повинно здійснюватися в найкоротший строк за мінімальної кількості відвідувань особою адміністративного органу.

Головним елементом стадії прийняття індивідуального адміністративного акта та ознайомлення з його змістом зацікавлених осіб є видання наказу про проведення реєстрації або про відмову у проведенні реєстрації неполітичного об'єднання громадян. Наказ готується на підставі правових висновків і підписується Міністром юстиції або керівником відповідного територіального управління юстиції. Наказ може бути оформлений індивідуально на кожне об'єднання громадян або із включенням списку об'єднань громадян щодо

яких прийнято рішення. Натомість наказ про відмову у реєстрації неполітичного об'єднання громадян є індивідуальним і готується на кожне об'єднання громадян окремо.

Аналізуючи зазначену стадію реєстраційної процедури як кризь призму чинних нормативних актів, так і кризь призму практики управлінської діяльності органів юстиції, відмітимо, що і вона вимагає свого удосконалення та приведення у відповідність до вимог сьогодення. Так, ч. 5 ст. 15 Закону України «Про об'єднання громадян» закріплює право представників об'єднання громадян бути присутніми при розгляді питання про реєстрацію їх об'єднання. Разом з цим із змісту Закону незрозуміло, на якій саме стадії реєстраційної процедури має бути забезпечена участь зацікавлених осіб. На думку авторів, спілкування представників об'єднання громадян з представником органу юстиції, відповідальним за прийняття рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації, має здійснюватися після проведення правової експертизи установчих документів, але до моменту видання наказу. Підкреслимо, що подібний варіант рішення зазначеного питання повністю узгоджується з основними принципами адміністративних процедур, які закріплені у законодавстві європейських країн. Так, наприклад, відповідно до польського законодавства сторони (заявники) мають право на активну участь у провадженні, а перед виданням відповідного рішення – на висловлення щодо зібраних доказів і матеріалів та заявлених вимог [42, с. 227].

Третя стадія реєстраційної процедури закінчується ознайомленням зацікавлених осіб із змістом прийнятого управлінського рішення. Проте цей процес може бути різним залежно від змісту прийнятого рішення. Так, копія наказу про відмову в реєстрації неполітичного об'єднання громадян надсилається заявникові супровідним листом за підписом керівника департаменту, територіального органу юстиції на адресу одного із засновників, зазначену у заяві, або на зазначену в супровідному листі об'єднання громадян.

Якщо ж за результатами розгляду заяви приймається позитивне рішення, то заявник також повідомляється про це листом, але він отримує в органі



легалізації також і свідоцтво про реєстрацію (легалізацію) об'єднання громадян та перший примірник статуту. Статут неполітичного об'єднання громадян прошивається і завіряється на звороті останньої сторінки печаткою структурного підрозділу, відповідального за легалізацію об'єднань громадян, або печаткою територіального органу, з проставленням кількості сторінок, дати прийняття рішення про реєстрацію, та підписується спеціалістом, який відповідає за ведення реєстру об'єднань громадян. У лівому куті титульної сторінки статуту проставляється відмітка «Зареєстровано» або «Легалізовано», вказується назва легалізуючого органу, дата і номер наказу, номер свідоцтва та завіряється уповноваженою посадовою особою легалізуючого органу, що засвідчує у відповідному реєстрі факт отримання документів.

Завершується процедура реєстрації неполітичних об'єднань громадян здійсненням суто технічних дій, пов'язаних із занесенням відомостей про зареєстровані (легалізовані) неполітичні об'єднання громадян до Реєстру зареєстрованих в Україні міжнародних організацій, філій і представництв іноземних неурядових, громадських та благодійних організацій та об'єднань, порядок ведення якого затверджено відповідним наказом Міністерства юстиції України [210].

Отже, як випливає з викладеного, процедуру державної реєстрації неполітичних об'єднань громадян важко визнати досконалою, що, як наслідок, вимагає внесення змін до відповідних нормативних актів. На закінчення дослідження реєстраційної процедури вважаємо за необхідне висловити ще одну думку, яка, на погляд авторів, тісно пов'язана із удосконаленням даного напрямку управлінської діяльності. Йдеться про те, що неполітичні об'єднання громадян після отримання свідоцтва про державну реєстрацію змушені ще декілька разів брати участь в інших реєстраційних процедурах, пов'язаних з постановкою їх на облік в органах податкової служби, у ряді спеціалізованих фондів. Цей процес, як свідчить аналіз практики роботи зазначених органів, вимагає досить суттєвих витрат часу та іноді і коштів. У зв'язку з цим виявляється актуальним питання про необхідність введення процедури автомати-

чної постановки на облік неполітичних об'єднань громадян у відповідних державних органах на підставі інформації, наданої їм органом легалізації. Відмітимо, що подібна пропозиція повністю узгоджується із поданими у літературі думками щодо напрямів та перспектив удосконалення процедур з надання управлінських (адміністративних) послуг (реєстрація є одним з видів таких послуг) [13; 35; 70]. З цього приводу, зокрема, визначається необхідність організації надання управлінських (адміністративних) послуг за принципом «єдиного вікна», який означає, що приватна особа подає заяву та, у разі потреби, необхідний мінімум документів, а збирання довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації, а не покладатися на особу [127, с. 258]. На можливість розвитку процедури державної реєстрації неполітичних об'єднань громадян у зазначеному напрямку, на погляд авторів, вказує також і той факт, що на сьогодні вже успішно діє процес надання органами юстиції державним реєстраторам інформації про зареєстрованих юридичних осіб. Більш того, 63 % опитаних авторами респондентів висловилися за необхідність покращення роботи органів легалізації об'єднань громадян у сфері інформування громадськості про умови та порядок легалізації об'єднань громадян та визначили таку діяльність важливою для удосконалення відносин між органами влади та об'єднаннями громадян [Додаток С]. Правові засади такої співпраці закладено спільним Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства юстиції України від 27. 02. 2007 р. № 23/74/5 [184].

Успішне завершення реєстраційної процедури, з одного боку, дозволяє неполітичному об'єднанню громадян на законних підставах реалізовувати поставлені перед собою цілі, а з іншого – створює необхідні умови до залучення його до участі в інших видах адміністративних процедур, через які суб'єкти публічного управління, як наголошувалося вище, здійснюють управлінський вплив на інститути громадянського суспільства. Однією з таких адміністративних процедур є контрольна процедура, проведення якої може ініціюватися досить значним колом суб'єктів публічного управління.

Проте здебільшого контрольні процедури щодо неполітичних об'єднань громадян ініціюють та проводять органи юстиції, на які чинним законодавством покладено обов'язок здійснювати систематичний контроль за порядком їх функціонування. З огляду на зазначене, а також враховуючи той факт, що саме контрольні процедури, які реалізуються органами юстиції, на сьогодні отримали найгірше нормативне закріплення, пропонуємо у подальшому зосередити увагу саме на їх дослідженні.

Як і будь-яка інша адміністративна процедура, контрольна процедура, що ініціюється і проводиться органами юстиції стосовно неполітичних об'єднань громадян, носить стадійний характер. Аналіз чинного законодавства з повноважень контрольних (наглядових) органів дозволив вченим дійти висновку про існування наступних стадій контрольних процедур (проваджень): 1) порушення контрольного провадження (підставами є будь-яка достовірна інформація про недоліки на об'єкті контролю або поточні плани суб'єкта контролю); 2) безпосереднє вивчення повноважними особами контрольного органу стану справ на підконтрольному об'єкті (шляхом порівняння з нормативними вимогами); 3) документальне оформлення результатів контролю; 4) застосування (за наявності підстав) заходів адміністративного примусу до правопорушників [34]. На думку авторів, запропонований перелік стадій контрольної діяльності є цілком обґрунтованим як з теоретичного, так і практичного боку. Додамо, що саме за такою схемою і розвиваються контрольні процедури, про які ми ведемо мову.

Як впливає із сутності контролю, його призначення та особливостей здійснення, контрольна процедура відноситься до категорії так званих втручальних процедур [42, с. 215], тобто процедур, що починаються з ініціативи органу публічного управління. Ця характеристика контрольної процедури обумовлює той факт, що законодавством має бути передбачено чіткі підстави для початку контрольної процедури. Це є необхідним кроком у напрямку захисту приватних осіб, а у нашому випадку – неполітичних об'єднань громадян, від зловживань з боку контролюючих органів.

Що ж ми маємо на сьогодні у законодавстві про об'єднання громадян з приводу необхідних для початку контрольної процедури підстав? На жаль, небагато. У ст. 25 Закону України «Про об'єднання громадян» зазначається лише, що органи, які проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за додержанням ними положень статуту. Проте, як вважають автори, цього замало для того, щоб забезпечити законний режим контрольної діяльності. Виходячи з цього, цілком виправданим та більш досконалим виглядає ст. 22 проекту Закону України «Про громадські організації» [167], де чітко вказано, що орган легалізації має право не частіше одного разу на рік перевіряти діяльність громадської організації на відповідність законодавству про громадські організації відповідно до порядку, затвердженого Міністерством юстиції. Поряд з цим вказується також і на те, що контрольна процедура може бути розпочата і за скаргою громадян або на підставі інформації від державних органів стосовно порушення громадською організацією законодавства про громадські організації.

Отже, як впливає з викладеного, розробники законопроекту пропонують запровадити правило про проведення планових та позапланових перевірок об'єднань громадян. Зазначені пропозиції повністю підтримуються також і дисертантом. Тим більше що їх життєздатність вже перевірена на практиці, оскільки органи легалізації, незважаючи на відсутність нормативних актів, саме у такому порядку і проводять перевірки. Йдеться про те, що органи юстиції на поточний рік складають плани перевірок неполітичних об'єднань громадян, відповідно до яких і проводяться контрольні заходи. Крім цього, перед початком перевірки того або іншого об'єднання громадян складається план його перевірки, який затверджується керівником органу юстиції. У плані відображається перелік тих питань (напрямків), які підлягають перевірці.

Однак, незважаючи на наявність апробованого практикою порядку проведення контрольних перевірок, конче необхідним є прийняття окремого нормативного акта, який би чітко закріпив порядок проведення контрольних перевірок неполітичних об'єднань громадян, тим більше що на сьогодні є

чимала кількість питань, які ще не знайшли свого вирішення. У зв'язку з вищенаведеним автори пропонують у такому нормативному акті в обов'язковому порядку визначитися з такими моментами:

- видами перевірок неполітичних об'єднань громадян (планові, позапланові, виїзні, документальні тощо);
- переліком підстав для проведення перевірки;
- порядком повідомлення представників неполітичних об'єднань громадян про дату та час проведення планової перевірки;
- змістом індивідуального плану перевірки. Тут вважаємо за необхідне відмітити, що на сьогодні в законодавстві вказано, що орган легалізації перевіряє додержання неполітичним об'єднанням громадян положень статуту. Відповідно до цієї вказівки закону формулюються і плани перевірки. Однак, на погляд авторів, більш правильним буде вести мову про перевірку суб'єктами контролю дотримання неполітичним об'єднанням громадян вимог законодавства про об'єднання громадян, що, безсумнівно, вплине і на розширення меж плану перевірки;
- тривалістю перевірки;
- правами та обов'язками суб'єктів контролю. Особливого значення у цьому плані набуває чітка вказівка на те, які саме документи має право вимагати для ознайомлення контролер у керівників (представників) неполітичного об'єднання громадян. Зазначене питання вимагає свого обов'язкового вирішення, оскільки на нього нині немає чіткої відповіді;
- змістом акта, який складається за результатами перевірки. Необхідність детального визначення реквізитів такого акта не повинна викликати жодних сумнівів, оскільки саме на підставі викладеної в акті інформації суд, у разі звернення до нього органу легалізації, буде приймати рішення про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян чи про його примусовий розпуск (ліквідацію). У зв'язку з цим можна підтримати Б.М. Лазарева, який висловлювався за необхідність наповнення підсумкового документа, який приймається за результатами пе-

ревірки, наступними реквізитами: а) вказівкою на те, що, де і коли перевірялося, які були виявлені недоліки та порушення, у чому їх сутність, коли вони вчинені; якщо це правопорушення – вимоги яких саме актів порушені; б) відомостями про те, як вчинене правопорушення, у чому воно виявилось; в) даними про те, чим викликані недоліки або порушення, які їх причини; г) відомостями про наслідки порушень, у тому числі розміри завданих збитків; д) прізвищами осіб, винних у порушеннях; е) вказівкою на те, які заходи вжито контролерами для припинення виявлених порушень; ж) рекомендаціями та пропозиціями, спрямованими на усунення виявлених недоліків та порушень [95, с. 114].

Разом з цим вирішення вимагає також і проблема забезпечення представників органу легалізації, які мають контрольні повноваження щодо неполітичних об'єднань громадян, відповідними гарантіями, які б могли бути використані останніми для реалізації покладених на них завдань. Річ у тому, що на сьогодні трапляються випадки, коли представники об'єднань громадян не бажають допускати контролерів до приміщення, в якому знаходиться об'єднання, або видавати для ознайомлення певні документи. На нашу думку, а також з урахуванням даних проведеного нами опитування, для уникнення таких проявів є необхідним внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою доповнення його ст. 188<sup>20</sup> «Невиконання законних вимог представників органу легалізації об'єднань громадян» [див.: Додатки К, С].

Завершальною стадією контрольної процедури, як було наголошено вище, є стадія застосування (за наявності підстав) заходів адміністративного примусу до правопорушників, а у нашому випадку – до неполітичних об'єднань громадян. Аналізуючи зміст зазначеної стадії, вкажемо, що її особливості дозволяють стверджувати, що у її межах зосереджена цілком самостійна адміністративна процедура – процедура притягнення до юридичної відповідальності.

Дослідження правових засад, практики притягнення до юридичної від-

повідальності неpolitичних об'єднань громадян, а також юридичної літератури [26; 45, с. 123-124], дозволяє дисертанту стверджувати, що даний вид адміністративної процедури отримав нині найнедосконаліше регулювання, яке не дозволяє забезпечити ані ефективність даного напрямку правозастосовної діяльності, ані її законність. Можливо, саме цим і пояснюється той факт, що органи легалізації у своїй практичній діяльності майже не користуються своїм правом притягувати до відповідальності неpolitичні об'єднання громадян. У кращому випадку матеріали про порушення, виявлені під час перевірки діяльності неpolitичних об'єднань громадян, направляються до прокуратури або до суду чи ініціюється питання про притягнення до адміністративної відповідальності керівників об'єднань громадян за ст. 186<sup>5</sup> КУпАП. У зв'язку з цим під час доопрацювання діючих Законів України: «Про громадські організації», «Про об'єднання громадян» необхідно приділити увагу встановленню чітких процедур притягнення до юридичної відповідальності неpolitичних об'єднань громадян. Потрібно не тільки переглянути систему стягнень, які можуть накладатися на останніх у позасудовому (управлінському) порядку, але й порядок, а також наслідки їх застосування до об'єднань громадян. Проте зрозуміло, що вирішення зазначеної проблеми перебуває у прямій залежності від загального удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, одним з напрямків якого є запровадження процедур притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Завершуючи аналіз адміністративних процедур у процесі публічного управління неpolitичними об'єднаннями громадян, підтримаємо також і подані у літературі заклики до необхідності найскорішого прийняття Адміністративно-процедурного кодексу [42, с. 212; 127, с. 253; 191]. Необхідність такого кроку, на наш погляд, пов'язується з тим, що цей кодекс може стати міцним стимулом для подальшого більш активного розвитку процедурного законодавства, вдосконалення якого чекають як суб'єкти публічного управління, так і його об'єкти в особі, перш за все, приватних осіб. Саме Адміністративно-процедурний кодекс має стати найбільш ефективним та реально дію-

чим засобом, з одного боку, регулювання діяльності, а з іншого – стримування інтенсивності управлінського впливу суб'єктів публічного управління.

### **Висновки до розділу**

На підставі дослідження адміністративно-правового механізму публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, з урахуванням сучасного стану правового регулювання суспільних відносин у цій сфері, практики діяльності суб'єктів публічного управління зроблено наступні висновки та узагальнення:

1. Визначено, що нормативно-правові акти, що регулюють публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян, можуть бути розподілені на: 1) основні (ті, що впливають з Конституції України та конституційних законів) та другорядні (виробляються для конкретизації та доповнення основних); 2) законодавчі акти та підзаконні акти; 3) ті, які а) закріплюють систему та повноваження суб'єктів публічного управління, наділених правом приймати управлінські рішення та вчиняти управлінські дії щодо неполітичних об'єднань громадян; б) визначають процедури у публічному управлінні неполітичними об'єднаннями громадян.

2. Запропоновано розглядати три рівні управління неполітичними об'єднаннями громадян: 1) загальнодержавний, або політичний; 2) центральний, уособлений в діяльності центральних органів виконавчої влади; 3) місцевий, представлений суб'єктами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями у разі делегування останнім державно-владних повноважень.

4. Акцентовано увагу на характеристиці правового статусу Міністерства юстиції України як основного суб'єкта публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян. В межах його компетенції виділено два напрями реалізації його повноважень у названій сфері: 1) нормотворчий – видання нормативно-правових актів, спрямованих на створення умов для



практичної реалізації ст. 36 Конституції України та Закону України «Про об'єднання громадян»; 2) організаційно-управлінський – вчинення конкретних управлінських дій, які мають на меті: а) легалізація неполітичних об'єднань громадян; б) видача свідоцтв про реєстрацію неполітичних об'єднань громадян.

5. Встановлено, що управлінська діяльність правоохоронних органів в аналізованій сфері характеризується тим, що найчастіше підставою для здійснення на політичне об'єднання громадян управлінського впливу може бути вчинення останнім або його посадовими (службовими) особами протиправних дій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України, а діяльність контролюючих органів зосереджується на здійсненні періодичного спостереження за дотриманням цими об'єднаннями приписів правових норм.

Одночасно наголошено на існуванні в діяльності правоохоронних органів й регулятивних функцій щодо неполітичних об'єднань громадян, які визначають правові напрями їх взаємовідносин із цими суб'єктами владних повноважень.

6. На підставі доктринального аналізу термінів «метод», «метод державного (публічного) управління» сформульовано висновок, що методи публічного управління перебувають у прямій залежності від значної кількості факторів, якими є: форма державного правління, ступінь упровадження у сферу публічного управління елементів правової державності, рівень нормативного забезпечення управлінської діяльності тощо.

7. Класифікацію методів публічного управління здійснено залежно від: сфери їх застосування – всередині суб'єкта управління (внутрішньосистемне управління) або у зовнішньому середовищі (зовнішньосистемне управління); зв'язаності методів публічного управління правовими нормами.

8. Розкрито особливості застосування у процесі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян конкретних адміністративно-правових методів, зокрема: методу правового регулювання, методу адмініст-

ративного переконання та адміністративного примусу, контролю і нагляду

9. Для підвищення законності та ефективності застосування методів публічного управління щодо неполітичних об'єднань громадян визначено за доцільне: більш чітко окреслити межі управлінської компетенції суб'єктів публічного управління; доповнити нормативні акти, що визначають повноваження останніх, посиленням на необхідність більш широкого використання методу переконання у процесі їх практичної діяльності; надати право посадовим особам Міністерства юстиції України виносити щодо об'єднань громадян приписи з вимогою припинення окремих дій тощо.

10. Адміністративні процедури, що виникають у процесі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, запропоновано поділяти на процедури видання нормативних актів управління та процедури видання індивідуальних актів управління. Кожна з цих груп процедур піддана детальному дослідженню.

Запропоновано внести зміни до законодавства про об'єднання громадян, чітко визначивши: строк, протягом якого з дня прийняття рішення про заснування об'єднання громадян до органу легалізації повинна надійти заява про проведення його реєстрацію; строки вчинення органом державної реєстрації окремих процедурних дій (правова експертиза установчих документів тощо); види перевірок неполітичних об'єднань громадян (планові, позапланові, виїзні, документальні тощо); перелік підстав для проведення перевірки; права та обов'язки суб'єктів контролю; процедури притягнення до юридичної відповідальності неполітичних об'єднань громадян тощо.

11. Запропоновано внести зміни та доповнення до законів України «Про об'єднання громадян», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про організації роботодавців», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Виведено необхідність прийняття Основ законодавства України про неполітичні об'єднання громадян, Адміністративно-процедурного кодексу

України та розробку процедурного законодавчого акта, який би заклав основи взаємодії суб'єктів публічного управління з такими об'єднаннями.

## ВИСНОВКИ

У монографічному дослідженні авторами здійснено, теоретичне узагальнення і запропоновано новий підхід до вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сучасного стану та перспектив розвитку і вдосконалення публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян.

Сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на виконання зазначеного завдання.

1. Визначено, що основними тенденціями в Україні, що характеризують процес оновлення концепції державного управління є: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; переорієнтація державного управління на людину, на задоволення її потреб та інтересів; пошук нових форм і методів управління; реформування інформаційно-методичного забезпечення управління.

До основних завдань, що потребують вирішення у процесі розвитку та вдосконалення публічного управління в Україні, віднесено: чітке з'ясування та визначення повноваження кожного із суб'єктів, задіяного у здійсненні публічного управління; обмеження впливу політики на публічне управління; більш широке залучення громадськості до підготовки і прийняття управлінських рішень; оновлення нормативної бази публічного управління.

2. На підставі аналізу сучасної адміністративно-правової літератури, обґрунтовується необхідність введення у науковий обіг поняття «публічне управління», під яким необхідно розуміти визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, засновану на нормах права, і та таку, що здійснюється у межах чинного законодавства.

3. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян має здійснюватися у чітко визначених межах, наявність яких розглядається як

фактор, здатний забезпечити поєднання та узгодження у процесі управлінської діяльності інтересів як держави, так і неполітичних об'єднань громадян. Межі публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян визначаються певною сукупністю правил та вимог, які мають бути покладені в основу взаємодії держави та громадських організацій.

4. Під публічним управлінням неполітичними об'єднаннями громадян необхідно розуміти визначену публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владну, засновану на нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, спрямовану на реалізацію громадянами України права на об'єднання та забезпечення досягнення неполітичними об'єднаннями громадян своїх статутних цілей.

5. До неполітичних об'єднань громадян віднесено: професійні спілки, благодійні організації, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі спілки, організації роботодавців. Правовий статус цих об'єднань визначається як сукупність наданих їм прав та покладених на них обов'язків, завдяки якій відбувається правове вираження та правове забезпечення становища неполітичних об'єднань громадян у суспільстві та державі; відкривається можливість для реалізації неполітичними об'єднаннями громадян своєї правосуб'єктності; неполітичні об'єднання громадян можуть бути суб'єктами правовідносин; визначаються межі допустимої та необхідної діяльності (дій) неполітичних об'єднань громадян.

6. Встановлено, що публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян базується на розгалуженій системі нормативних актів різної юридичної сили, що визначають правовий статус учасників управлінських відносин, а також механізми їх взаємодії у процесі виконання завдань публічного управління у цій сфері. Значна кількість таких правових актів не відповідає сучасним потребам, гальмує подальший розвиток громадянського суспільства, а тому вимагає негайного вдосконалення. Основними завданнями у цьому напрямку є прийняття Основ законодавства України про неполітичні об'єднання громадян та розробка процедурного законодавчого акта, який би

заклав основи взаємодії суб'єктів публічного управління з неполітичними об'єднаними громадян.

7. На підставі вивчення наукових праць, проведених узагальнень доведено існування трьох рівнів управління неполітичними об'єднаннями громадян: 1) загальнодержавного (політичного); 2) центрального; 3) місцевого.

8. Під методами публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян запропоновано розуміти сукупність офіційних способів владного впливу суб'єктів публічного управління на процеси виникнення, діяльності та ліквідації неполітичних об'єднань громадян. Доведено, що вони перебувають у прямій залежності від форми державного правління, ступеня втілення у сферу публічного управління елементів правової державності, рівня нормативного забезпечення управлінської діяльності тощо.

9. Адміністративні процедури, у межах яких знаходять прояв методи публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, розподілено на дві основні групи процедур: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних актів управління. В основу такого підходу до групування адміністративних процедур покладено той факт, що зовнішній прояв управлінської діяльності може знаходити свій вираз лише у формі нормативних та індивідуальних актів управління.

10. На підставі аналізу практики реалізації суб'єктами публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян управлінських повноважень виявлено ряд проблем, що потребують нагального вирішення: удосконалення застосування методів управління, насамперед переконання; забезпечення узгодженості в діяльності різних суб'єктів щодо обсягу повноважень та рішень, які ними приймаються щодо неполітичних об'єднань громадян; підвищення ефективності контролю за діяльністю неполітичних об'єднань громадян; покращення стану реалізації законодавства, що визначає адміністративну відповідальність посадових осіб, відповідних суб'єктів управління та неполітичних об'єднань громадян; забезпечення представників органу легалізації, які мають контрольні повноваження щодо неполітичних об'єднань

громадян, відповідними гарантіями, які б могли бути використані останніми для виконання покладених на них завдань. З метою розв'язання цих проблем пропонується:

1) чітко визначити правовий статус конкретних видів неполітичних об'єднань громадян, зокрема їх права та обов'язки, у тому числі щодо конкретних суб'єктів публічного управління; закріпити систему та повноваження суб'єктів публічного управління, наділених правом приймати управлінські рішення та вчиняти управлінські дії щодо неполітичних об'єднань громадян; зафіксувати процедурні аспекти публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян; закріпити межі компетенції суб'єктів публічного управління неполітичними об'єднаннями на предмет видання ними правових актів управління;

2) провести роз'яснювальну роботу серед персоналу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо більш широкого застосування у процесі своєї діяльності методу переконання; включити до переліку посадових обов'язків окремих спеціалістів, які працюють у сфері публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, обов'язок систематичного проведення агітаційно-роз'яснювальної роботи з питань, пов'язаних із функціонуванням неполітичних об'єднань громадян;

3) створити загальнодержавну системи контролю за діяльністю неполітичних об'єднань громадян; мінімізувати втручання суб'єктів контрольної діяльності у діяльність неполітичних об'єднань громадян: конкретизувати підстави такого втручання, створити у складі відповідних підрозділів Міністерства юстиції України комплексні комісії з перевірки діяльності неполітичних об'єднань громадян.

11. Для вдосконалення законодавства України, що регулює публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян, пропонується:

1) прийняти Основи законодавства України про об'єднання громадян, в яких визначити: види неполітичних об'єднань громадян; правила створення, діяльності та припинення діяльності будь-яких об'єднань громадян; загальні

положення щодо членства або участі в них; випадки, у яких встановлюються обмеження щодо створення і діяльності об'єднань громадян; вимоги до їх статутних документів, диференційований порядок реєстрації для організацій, що мають, відповідно, статус всеукраїнських, регіональних або місцевих; статус (порядку формування та повноваження) органів керівництва об'єднаннями громадян; правовий режим майна об'єднань громадян; порядок міжнародних зв'язків; випадки делегування державою певних своїх функцій об'єднанням громадян тощо;

2) внести до Закону України «Про об'єднання громадян» такі зміни:

а) статтю 15 доповнити положеннями такого змісту:

*документи, перераховані у ч. 2 ст. 15, подаються до органу реєстрації не пізніше одного місяця з дня прийняття установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами рішення про заснування об'єднання громадян.*

*інформація про зареєстровані об'єднання громадян протягом трьох днів з дня прийняття відповідного рішення направляється до державних реєстраторів та органів державної податкової служби.*

б) статтю 30 доповнити частиною такого змісту:

*порядок накладення штрафу на об'єднання громадян регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення.*

3) внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення такі зміни:

а) главу 15 Розділу II доповнити статтею 188-20 такого змісту:

*«Стаття 188-20. Невиконання законних вимог представників органу легалізації об'єднань громадян*

*Невиконання законних вимог посадових осіб органів легалізації об'єднань громадян або створення перешкод для їх діяльності –*

*тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;*

б) главу 15 Розділу II доповнити статтею 188-21 такого змісту:

*«Стаття 188-21. Порушення об'єднаннями громадян законодавства*



*про об'єднання громадян*

*Порушення об'єднаннями громадян вимог законодавства про об'єднання громадян, зокрема з питань легалізації, функціонування та припинення функціонування об'єднань громадян –*

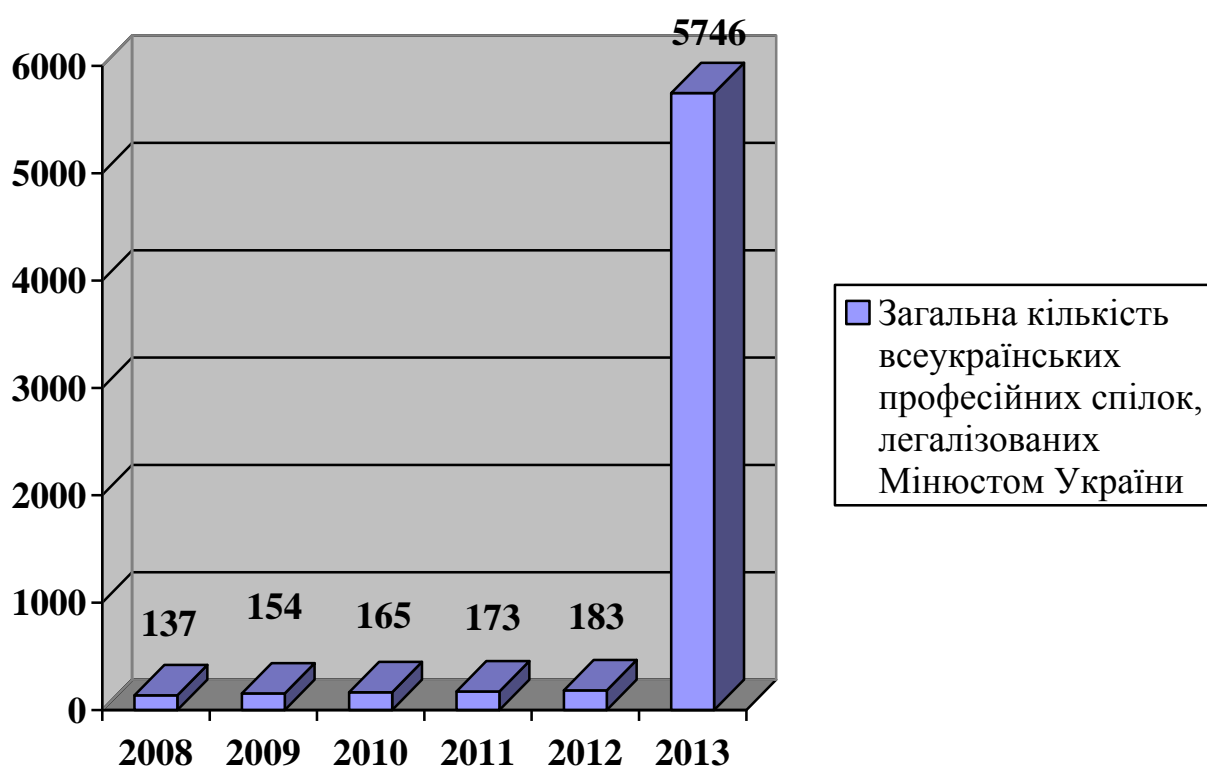
*тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;*

*в) доповнити статтю 221 цифрами «188-20», «188-21»; пункт 1 статті 255 абзацом такого змісту: *органів, які здійснюють легалізацію об'єднань громадян (статті 188-20, 188-21).**

## ДОДАТКИ

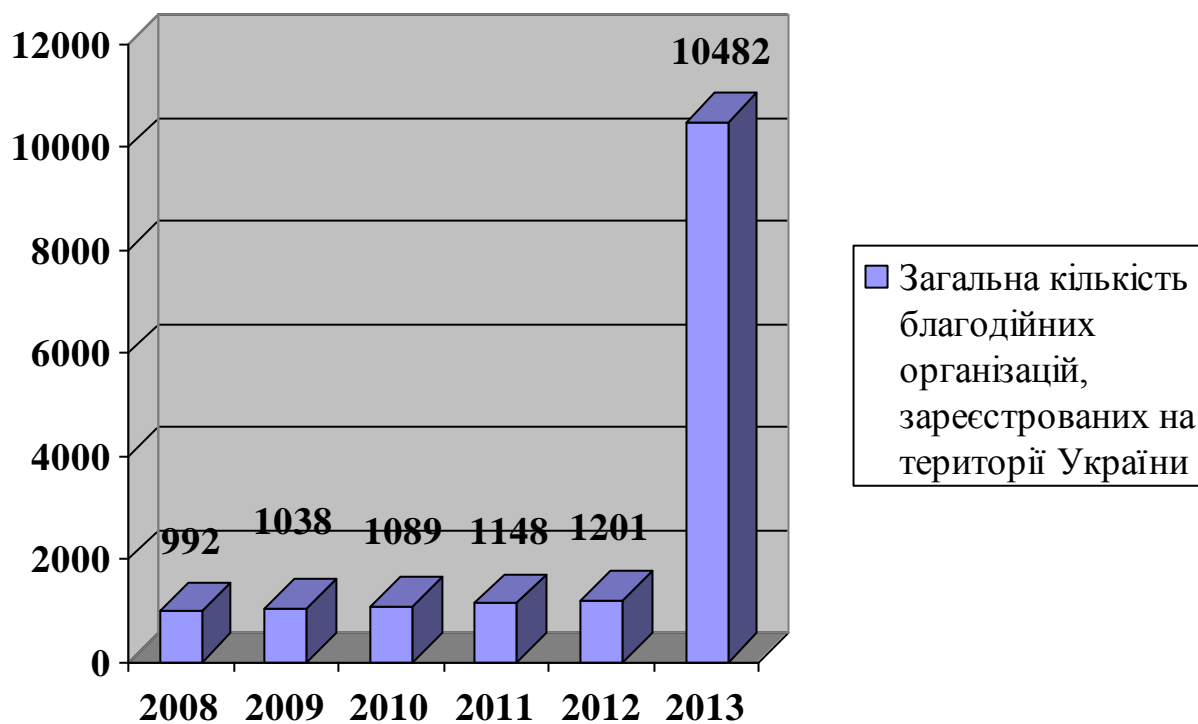
### Додаток А

Загальна кількість професійних спілок, легалізованих  
Міністерством юстиції України у період з 2008 до  
1 січня 2014 рр (за даними місцевих органів юстиції).



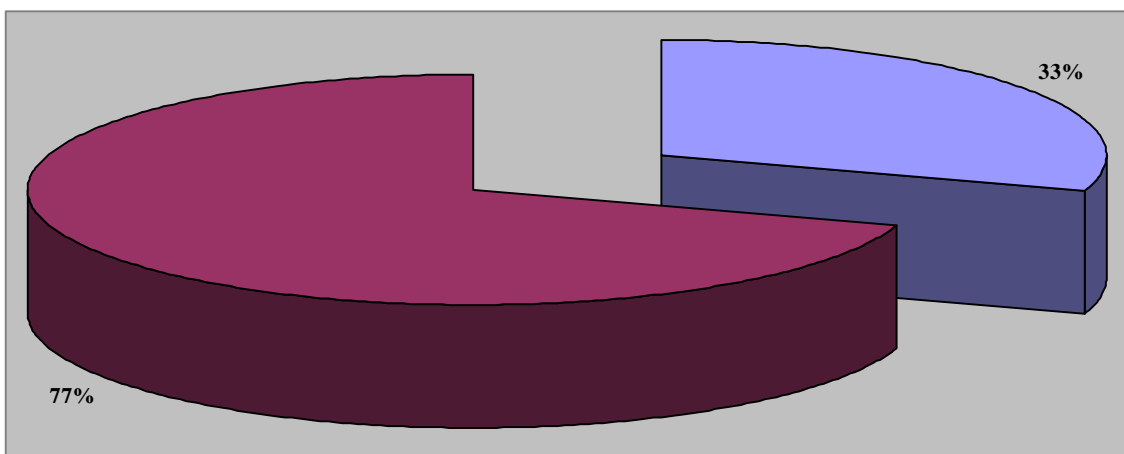
## Додаток Б

Загальна кількість благодійних організацій, зареєстрованих на території України у період з 2008 до 1 січня 2014 рр. (за даними за даними місцевих органів юстиції)



## Додаток В

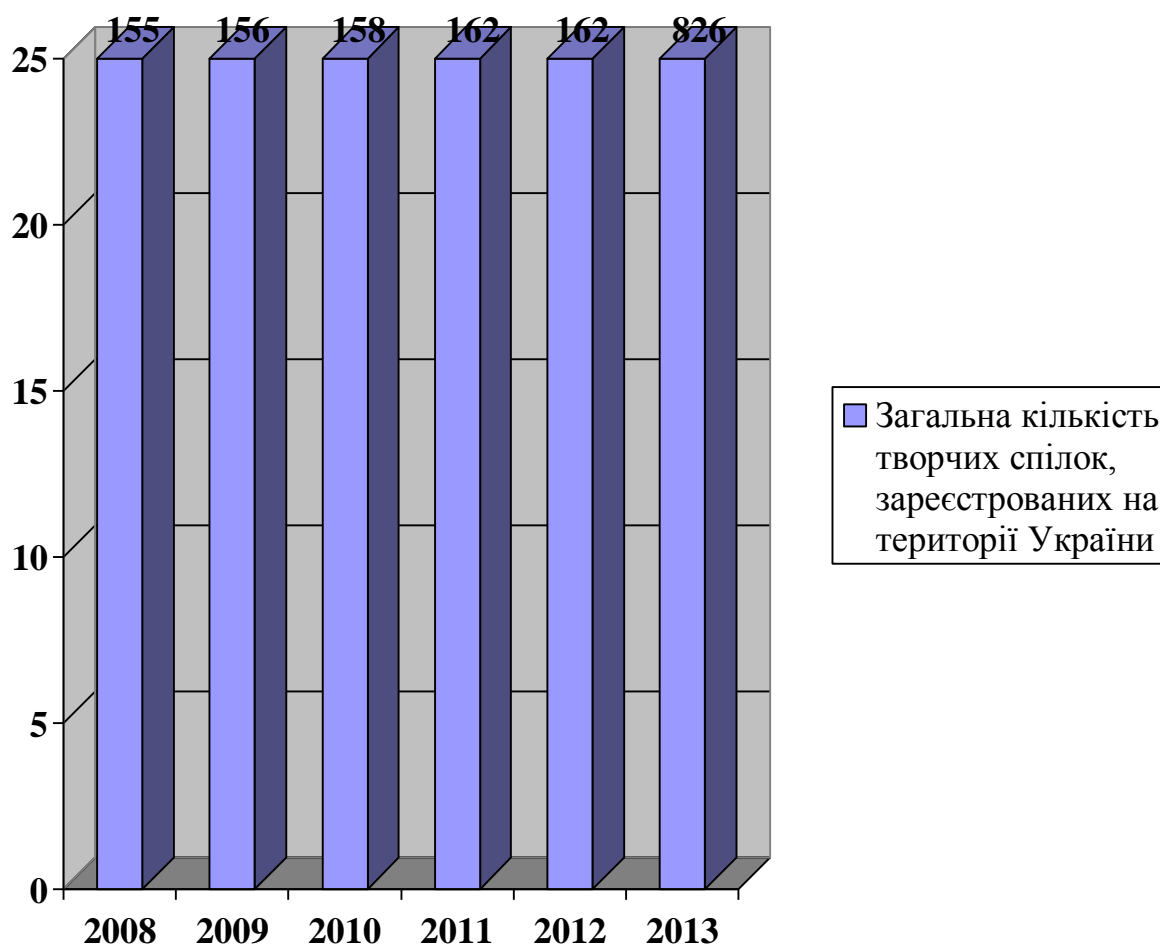
Співвідношення кількості молодіжних та дитячих громадських організацій,  
що діють в Україні, станом на 1 січня 2014р.  
(за даними місцевих органів юстиції)



- кількість всеукраїнських дитячих громадських організацій
- кількість всеукраїнських молодіжних громадських організацій

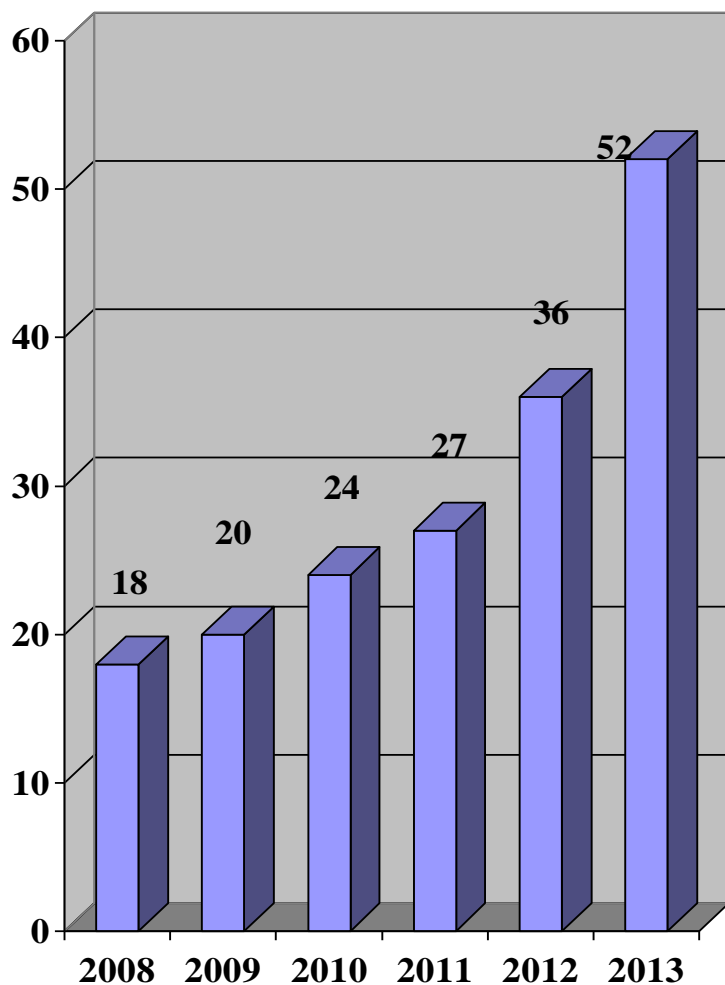
## Додаток Г

Загальна кількість науково-технічні товариств, творчих об'єднань, творчих спілок, зареєстрованих на території України у період з 2008 р. до 1 січня 2014 р. (за даними місцевих органів юстиції)



## Додаток Д

Загальна кількість об'єднань організацій роботодавців, що зареєстровані Міністерством юстиції України відповідно до Закону України „Про організації роботодавців” у період з 2008 до 1 січня 2014 р. (за даними місцевих органів юстиції)



■ Загальна кількість об'єднань організацій роботодавців, що зареєстровані Міністерством України відповідно до Закону України "Про організації роботодавців"

**ЗАКОН УКРАЇНИ**  
**Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян»**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

I. Внести до Закону України «Про об'єднання громадян» такі зміни і доповнення:

1. Ст. 15:

1) доповнити частиною такого змісту: документи, перераховані у ч. 2 ст. 15, подаються до органу реєстрації не пізніше одного місяця з дня прийняття установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами рішення про заснування об'єднання громадян.

2) доповнити частиною такого змісту: інформація про зареєстровані об'єднання громадян протягом трьох днів з дня прийняття відповідного рішення направляється до державних реєстраторів та органів державної податкової служби.

2. Ст. 30:

1) доповнити частиною такого змісту: порядок накладення штрафу на об'єднання громадян регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення.

II. Прикінцеві положення:

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України у двомісячний термін з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;  
забезпечити прийняття актів, необхідних для реалізації цього Закону;  
забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

**Президент України**

**В. Ющенко**

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення вимог законодавства про об'єднання громадян**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :

I. Внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122) такі зміни:

1) Доповнити главу 15 Розділу II статтею 188-20 такого змісту:

«Стаття 188-20. Невиконання законних вимог представників органу легалізації об'єднань громадян

Невиконання законних вимог посадових осіб органів легалізації об'єднань громадян або створення перешкод для їх діяльності – тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

2) Доповнити главу 15 Розділу II статтею 188-21 такого змісту:

«Стаття 188-21. Порушення об'єднаннями громадян законодавства про об'єднання громадян

Порушення об'єднаннями громадян вимог законодавства про об'єднання громадян, зокрема з питань легалізації, функціонування та припинення функціонування об'єднань громадян – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

3) Доповнити статтю 221 цифрами «188-20», «188-21».

4) Доповнити пункт 1 статті 255 абзацом такого змісту: органів, які здійснюють легалізацію об'єднань громадян (статті 188-20, 188-21).

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набуває чинності з дня його опублікування.

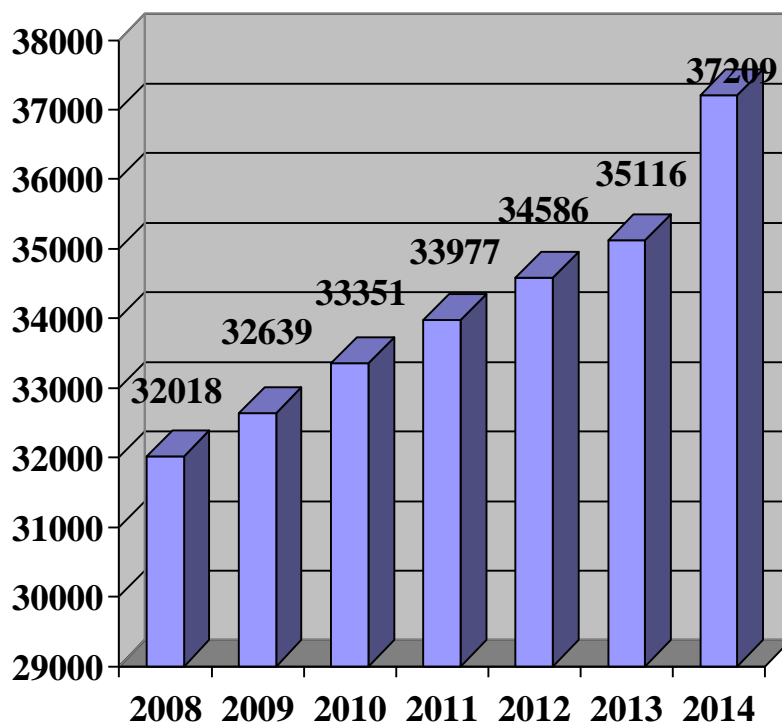
**Президент України**

**В. Ющенко**



## Додаток П

Кількість релігійних організацій в Україні  
з 2008 до 1 січня 2014 року  
(за даними місцевих органів юстиції)



## Додаток Р

### АНКЕТА

для вивчення стану ефективності законодавства, яке регулює публічне управління неполітичними об'єднання громадян

#### **Шановні пані та панове!**

Дніпропетровським гуманітарним університетом проводиться вивчення ефективності законодавства про об'єднання громадян. Результати дослідження, сподіваємося, сприятимуть розбудові в Україні громадянського суспільства, необхідною складовою якого є заснована на нормах права ефективна та рівно партнерська взаємодія держави та громадських організацій. Ми будемо дуже вдячні за Вашу участь в анкетуванні. Будь ласка, підкресліть необхідну відповідь або напишіть свою, якщо це необхідно

#### **Щиро вдячні за Вашу допомогу!**

1. Рід Вашої діяльності (наприклад, керівник громадської організації, член громадської організації, працівник підрозділу з легалізації об'єднань громадян тощо) \_\_\_\_\_

2. Чи вважаєте Ви за необхідне подальше розширення в Україні мережі громадських організацій \_\_\_\_\_

3. Як Ви вважаєте, чи залежить становлення громадського суспільства від кількості існуючих громадських організацій \_\_\_\_\_

4. Як Ви вважаєте, чи є Закон України «Про об'єднання громадян» ефективним засобом правового регулювання взаємодії громадських організацій з органами державної влади (органами місцевого самоврядування) \_\_\_\_\_

5. Якщо ні, то з чим це пов'язано:

а) застарілістю та недосконалістю його положень;

б) відсутністю у законі чітких процедур;

в) недосконалістю закріплення прав та обов'язків об'єднань громадян;

г) недосконалістю закріплення прав та обов'язків органу легалізації;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

6. Як Ви вважаєте, чи є необхідним прийняття Основ законодавства про неполітичні об'єднання громадян та розробка процедурного законодавчого акта, який би заклав основи взаємодії суб'єктів публічного управління з неполітичними об'єднаними громадян \_\_\_\_\_

7. Чи є, на Ваш погляд, зрозумілим для приватних осіб законодавство про об'єднання громадян:

а) так;

б) майже так;

в) ні;

г) майже ні;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

8. Яких заходів слід вжити для того, щоб зробити законодавство про об'єднання громадян більш зрозумілим для приватних осіб \_\_\_\_\_

9. Чи є, на Ваш погляд, ефективною система державного контролю за функціонуванням об'єднань громадян. Поясніть, будь ласка, свою позицію \_\_\_\_\_

10. Чи є необхідним запровадження адміністративної відповідальності за невиконання представниками об'єднань громадян законних вимог посадових осіб органу легалізації об'єднань громадян. Поясніть, будь ласка, свою позицію \_\_\_\_\_

11. Чи вимагає удосконалення процедура притягнення об'єднань громадян до юридичної відповідальності за порушення ними законодавства про об'єднання громадян. Поясніть, будь ласка, свою позицію \_\_\_\_\_

***МИ ДУЖЕ ВАМ ВДЯЧНІ ЗА ЗУСИЛЛЯ, ЯКИХ ВИ ДОКЛАЛИ ПІД ЧАС  
ЗАПОВНЕННЯ ЦІЄЇ АНКЕТИ!***

*Леонід Емець*

*Дніпропетровський гуманітарний університет*

## Додаток С

### ДОВІДКА

*про узагальнення результатів анкетування представників об'єднань громадян та підрозділів з легалізації об'єднань громадян щодо ефективності законодавства, яке регулює публічне управління неполітичними об'єднання громадян*

Було опитано 98 осіб, з них 53 особи – представники об'єднань громадян; 45 – представники підрозділів з легалізації об'єднань громадян.

- 68 % висловилися за подальше розширення мережі громадських організацій;
- 56 % пов'язали розвиток громадського суспільства зі збільшенням кількості громадських організацій;
- 81 % висловилися за необхідність приведення Закону України «Про об'єднання громадян» до реалій сьогодення. На думку респондентів, перш за все слід більш чітко визначити можливі види об'єднань громадян, а після цього чітко визначити їх права та обов'язки, а також права та обов'язки представників держави (органів місцевого самоврядування), з якими об'єднання громадян контактують у процесі свого функціонування;
- 59 % респондентів підтримали ідею прийняття Основ законодавства про неполітичні об'єднання громадян;
- 63 % респондентів висловилися за необхідність покращення роботи органів легалізації об'єднань громадян у сфері інформування громадськості про умови та порядок легалізації об'єднань громадян;
- 57 % респондентів висловилися за необхідність посилення адміністративної відповідальності представників об'єднань громадян за невиконання ними вимог відповідних нормативних актів

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада» : полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. — 2004. — № 5. — С. 113—116.
2. Административное право зарубежных стран : учебник / [под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной]. — М. : Спарк, 2003. — 464 с.
3. Административное право России : курс лекций / К. С. Бельский [и др.] / под ред. Н. Ю. Хаманевой. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 704 с.
4. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — 520 с.
5. Адміністративна діяльність міліції : підруч. / за заг. ред. О. М. Бандурки. — Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2004. — 448 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимощук]. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
7. Адміністративне право України / за ред. С. В. Ківалова. — Одеса, 2003. — 896 с.
8. Адміністративне право України : академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004.— Т. 1. — 2004. — 584 с.
9. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. — К., 1999. — 378 с.
10. Архипов К. Закон в советском государстве / К. Архипов. — М.; Л., 1926. — 154 с.
11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.

12. Афанасьев К. К. Проблемы совершенствования административно-правовых форм и методов / Афанасьев К. К. // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. — (Спецвипуск). — 2000. — С. 240—247.
13. Афанасьев К. К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративно-правового регулювання / Афанасьев К. К. // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. — 2006. — № 3. — С. 26—36.
14. Афанасьев К. К. Про роль адміністративних процедур у вдосконаленні державного управління / Афанасьев К. К. // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. — 2006. — № 2. — С. 55—67.
15. Афанасьев К. К. Про співвідношення державного управління і державного регулювання суспільних відносин / Афанасьев К. К. // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. — 2004. — № 3. — С. 219—228.
16. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / Баглай М. В. — 3-е изд., изм. и доп. — М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. — 800 с.
17. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. — 353 с.
18. Бандурка О. О. Державне управління : проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання / Бандурка О. О. // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2004. — № 3. — С. 26—32.
19. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні : організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеню докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. О. Бандурка. — К., 2007. — 36 с.
20. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Бахрах Д. Н. — М. : Изд-во БЕК, 1996. — 368 с.
21. Бевзенко В. Поняття та ознаки державного регулювання / Бевзенко В. // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 11. —

С. 106—110.

22. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеню канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Є. О. Безсмертний. — Х., 1997. — 19 с.

23. Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право) : консп. лекций / Белявский Н. Н. — 2-е изд. — Юрьев, 1910. — 372 с.

24. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия / Беляев В. П. // Государство и право. — 2006. — № 7. — С. 31—42.

25. Битяк Ю. П. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : консп. лекцій. / Битяк Ю. П., Зуй В. В., Комзюк А. Т. — Х. : Укр. юрид. академія, 1994. — 44 с.

26. Бондарчук І. Законодавче вдосконалення інститутів зупинення та ліквідації діяльності об'єднань громадян / І. Бондарчук // Право України. — 2006. — № 2. — С. 92—95.

27. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. — 2005. — № 6. — С. 16—21.

28. Буздуган Я. Правова характеристика благодійництва та благодійної діяльності як альтернативного джерела фінансового забезпечення охорони здоров'я / Я. Буздуган // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 9. — С. 88—91.

29. Бурило Ю. Система органів державного управління в інформаційній сфері / Ю. Бурило // Юридична Україна. — 2007. — № 1. — С. 25—29.

30. Бурлака О. Питання вдосконалення правового статусу органів управління / О. Бурлака, О. Костюченко // Радянське право. — 1981. — № 10. — С. 56—60.

31. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.

32. Володина Н. В. Взаимоотношения государства и религиозных объединений : опыт России и Азербайджана / Н. В. Володина, И. О. Кулиев // Государство и право. — 2002. — № 9. — С. 71—74.
33. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю. — М. : Юристъ, 2002. — 410 с.
34. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання / В. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 1. — С. 86—94.
35. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. — 2003. — № 10. — С. 86—89.
36. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] : в 2 т. / [под ред. В. А. Козбаненко]. — 2-е изд., с изм. и доп. — М. : «Статут», 2002. — Т. 2. — 592 с.
37. Греченко В. А. Україна у добу «раннього» тоталітаризму (20—ті роки ХХ ст.) : моногр. / В. А. Греченко, О. Н. Ярмиш. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. — 276 с.
38. Грица Т. Нормативно-правове забезпечення правового статусу відомчого закладу освіти / Т. Грица // Право України. — 2004. — № 1. — С. 102—105.
39. Гриценко І. С. Категорія «адміністративний примус» у працях перших вчених-адміністративістів / Гриценко І. С. // Науковий вісник Чернігівського ун-ту : Зб. наук. праць. (Правознавство). — Чернівці, 2005. — Вип. 306. — С. 74—77.
40. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : моногр. / Гриценко І. С. — К., 2007. — 335 с.
41. Демченко А. І. Правовий статус об'єднань юридичних осіб в Україні та Росії : порівняльний аналіз / Демченко А. І. // Вісник Луганської



академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. — 2003. — № 2. — С. 105—110.

42. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юстініан, 2007. — 288 с.

43. Державне управління : навч. посіб. / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю. та ін. ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.

44. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

45. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Додіна Євгенія Євгенівна. — Одеса, 2001. — 177 с.

46. Додіна Є. Є. Державний контроль за порядком створення громадських організацій / Додіна Є. Є. // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 2. — С. 134—137.

47. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. — М., 1914. — 333 с.

48. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. — 2-е изд. — М., 1917. — 294 с.

49. Елистратов А. И. Очерк административного права / Елистратов А. И. — М., 1922. — 236 с.

50. Етимологічний словник української мови : словник. Т. 3. — К. : Наукова думка, 1989. — 549 с.

51. Єгупенко В. В. Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. В. Єгупенко. — Х., 2002. — 19 с.

52. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. — Ре-

жим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015).

53. О регистрации союзов : Закон от 21 июня 1917 г. // Сборник законов. — 1917. — № 165. — Ст. 907.

54. Іванова О. Релігійна організація як суб'єкт трудового права : захист прав її працівників / О. Іванова // Право України. — 2000. — № 6. — С. 46—49.

55. Історія держави і права України : [підруч.] : у 2 т. / за ред. Тація В. Я., Рогожина А. Й., Гончаренка В. Д. — К. : Ін Юре, 2003. — Т. 1 — 2003. — 656 с.

56. Історія держави і права України : [підруч.] : у 2 т. / за ред. Тація В. Я., Рогожина А. Й., Гончаренка В. Д. — К. : Ін Юре, 2003. — Т. 2. — 2003. — 580 с.

57. Історія українського права / за ред. О. О. Шевченка. — К., 2001. — 302 с.

58. Карадже-Искров Н. М. Новейшая эволюция административного права / Карадже-Искров Н. М. — Иркутск, 1927. — 38 с.

59. Карнарук Н. Класифікація державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні / Н. Карнарук // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 3. — С. 40—43.

60. Карташов А. В. Інноваційні механізми регулювання взаємовідносин держави і громадських організацій у соціальній сфері / Карташов А. В. // Держава і право. — Вип. 24. — С. 247—252.

61. Ключниченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение) : учеб. пособие / Ключниченко А. П. — К. : КВШ МВД СССР, 1979. — 87 с.

62. Кобалевский В. Очерки советского административного права : учеб. / В. Кобалевский. — Харьков, 1924. — 260 с.

63. Кобринський В. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю / В. Кобринський // Юридична Україна. — 2006. — № 12. — С. 45—47.

64. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.П. Коваленко. — Х., 2003. — 197 с.
65. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747—IV (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.
66. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322—VIII (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50.
67. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Козлов Ю. М. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. — 160 с.
68. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. — М. : МГУ, 1986 — 247 с.
69. Козюбра М. І. Переконання та примус / Козюбра М. І. — К. : Вища школа, 1970. — 145 с.
70. Коліушко І. Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимощук // Право України. — 2001. — № 5. — С. 30—34.
71. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
72. Колпаков В. Правові акти державного управління : поняття, властивості, види / В. Колпаков // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 3. — С. 105—108.
73. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
74. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / Комзюк А. Т.; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. — 336 с.
75. Комзюк А. Т. Проблеми реформування законодавства, що регу-

лює адміністративний примус / А.Т. Комзюк // Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні : зб. наук. праць. — К., 1999. — Вип. 2. — Ч. 2. — С. 316—321.

76. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — С. 270.

77. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : [учебн.] : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — 3-е изд-е, обновл. и дораб. — М. : Изд-во БЕК, 2000. — 784 с.

78. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие / отв. ред. Д. А. Ковачев. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — 163 с.

79. Конституционный статус общественных организаций в СССР. — М., 1983. — 200 с.

80. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Советское государство. — 1936. — № 6. — С. 24—39.

81. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

82. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К. : Український центр правничих студій, 1999. — 376 с.

83. Конституція України : зі змінами та доповненнями : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. — Х. : Весна, 2008. — 48 с.

84. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268

85. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки // Збірник законів і розпоряджень Робітничо-селянського Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. — 1937. — № 30. — Ст. 121

86. Контролирующие органы и организации России : Компетенция и полномочия / под ред. А. П. Гуляева. — М. : МАЭП; ИИК «Калита», 2000. —

208 с.

87. Концепція Адміністративної реформи в Україні. — К. : Центр політико-правових реформ, 1998. — 60 с.

88. Коренев А. П. Административное право России : [учебн.] : в 3 ч. / Коренев А. П. — М. : МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. — 280 с.

89. Кресін О. Громадянське суспільство і держава : шлях до порозуміння і співпраці (з методологічного семінару) / О. Кресін // Право України. — 2004. — № 3. — С. 18—21.

90. Кримінальне право України : Загальна частина : [підруч.] / за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація ; уклад. : М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін. — К. – Х. : Юрінком Інтер – Право, 2002. — 416 с.

91. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : моногр. / Кузьменко О. В. — Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. — 232 с.

92. Кулакова Є. Компетенція : поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 3. — С. 11—14.

93. Курінний Є. Державне управління : оновлений погляд на визначення категорії / Є. Курінний // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 12. — С. 82—85.

94. Курс административного права и процесса / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 1998. — 798 с.

95. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры / Лазарев Б. М. — М. : «Наука», 1988. — 272 с.

96. Лазор О. Органи державного управління в галузі екології та природних ресурсів / О. Лазор // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. — 2001. — № 4. — С. 195—202.

97. Ластовецький А. Вдосконалення державного регулювання підприємництва у ракурсі адміністративної реформи / А. Ластовецький // Право

України. — 2002. — № 6. — С. 18—24.

98. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / Левитский В. Ф. — Х., 1894. — 25 с.

99. Літвіна О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Літвіна. — Х., 2003. — 187 с.

100. Майданник О. Про роль контролю у здійсненні державної влади / О. Майданник // Юридична Україна. — 2006. — № 5. — С. 4—9.

101. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник / Малиновський В. Я. — 2-ге вид., доп. та перероб. — К. : Атіка, 2003. — 576 с.

102. Матіос А. Державне управління в умовах адміністративно-правової реформи / А. Матіос // Юридична Україна. — 2006. — № 2. — С. 34—37.

103. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність : закони і коментарі : [навч. посіб.] / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2000. — 512 с.

104. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України / Мельник Р. С. // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 2004. — № 3. — С. 97—101.

105. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043).

106. Мумладзе И. Понятие государственного контроля за предпринимательской деятельностью / И. Мумладзе // Підприємництво, господарство та право. — 2006. — № 8. — С. 93—96.

107. Негодченко О. В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ : організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Негодченко Олександр Володимирович. — Х., 2003. — 477 с.

108. Негодченко А. В. О правовом положении православной церкви в Украине / Негодченко А. В. // Концепція формування законодавства України

: матер. регіональної міжвуз. наук.-практ. конф., 12—13 берез. 1997 р., Запоріжжя. — Запоріжжя, 1997. — С. 33—35.

109. Негодченко О. В. Деякі організаційні аспекти визначення механізму забезпечення реалізації прав, свобод і обов'язків людини й громадянина / Негодченко О. В. // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 2003 — № 2. — С. 9—16.

110. Нижник Н. Принципи та завдання вдосконалення функції контролю в системі державного управління України / Нижник Н., Бакуменко В., Кальниш Ю. // Президентський контроль. — 2004. — № 3. — С. 10—16.

111. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Нижник Н., Машков О., Мосов С. // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1998. — № 2. — С. 23—31.

112. Нижник Н. Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні / Нижник Н. Р. // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 4. — С. 17—25.

113. Нікіфоров В. Ю. Захист профспілками соціально-трудоових прав працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Нікіфоров Веніамін Юрійович. — Х., 2004. — 187 с.

114. Носова Н. П. История государственного управления в России (IX — XX вв.) : хрестоматия-практикум : учеб. пособие по спец. «Гос. и муницип. управление» / Носова Н. П. — Тюмень, 2005. — 552 с.

115. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / Овсянко Д. М. — 3-е изд-е, перераб. и доп. — М. : Юрист, 2001. — 468 с.

116. Одинцова А. В. Гражданское общество : взгляд экономиста / Одинцова А. В. // Государство и право. — 1992. — № 8. — С. 98—109.

117. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / Пахомов І. М. — Львів, 1962. — 295 с.

118. Пашенцева С. В. Правовое регулирование благотворительной деятельности в Российской империи / Пашенцева С. В. // Государство и

право. — 2006. — № 12. — С. 98—104.

119. Петров Г. И. Сущность советского административного права / Петров Г. И. — Л., 1959. — 184 с.

120. Півненко В. Правоохоронна система України : визначення і функціонування / В. Півненко // Вісник прокуратури. — 2003. — № 2. — С. 39—45.

121. Піддубна В. Релігійні організації як юридичні особи / В. Піддубна // Право України. — 2005. — № 4. — С. 107—109.

122. Подковенко С. Поняття контролю як важливої складової державного управління (у вітчизняній та зарубіжній літературі) / С. Подковенко // Держава та регіони. — 2006. — № 3. — С. 149—153.

123. Положение о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях) : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 августа 1930 г. // Сборник указов РСФСР. — 1930. — № 44. — С. 527.

124. Положение о добровольных товариществах и их союзах : постановление СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. // Сборник указов РСФСР. — 1932. — № 40.

125. Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань : наказ М-ва юстиції України від 07 грудня 2006 р. № 92/5 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 50. — Ст. 3352.

126. Потимко З. Теоретичні аспекти визначення сутності і класифікації методів державного управління / З. Потимко // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. — 1999. — № 2. — С. 30—39.

127. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : моногр. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. — 586 с.

128. Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від



12 грудня 1991 р. № 1975—ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 15. — Ст. 188.

129. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531/97—ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 46. — Ст. 292.

130. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781—ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 11. — Ст. 50.

131. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 грудня 1990 р. № 509—ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 6. — Ст. 37.

132. Про деякі питання, що виникають при застосуванні Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [Електронний ресурс] : роз'яснення Вищого Арбітражного Суду України № 02—5/109 від 29.02.1996 р. — Режим доступу : [http://www.arbitr.gov.ua/documents/02—5\\_109\\_1996—02—29.html](http://www.arbitr.gov.ua/documents/02—5_109_1996—02—29.html).

133. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. № 683 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 31. — Ст. 1463.

134. Про Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» [Електронний ресурс] : Лист Вищого арбітражного суду України № 01—8/9 від 14 січня 1998 р. — Режим доступу : <http://uazakon.com/document/spart75/inx75498.htm>.

135. Про затвердження зразка свідоцтва про легалізацію профспілки, об'єднання профспілок : Наказ М-ва юстиції України від 24 вересня 2003 р. № 117/5 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 39. — Ст. 2087.

136. Про затвердження Інструкції про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготов-

лення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів : Наказ М-ва внутр. справ України від 11 січня 1999 р. № 17 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 17. — Ст. 216.

137. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 р. № 201 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 2007. — № 12. — Ст. 419.

138. Про затвердження Положення про дозвільну систему [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=576—92—%EF>.

139. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 45. — Ст. 3020.

140. Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 140. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=140—93—%EF>.

141. Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ : Наказ Державної податкової адміністрації України від 11 липня 1997 р. № 232 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 1997. — № 32. — Ст. 94.

142. Про затвердження Порядку надання спілці професійних творчих працівників статусу творчої спілки як суб'єкта творчої діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 1998 р. № 762 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 22. — Ст. 15.

143. Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень

щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань : Наказ М-ва юстиції України від 07 грудня 2006 р. № 92/5 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 50. — Ст. 3352.

144. Про заходи щодо повернення релігійним організаціям культового майна [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 05 березня 1992 р. — Режим доступу : <http://uazakon.com/document/tpart14/isx14470.htm>.

145. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 11.

146. Про зупинення дії Закону Автономної Республіки Крим «Про об'єднання громадян» : Указ Президента України від 16 квітня 1997 р. № 328 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — Ст. 19.

147. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96—ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

148. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478—ІІІ // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 18. — Ст. 132.

149. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565—ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

150. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 грудня 1998 р. № 281—ХІV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 1. — Ст. 2.

151. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460—ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

152. Про організації роботодавців : Закон України від 24 травня 2001 р. № 2436—ІІІ // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 32. — Ст. 171.

153. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000 (зі змінами) //

Офіційний вісник України. — 2000. — № 42. — Ст. 1774.

154. Про порядок затвердження та реєстрації товариств і союзів, що не мають на меті отримання прибутку : Постанова ВУЦВК від 1 листопада 1922 р. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. — 1922. — № 38. — Ст. 577.

155. Про порядок реєстрації символіки об'єднань громадян [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 144. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=144—93—%EF>.

156. Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 145. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145—93—%EF>.

157. Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 143. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/11722>.

158. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97—ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 52. — Ст. 312.

159. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045—XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.

160. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987—XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 25. — Ст. 283.

161. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229—XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.

162. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966—IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

163. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035 (зі змінами) // Офіційний вісник України. — 2007. — № 89. — Ст. 3284.

164. Про товариство Червоного Хреста України : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 330—IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 5. — Ст. 47.

165. Про третейські суди : Закон України від 11 травня 2004 р. № 1701—IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 35. — Ст. 412.

166. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835—III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.

167. Проект Закону України «Про громадські організації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/05/16/672.html>.

168. Прозоров А. А. Административный надзор в советском государственном управлении : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / А. А. Прозоров. — М., 1986. — 21 с.

169. Прокопенко В. І. Трудове право України : підруч. / Прокопенко В. І. — Х. : Консул, 1998. — 480 с.

170. Пушкіна О. Право на свободу об'єднання та його юридичні гарантії у чинному законодавстві України / О. Пушкіна // Юридична Україна. — 2005. — № 5. — С. 4—10.

171. Развадовський В. До постановки проблеми про визначення сутності поняття державного управління безпекою дорожнього руху /

В. Развадовський // Право України. — 2003. — № 6. — С. 90—93.

172. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») : Рішення Конституційного Суду України від 09 липня 1998 р. № 12—рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 32. — Ст. 59.

173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частин другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) : Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 2310.

174. Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры : Теоретические вопросы : монограф. / Ю. С. Рябов. — Пермь : Кн. изд-во, 1974. — 82 с.

175. Рябцева Ю. М. Державне управління як форма реалізації державної влади / Рябцева Ю. М. // Теорія і практика державного управління. — 2006. — № 1. — С. 27—32.

176. Свод законов Российской империи. — СПб., 1906. — Т. I. Ч. 1. — С. 16—18.

177. Селиванов В. Ціннісно-правовий вимір вітчизняного державного управління / В. Селиванов // Право України. — 2004. — № 4. — С. 30—36.

178. Сіленко А. Сила та слабкість профспілок як показник ефективності соціального захисту працівників : порівняльний аналіз / А. Сіленко // Право України. — 2000. — № 2. — С. 22—24.

179. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручн. / Скакун О. Ф. ; [пер. з рос.]. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.

180. Словник української мови : у 11 т. — К. : Наукова думка, 1973.

— Т. 4.

181. Собрание узаконений и распоряжений правительства . — 1906. — № 48. — Ст. 308.

182. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. — М. : Сов. энциклопедия, 1983.

183. Соломенко О. М. Функції політичних партій / Соломенко О. М. // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2004. — № 4. — С. 163—167.

184. Про затвердження Регламенту передачі Міністерством юстиції та його територіальними органами державним реєстраторам даних про юридичних осіб : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства юстиції України від 27.02.2007 р. № 23/74/5 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 17. — Ст. 674.

185. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права : учебн. : в 3 т. / Старилев Ю. Н. — М., 2002. — — Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — 600 с.

186. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебн. / под ред. А. М. Бандурки. — Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. — 350 с.

187. Тарасов А. М. Государственный контроль : сущность, содержание, современное состояние / Тарасов А. М. // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 26—36.

188. Тацій В. Значення юридичної науки у формуванні правової системи України / В. Тацій // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 3. — С. 3—22.

189. Темах І. Юридичний статус громадських правозахисних організацій в Україні : проблеми та можливості вдосконалення / І. Темах // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2006. — Вип. 42. — С. 10—18.

190. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 2003. — 776 с.

191. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапин // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3—13.
192. Ткач Г. Поняття компетенції органу виконавчої влади / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2004. — Вип. 40. — С. 188—192.
193. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества : моногр. / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк. — Симферополь, 1997. — 310 с.
194. Третяк С. Профспілки як інститут громадянського суспільства / С. Третяк // Аналітика. — 2006. — № 9. — С. 91—93.
195. Туманова А. С. Законодательство об общественных организациях России в начале XX в. / Туманова А. С. // Государство и право. — 2003. — № 8. — С. 82—86.
196. Фролова О. Проблеми реформування інформаційно-методичного забезпечення управління / О. Фролова // Право України. — 2004. — № 12. — С. 87—91.
197. Хачатурян Х. Переорієнтація державного управління України на потреби громадян : нова Європейська модель / Х. Хачатурян // Актуальні проблеми державного управління. — 2006. — Вип. 2. — С. 58—65.
198. Химич О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Химич. — К., 2005. — 175 с.
199. Цветков В. Проблеми методологічного забезпечення вітчизняного державного управління / В. Цветков, В. Селиванов // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 3. — С. 101—112.
200. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435—IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40. — Ст. 356.
201. Цыбулевская О. И. Гуманизм убеждения и принуждение в совет-



ском праве / Цыбулевская О. И. // Вопросы теории государства и права. — Вып. 8. — Саратов. — 1988. — С. 130—140.

202. Чабан В. П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України : навч. посібник / Чабан В. П. — К. : Атіка, 2002. — 144 с.

203. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебн. / Чиркин В. Е. — М., 1997. — 568 с.

204. Чувилев А. А. Правоохранительные органы : учебн. пособие / А. А. Чувилев, Ан. А. Чувилев. — М. : Юриспруденция, 2000. — 176 с.

205. Шершнева-Цитульская И. А. Правовой статус религиозного объединения : понятие и виды / Шершнева-Цитульская И. А. // Государство и право. — 2005. — № 3. — С. 109—113.

206. Шестак В. С. Контроль у контексті управління як фундаментальна функція держави / Шестак В. С. // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. — 2000. — № 4. — С. 36—41.

207. Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеню докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. К. Шкарупа. — Одеса, 1996. — 56 с.

208. Шмідт А. Правовой статус особи в Україні : де-юре та де-факто / А. Шмідт // Право України. — 2005. — № 2. — С. 19—20.

209. Щиглик А. И. Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР : моногр. / Щиглик А. И. — М., 1977. — 254 с.

210. Щодо формування Реєстру зареєстрованих в Україні міжнародних організацій, філій і представництв іноземних неурядових, громадських та благодійних організацій та об'єднань : Наказ М-ва юстиції України від 27 червня 2003 р. № 75/5 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 27. — Ст. 1355.

211. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР : моногр. /

Ямпольская Ц. А. — М., 1972. — 216 с.

212. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручн. / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. — Х., 2002 — 672 с.

213. Ярмол Л. Проблеми вдосконалення законодавства України про свободу віросповідання та релігійні організації / Л. Ярмол // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2000. — Вип. 35. — С. 21—25.

214. Gram, Christof Privatisierung und notwendige Staatsaufgabe / Christof Gramm. — Berlin : Duncker und Humblot, 2001. — 511s.

М о н о г р а ф і я

*Ємець Леонід Олександрович*  
*Негодченко Олександр Володимирович*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ  
ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН  
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ)

Підписано до друку 9.12.2014. Формат 60×84 1/16. Папір офсетний  
Умовн. друк. арк. 11,85. Обл.-вид. арк. 9,59. Зам. № 237.  
Наклад 40 прим.

Видавець «ФОП Середняк Т.К.», 49000, Дніпропетровськ, 18, а/с 1212  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 4379 від  
02.08.2012.

Ідентифікатор видавця в системі ISBN 7029  
49000, Дніпропетровськ, 18, а/с 1212  
тел. (063)-401-55-03, (056)-798-22-47  
E-mail: s-k-y@ukr.net,  
[www.isbn.com.ua](http://www.isbn.com.ua)  
[www.adverta.com.ua](http://www.adverta.com.ua)  
[www.vk.com/izdatelstvo\\_adverta](http://www.vk.com/izdatelstvo_adverta)  
[www.facebook.com/adverta.Izdatelstvo](http://www.facebook.com/adverta.Izdatelstvo)

