

**МОМЕНТ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ
ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ**
**MOMENT OF OCCURRENCE OF ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY
OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN UKRAINE**

Віхляєв М.Ю.,
*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного та трудового права
Запорізького національного університету*

У статті на підставі аналізу нового діючого законодавства України у сфері діяльності громадських об'єднань та положень адміністративно-правової науки щодо моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб та колективних суб'єктів адміністративного права, які не є юридичними особами, визначається момент виникнення адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань та досліджується динаміка її зміни під час створення та легалізації діяльності громадських об'єднань в Україні.

Ключові слова: правосуб'єктність, адміністративна правосуб'єктність, громадські об'єднання, момент, створення, легалізація.

В статье на основании анализа нового действующего законодательства Украины в сфере деятельности общественных объединений и положений административно-правовой науки относительно момента возникновения административной правосубъектности юридических лиц и коллективных субъектов административного права, не являющиеся юридическими лицами, определяется момент возникновения административной правосубъектности общественных объединений и исследуется динамика ее изменения во время создания и легализации деятельности общественных объединений в Украине.

Ключевые слова: правосубъектность, административная правосубъектность, общественные объединения, момент, создание, легализация.

In the article based on an analysis of new current legislation of Ukraine in the sphere of public associations and provisions of administrative legal science regarding of moment of occurrence of administrative legal personality of legal entities and collective subjects of administrative law, which are not legal entities, moment of occurrence of administrative legal personality of public associations are determined, dynamics of change during creation and legalization of public associations in Ukraine are investigated.

Key words: legal personality, administrative legal personality, public associations, moment, creation, legalization.

Актуальність статті обґрунтовується тим, що в ній розглядаються з наукової точки зору положення нового Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., які стосуються питань створення та легалізації діяльності громадських об'єднань. Звичайно, не варто стверджувати, що вказаний закон саме кар-

динально змінив порядок створення та діяльності громадських об'єднань в Україні. Уважний порівняльний аналіз старого та нового закону дозволяє констатувати наявність нормативного закріплення більш деталізованої процедури створення та легалізації діяльності громадських об'єднань в Україні. Саме вказана нормативна

деталізація на рівні законодавчого акту становить науковий інтерес, оскільки дозволяє виділити різні обсяги прав та обов'язків, які мають громадські об'єднання від моменту створення до моменту легалізації їхньої діяльності, відповідно і різні види їхньої адміністративної правосуб'єктності залежно від стадії процесу їхнього створення та легалізації діяльності

У вітчизняній юридичній науці питанням правосуб'єктності окремих видів об'єднань громадян України приділяли увагу вчені – представники різних наукових юридичних спеціальностей: Л.І. Адашис, Н.В. Богашева, С.Г. Брателю, О.М. Вашук, Н.П. Гаєва, О.В. Гейда, С.Ф. Денисюк, Є.Є. Додіна, Л.О. Ємець, В.С. Журавський, В.А. Завгородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, В.М. Кравчук, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, І.Т. Темех, О.Б. Федоровська, Н.А. Циганчук, В.О. Чепурнов та ін. Проте детальна увага саме моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань у вітчизняній адміністративно-правовій науці наразі не приділялася.

Отже, метою статті є намагання автора визначити момент виникнення адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань та дослідити динаміку її зміни під час створення та легалізації діяльності громадських об'єднань в Україні.

Серед представників адміністративно-правової науки існує дискусія щодо моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, що дозволяє виділити три групи точок зору. Перша група вчених вважають, що адміністративна правосуб'єктність виникає з моменту державної реєстрації юридичної особи, оскільки до цього моменту існує адміністративна правосуб'єктність не юридичної особи, а колективного утворення, метою якого є створення та державна реєстрація юридичної особи. Друга група вчених вважає, що адміністративну правосуб'єктність юридична особа набуває з моменту прийняття рішення засновниками про її створення. Точка зору третьої групи вчених є досить схожою з першою, проте вони, на відміну від представників першої групи вчених, вважають, що колективне утворення, яке створено засновниками для реєстрації юридичної особи, має лише часткову адміністративну правосуб'єктність, не маючи адміністративної дієздатності. Вважаємо за доцільне підтримати першу точку зору, яку досить ґрунтовно аргументує А.В. Пасічник, зазначаючи, що об'єднання засновників юридичної особи приватного права є колективним суб'єктом адміністративного права без статусу юридичної особи. На його думку, об'єднання засновників має адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, яка може бути фактично реалізована, оскільки і законодавство передбачає таку можливість (нормативно встановлено відповідні процедури), і ознаки самого об'єднання (організаційна єдність, автономність) гарантують фактичну можливість реалізовувати елементи правоздатності та правового статусу суб'єкта. Об'єднання засновників набуває свою власну адміністративну правосуб'єктність, а не правосуб'єктність (як інколи зазначається – часткову чи усучену) майбутньої юридичної особи [1, с. 54].

Як відомо, громадські об'єднання поділяються на два види: зі статусом юридичної особи та без статусу юридичної особи. На відміну від підтриманої нами позиції, що юридична особа набуває адміністративної правосуб'єктності з моменту державної реєстрації, специфікою громадських об'єднань є те, що моментом виникнення їхньої адміністративної правосуб'єктності є момент створення. Відповідно до п. 1 ст. 9 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників і оформлюється протоколом [2], тобто чіткий момент створення громад-

ського об'єднання законом не визначено, проте можна зробити висновок, що цим моментом є саме прийняття рішення засновниками про створення громадського об'єднання шляхом голосування, а не момент підписання протоколу головою зборів та секретарем.

Подібну точку зору підтримує Т.О. Мацелик, яка зазначала, проте, спираючись ще на старий Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р., що об'єднання громадян вважається створеним із моменту прийняття рішень про створення об'єднання громадян, про затвердження його статуту і про формування керівних органів на з'їзді (конференції) або загальних зборах. З цього моменту об'єднання громадян, по суті, здійснює свою статутну діяльність, набуває права, за винятком прав юридичної особи, і приймає на себе обов'язки, передбачені законом [3, с. 26]. На підставі аналізу вказаної точки зору можна зробити висновок, що Т.О. Мацелик вважає, що громадське об'єднання набуває з моменту створення певну адміністративну правосуб'єктність, яка дозволяє їй не лише здійснити легалізацію своєї діяльності, проте й здійснювати основну статутну діяльність до моменту легалізації (наприклад, організовувати заходи, подавати звернення до органів державної влади). Подібна точка зору збігається з положеннями російського законодавства, зокрема Закону Російської Федерації «Про об'єднання громадян» від 19 травня 1995 р., загальні засади якого, зокрема новий і термін «громадські об'єднання», використав вітчизняний законодавець у 2012 р., приймаючи новий закон у сфері діяльності громадських об'єднань в Україні. Відповідно до ст. 18 Закону Російської Федерації «Про об'єднання громадян» від 19 травня 1995 р. рішення про створення громадського об'єднання, про затвердження його статуту і про формування керівних та контрольно-ревізійного органів приймаються на з'їзді (конференції) або загальних зборах. З моменту прийняття зазначених рішень громадське об'єднання вважається створеним: здійснює свою статутну діяльність, набуває права, за винятком прав юридичної особи, і приймає на себе обов'язки, передбачені цим законом [4]. Проте не можна погодитися з точкою зору Т.О. Мацелик, що з моменту створення українські громадські об'єднання можуть здійснювати статутну діяльність до моменту легалізації, оскільки подібна діяльність прямо заборонена на рівні Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. у п. 9 ст. 9, в якому зазначено, що дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання або громадського об'єднання, повідомлення якого не прийнято в установленому цим Законом порядку, крім дій, пов'язаних з реєстрацією такого об'єднання або повідомленням про його утворення, забороняються [2]. Додатковою аргументацією заборони здійснення статутної діяльності громадських об'єднань в Україні до моменту їхньої легалізації є встановлена на рівні ст. 1865 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за керівництво громадським об'єднанням, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку, а так само участь у діяльності таких об'єднань [5].

Аналіз вказаних нормативних положень дозволяє зробити висновок, що залежно від стадії та способу створення та легалізації адміністративну правосуб'єктність громадських об'єднань варто поділити на три види: часткову, неповну, повну.

Часткову адміністративну правосуб'єктність має громадське об'єднання, створене засновниками на загальних зборах, яке є колективним суб'єктом адміністративного права без статусу юридичної особи, метою якого є здійснення певної статутної діяльності, проте першочерговим та єдиним її завданням відповідно до вимог законодавства України є легалізація своєї діяльності. Моментом виникнення часткової адміністративної

правосуб'єктності громадського об'єднання є момент прийняття рішення засновниками про його створення. В рамках часткової адміністративної правосуб'єктності громадське об'єднання має можливість вчиняти дії, пов'язані лише з легалізацією її діяльності: подавати документи до уповноваженого органу з питань реєстрації, усувати виявлені недоліки у документах та подавати їх повторно, оскаржувати дії та рішення уповноваженого органу з питань реєстрації в порядку, передбаченим Кодексом адміністративного судочинства України.

Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. п. 8 ст. 9 передбачає максимальний термін існування часткової адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань, а саме – 60 днів з дня проведення установчих зборів, саме протягом цього терміну громадські об'єднання повинні зареєструватися або повідомити про своє утворення. Відповідно до п. 8 ст. 12 цього ж закону у разі неподання (ненадсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів з дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним, відповідно і припиняється їхня адміністративна правосуб'єктність. Проте відповідно п. 19 ст. 12 вказаного закону у випадках прийняття уповноваженим органом з питань реєстрації рішення про відмову у реєстрації громадського об'єднання, про направлення документів на доопрацювання, залишення документів без розгляду по суті громадське об'єднання може усунути недоліки та подати документи уповноваженому органу з питань реєстрації повторно протягом шести місяців. Відповідно протягом цих шести місяців громадське об'єднання володітиме частковою адміністративною правосуб'єктністю. Проте у ст. 16 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., яка визначає порядок повідомлення про утворення громадського об'єднання, також передбачена можливість громадського об'єднання усунути певні недоліки у документах у разі їх виявлення та подати документи повторно, проте не встановлено термін, протягом якого воно повинно це здійснити [2], що викликає наступне питання: протягом якого терміну існує адміністративна правосуб'єктність громадського об'єднання, яка подала документи для повідомлення про утворення та у якій вони були не прийняті через невідповідність, довічно чи все ж таки протягом 60 днів, чи так само, як і під час реєстрації – шість місяців? Вважаємо за доцільним вказаний недолік виправити на законодавчому рівні, встановивши також чіткий термін для повторного подання документів після усунення недоліків.

Неповну адміністративну правосуб'єктність мають громадські об'єднання легалізовані шляхом повідомлення про утворення, які не є юридичними особами, проте є колективними суб'єктами адміністративного права без статусу юридичної особи. Ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. у першій частині передбачає права, якими володіють усі легалізовані відповідно до закону громадські об'єднання в Україні, а у другій – якими володіють лише громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Моментом виникнення неповної адміністративної правосуб'єктності громадського об'єднання є момент прийняття рішення уповноваженим органом з питань реєстрації про прийняття письмового повідомлення та внесення відомостей про громадське об'єднання до Реєстру громадських об'єднань. В рамках неповної адміністративної правосуб'єктності відповідно до ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. громадські об'єднання мають наступні можливості: 1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); 2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів міс-

цевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; 5) проводити мирні зібрання; 6) здійснювати інші права, не заборонені законом [2]. Слід відміти позитивний крок законодавця у наділенні неповною адміністративною правосуб'єктністю громадські об'єднання, які легалізовані шляхом повідомлення про утворення, на рівні законодавчого акту, оскільки у старому Законі України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. права та обов'язки були передбачені лише для об'єднань громадян зі статусом юридичної особи [6]. У зв'язку з чим у адміністративно-правовій науці висловлювалися дві точки зору щодо вирішення вказаної проблеми: перша – пропонувалося на рівні нового закону або шляхом внесення змін до старого ліквідувати такий спосіб легалізації як повідомлення про заснування, друга – обґрунтовувалася позиція щодо необхідності наділення певним обсягом адміністративної правосуб'єктності об'єднань громадян, легалізованих шляхом повідомлення про заснування. Законодавець обрав саме другий спосіб вирішення вказаної проблеми, враховуючи досвід держав Західної Європи та практику застосування ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Європейським судом з прав людини, відповідно до якої можливість об'єднання є свободою людини, а наявність обов'язкової процедури реєстрації громадського об'єднання як юридичної особи розглядається як додаткове обмеження цієї свободи державою [7].

Відповідно повну адміністративну правосуб'єктність мають громадські об'єднання, які легалізували свою діяльність шляхом реєстрації та отримали статус юридичної особи. Моментом виникнення повної адміністративної правосуб'єктності громадського об'єднання є момент внесення відомостей про зареєстроване громадське об'єднання як юридичну особу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Додатково, окрім прав, якими володіють громадські об'єднання, наділені неповною адміністративною правосуб'єктністю, в рамках повної адміністративної правосуб'єктності громадські об'єднання мають право відповідно до ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; брати участь у адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації в рамках у разі здійснення ними підприємницької діяльності, брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності, а також мати інші адміністративні права, якими володіють усі суб'єкти адміністративного права зі статусом юридичної особи [2].

На підставі здійсненого аналізу діючого законодавства України у сфері легалізації діяльності громад-

ських об'єднань та положень адміністративно-правової доктрини щодо моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності колективних суб'єктів адміністративного права, можна зробити висновок, що адміністративну правосуб'єктність громадські об'єднання набувають з моменту прийняття рішення засновниками про їх створення, проте вказана правосуб'єктність є частковою, оскільки подібні колективи утворення наділенні лише правами, за допомогою яких вони можуть здійснити легалізацію громадського об'єднання, проте не мають права здійснювати свою статутну діяльність. З моменту здійснення легалізації діяльності громадських об'єднань, вони набувають або неповну адміністративну правосуб'єктність у разі легалізації шляхом повідомлення про утворення, залишаючись колективними утвореннями без статусу юридичної особи, або повну

адміністративну правосуб'єктність у разі легалізації шляхом реєстрації та набуття статусу юридичних осіб. Таким чином можна стверджувати про специфіку адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань як різновиду юридичних осіб приватного права, для переважній більшості яких характерним є те, що колективні утворення, які були створенні для реєстрації юридичної особи, не мають часткової адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, а мають власну адміністративну правосуб'єктність. Громадські об'єднання від моменту створення до моменту легалізації діяльності є вже саме громадськими об'єднаннями та відповідно мають часткову адміністративну правосуб'єктність громадських об'єднань, проте не часткову адміністративну правосуб'єктність юридичних осіб, які будуть створенні після реєстрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пасічник А.В. Окремі аспекти виникнення адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб приватного права / А.В. Пасічник // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1. – С. 52–56.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Голос України. – 2012. – 18.04.2012. – №70 – С. 8.
3. Мацелик Т.О. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян: поняття та сутність / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2010. – № 2. – С. 23–28.
4. Об общественных организациях : Федеративный Закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34 – С. 504.
7. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.