

УДК 342.9:351.74(477)

**О.В. Кожухар,**  
здобувач ДНДІ МВС України, старший науковий співробітник  
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,  
ORCID ID 0000-0002-2234-781X

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ І ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті розглядається адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії з органами і підрозділами Національної поліції України. Визначено чинники, що впливають на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян. Проаналізовано нормативні акти, які регламентують діяльність громадських формувань в Україні, що дозволило встановити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Зроблено висновок щодо прийняття концептуальних документів, які стосуються державної політики України в сфері взаємодії поліції та громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** суб'єкт права, громадські об'єднання, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, правосуб'єктність.

*В статье рассматривается административно-правовой статус институтов гражданского общества как субъектов взаимодействия с органами и подразделениями Национальной полиции Украины. Определены факторы, влияющие на административно-правовой статус объединений граждан. Проанализированы нормативные акты, регламентирующие деятельность общественных формирований в Украине, что позволило установить главное отличие их административно-правового статуса от административно-правового статуса государственных структур. Сделан вывод о принятии концептуальных документов, касающихся государственной политики Украины в сфере взаимодействия полиции и гражданского общества.*

**Ключевые слова:** субъект права, общественные объединения, административно-правовой статус, административно-правовые отношения, правосубъектность.

Необхідним елементом становлення та розвитку демократичної та правової держави є діяльність інститутів громадянського суспільства. Сьогодні вони відіграють велику роль у формуванні соціальної, державної та правоохоронної політики. Незважаючи на різноманітність інститутів громадянського суспільства та їх різновекторність, об'єктивно вони сприяють формуванню демократично-громадянського суспільства, зацікавленості громадян у взаємодії з державою. Від того, як будуть розвиватися взаємовідносини з інститутами громадянського суспільства, залежить вирішення багатьох питань у діяльності органів з охорони правопорядку [1].

У сучасній юридичній науці окремі питання та проблеми, пов'язані з правовим регулюванням діяльності громадських об'єднань у своїх працях розглядали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Борисов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, В.С. Куйбіда, Л.Р. Наливайко, О.В. Негодченко, О.С. Передерій, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.Г. Шило, В.К. Шкарупа та інші вчені-правники. Проте, враховуючи процес реформування МВС України та його підрозділів, це питання потребує додаткового вивчення. Отже, мета нашої статті – розглянути адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії з органами і підрозділами Національної поліції України.

Значною мірою взаємовідносини держави й об'єднань громадян регулюють норми адміністративного права. Ці норми визначають правовий статус об'єднань громадян, а саме: сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади.

Громадянське суспільство виступає ключовим моментом у дослідженні всього комплексу відносин сучасного суспільства та держави. Воно не замінює державу, воно не є по відношенню до неї цілком керованою системою або суб'єктом управління. Це дві взаємозумовлені складові соціальної системи. Держава може створювати сприятливі умови для діяльності громадянського суспільства, формувати правову базу його діяльності, надавати підтримку його інститутам. Крім того, варто зазначити, що кожен інститут громадянського суспільства має свою специфіку взаємодії з Національною поліцією України в сфері захисту прав і свобод людини [2].

Так, у частині 1 ст. 36 Конституції України визначається, що громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації [3].

Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Таким чином, об'єднання громадян може бути визнане таким лише за наявності певних умов: воно є виключно добровільним утворенням, що створюється на основі спільних інтересів, і лише громадянами для реалізації своїх прав і свобод. Об'єднання громадян незалежно від назви може бути громадською організацією або політичною партією.

Важливим чинником, що впливає на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, є встановлення державою обмежень на створення й діяльність об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації такі об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняють у судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету й територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права й свободи людини, здоров'я населення, створення воєнізованих формувань.

Громадські об'єднання органічно вплітаються в тканину суспільних і, передусім, адміністративно-правових відносин. Без них неможливо уявити саму організацію суспільства, механізм здійснення народовладдя в Україні. Іншими словами, демократія без різноманітних громадських об'єднань неможлива.

Форми суспільної активності громадських організацій виражені в їх діяльності, тому поняття “громадські об’єднання” є узагальнюючим, що відображає різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Громадська організація – це громадське об’єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [4].

Громадське об’єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [4].

Попри велику кількість громадських об’єднань, їх прийнято класифікувати на дві великі групи, беручи до уваги мету діяльності: політичні партії та громадські організації.

Відзначимо, що будь-які об’єднання громадян вступають в адміністративно-правові відносини з державою та іншими суб’єктами права. Зокрема, держава видає нормативно-правові акти, на основі та на виконання яких спрямовують свою діяльність різні громадські об’єднання, наприклад, Конституція України, а також закони України “Про громадські об’єднання” редакція від 2 березня 2014 р., “Про політичні партії в Україні” від 5 квітня 2001 р., “Про захист прав споживачів” у редакції від 17 травня 1991 р., “Про благодійну діяльність” від 5 липня 2012 р., Положення “Про порядок легалізації об’єднань громадян” від 26 лютого 1993 р., Положення “Про порядок реєстрації символіки об’єднань” від 26 лютого 1993 р. тощо. Крім того, громадські об’єднання взаємодіють між собою, можуть об’єднуватися або ж поділятися на частини тощо.

Аналіз нормативних актів, які регламентують діяльність громадських формувань в Україні дозволяє встановити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Вона полягає в тому, що у відносинах з іншими суб’єктами права і між собою ці формування виступають виключно від власного імені і не мають державно-владних повноважень. Держава інтенсивно і цілеспрямовано регулює їх діяльність. Проте використовувані у цій сфері управлінські форми і методи істотно відрізняються від тих, які застосовуються щодо державних органів.

Свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських формувань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Суть же такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об’єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації.

Так, ст. 8 Закону “Про об’єднання громадян” передбачає, що держава забезпечує додержання їх прав і законних інтересів, а втручання державних органів та службових осіб у діяльність об’єднань громадян, як і втручання об’єднань громадян у діяльність державних органів, не допускається, крім випадків, передбачених законом; у ст. 25 Закону “Про захист прав споживачів” (у редакції від 15 грудня 1994 р.) міститься норма, що забезпечує об’єднанням споживачів підтримку з боку держави при здійсненні своїх прав.

Важливою особливістю Закону “Про об’єднання громадян” є те, що його дія не поширюється на професійні спілки, а також на релігійні, кооперативні організації, об’єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські,

селищні комітети), органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо), інші об'єднання громадян, порядок створення і діяльності яких визначається відповідним законодавством.

Діяльність об'єднань громадян різноманітна. Вона може бути спрямована на участь у розробці державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, розвиток благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, зумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Втручання органів державної влади і посадових осіб у діяльність громадських об'єднань, як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, неприпустиме, за виключенням випадків, передбачених законом [4].

Таким чином, законодавство визначає громадське об'єднання як певну спільноту, учасники якої спільними зусиллями реалізують спільні інтереси. Громадські об'єднання здійснюють свою діяльність в інтересах громадян та самостійно визначають свою діяльність. Держава не втручається в діяльність об'єднань громадян, надаючи їм широку автономію. Проте це не виключає здійснення з боку держави контролю за діяльністю об'єднань громадян. Так, органи, що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за дотриманням ними положень статуту. Законом закріплено право представників цих органів бути присутніми на заходах, які проводять об'єднання громадян, вимагати потрібні документи й одержувати в необхідних випадках пояснення.

За порушення законодавства об'єднання громадян несуть відповідальність у встановленому законом порядку. До них можуть бути застосовані попередження, штраф, тимчасове припинення діяльності. У випадках, передбачених законом, об'єднання громадян може бути примусово розпущено (ліквідовано) на підставі рішення суду [4].

Стаття 11 Закону України “Про Національну поліцію” [5] зазначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Слід відзначити, що напрями взаємодії громадських організацій та поліції неможливо вичерпно визначити у законодавстві. Але щодо підстав взаємодії, то громадські організації можуть визначити ситуації, які вони сприймають як проблематичні з погляду стану правопорядку, а поліцейські, які діють у системі підтримки правопорядку, можуть безпосередньо впливати на причини проблеми та її можливі шляхи вирішення. Тому напрями взаємодії органів поліції з громадськими організаціями можуть бути спрямовані на: участь у розробці та розгляді програм, концепцій, планів щодо охорони правопорядку та діяльності органів поліції; обмін інформацією про стан громадського порядку й суспільної безпеки; по-перше, ця інформація необхідна для визначення актуальних завдань щодо профілактики й припинення правопорушень, планування роботи поліції, підвищення її ефективності; по-друге, обмін такою інформацією буде позитивно впливати на рівень довіри громадян; моніторинг та припинення

поширення інформації, що може спровокувати масові зворушення; сприяння поліції в охороні правопорядку (спільне патрулювання з робітниками органів поліції, здійснення загального контролю за діяльністю органів поліції тощо); навчання представниками поліції представників громадськості методам і формам профілактики правопорушень; проведення з ними роботи із правового навчання; надання методичної та іншої допомоги у плануванні й обліку їх діяльності; організація роботи з молодіжними та дитячими організаціями щодо проведення спільних заходів, спрямованих, передусім, на роз'яснювальну роботу щодо попередження правопорушень; залучення волонтерів, журналістів до висвітлення роботи поліції. Ці заходи можуть здійснюватися у різних формах: публікація матеріалів у ЗМІ; висвітлення роботи патрульної поліції або дільничних тощо; аналітична робота щодо розкриття або не розкриття злочинів протягом певного періоду тощо; розроблення за участю громадськості карти небезпечних ділянок міста (у порівнянні з іншими районами) з метою посилення патрулювання; організація періодичних зустрічей з населенням щодо звітності з метою висвітлення діяльності поліції, створення освітніх програм із навчання громадян, завдяки яким вони мають можливість ознайомитися з роботою співробітників поліції і краще зрозуміти всі аспекти їх повсякденної діяльності. При Міністерстві внутрішніх справ України сформована Громадська рада [6], яка діє на підставі відповідного положення, а в областях сформовані робочі групи з представників громадськості. Метою їх діяльності є допомога правоохоронним органам, що також сприятиме підвищенню довіри громадян до поліції. Основними завданнями Громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Розвиток Національної поліції України на сучасному етапі характеризується послідовною інтеграцією в систему демократичної держави і громадянського суспільства. В межах удосконалення взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства в сфері захисту особистих прав і свобод людини в Україні необхідно розробити і прийняти концептуальні документи щодо державної політики України в сфері захисту прав громадян, взаємодії поліції та громадянського суспільства, а також вдосконалення професійної підготовки співробітників Національної поліції України [2].

На підставі зазначеного вище слід визнати, що характер взаємовідносин між поліцією та громадськими організаціями є одним із найважливіших індикаторів соціально-політичної ситуації в країні, тому питання налагодження відносин між громадськими організаціями та поліцією потребує більшої уваги, зокрема на законодавчому рівні. Законодавче закріплення форм взаємодії поліції з громадськими організаціями буде сприяти розвитку цього інституту, формуванню високого рівня довіри до діяльності поліції, підвищенню рівня правової культури громадян [1].

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ніколенко Л.М. Питання взаємодії громадських організацій та поліції. Всеукр. наук.-практ. конф. “Актуальні питання забезпечення публічної безпеки...” (Маріуполь, 12 травня 2018 р.): тези доповіді. Маріуполь, 2018. С. 144–147.
2. Сальнікова Н.В. Взаємодія громадянського суспільства з Національною поліцією України. Всеукр. наук.-практ. конф. “Актуальні питання забезпечення публічної безпеки...” (Маріуполь, 12 травня 2018 р.): тези доповіді. Маріуполь, 2018. С. 160–162.

3. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 22.10.2018).
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page> (дата звернення: 22.10.2018).
5. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. Урядовий кур'єр. 2015. № 146. Ст. 11.
6. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf> (дата звернення: 22.10.2018).

#### REFERENCES

1. *Nikolenko, L.M.* (2018) Pytannya vzayemodiyi hromadskykh orhanizatsiy ta politsiyi. "Issues of an Interaction between Civic Organizations and the Police". All-Ukr Scient.-Pract. Conf. "Actual Issues of Public Safety ..." (Mariupol, May 12, 2018): heads of report. Mariupol. P. 144–147 [in Ukrainian].
2. *Salmikova, N.V.* (2018) Vzayemodiya hromadyanskoho suspilstva z Natsionalnoyu politsiyeyu Ukrayiny. "Civil Society Interaction with the National Police of Ukraine". All-Ukr. scient.-pract. conf. "Actual Issues of Public Safety ..." (Mariupol, May 12, 2018): heads of report. Mariupol. P. 160–162 [in Ukrainian].
3. Constitution of Ukraine dated 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Date of Application: 22.10.2018) [in Ukrainian].
4. On Public Associations: Law of Ukraine dated 22.06.2012 No 5026-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page> (Date of Application: 22.10.2018) [in Ukrainian].
5. On National Police: Law of Ukraine dated 02.07.2015. Governmental Courier. 2015. No 146. Art. 11 [in Ukrainian].
6. Regulations on the Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf> (Date of Application: 22.10.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.9:351.74(477)

**O.V. Kozhukhar,**  
Postgraduate, Senior Researcher,  
State Research Institute MIA Ukraine,  
ORCID ID 0000-0002-2234-781X

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE INSTITUTIONS OF A CIVIL SOCIETY AS THE SUBJECTS OF AN INTERRELATION WITH BODIES AND SUBDIVISIONS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Paper considers the administrative and legal status of civil society institutions as the subjects of an interaction with bodies and units of the National Police of Ukraine.

It is noted that despite the diversity of civil society institutions and their diverse patterns, they objectively contribute to the formation of a democratic and civil society and the interest of citizens in their interaction with the state. The state may create favorable conditions for the activities of civil society, form the legal basis for its activities, provide support to its institutions. At the same time, civil society can function without direct intervention of the state, but it is endowed with the function of "civil control" in relation to the state. In addition, it should be noted that each institution of a civil society has its own specificity of an interaction with the National Police of Ukraine in the field of protection of human rights and freedoms.

It is noted that public associations are organically related to public and, first of all, administrative and legal relations. Without taking them into account it's impossible to imagine the very organization of society, the mechanism of an implementation of democracy in Ukraine.

In addition, the factors influencing the administrative and legal status of citizens' associations are determined. The normative acts regulating the activity of public formations in Ukraine have been analyzed, which allowed establishing the main difference between their administrative and legal status and the administrative and legal status of state structures.

It is noted that the directions of cooperation between public organizations and police can not be completely defined in the legislation. However, they may be aimed at: participation in the development and review of programs, concepts, plans for the protection of law and order and the activities of the police; exchange of an information on the state of public order and public safety; training representatives of the police of the public on methods and forms of crime prevention; conduction of legal education with them; provision of methodical and other assistance in planning and accounting their activities; work with youth and children's organizations in carrying out joint activities aimed at an explanatory work on the prevention of offenses; the involvement of volunteers, journalists in covering the activities of the police, and so on.

On the basis of above mentioned, it should be recognized that the nature of the relationship between the police and public organizations is one of the most important indicators of the socio-political situation in the country. Therefore, the issue of establishing relations between civil society organizations and the police needs more attention, especially at the legislative level. Legislative consolidation of the forms of an interaction between police and non-governmental organizations will contribute to the development of this institution, the formation of a high level of trust in the activities of the police, and raising the level of legal culture of citizens.

**Keywords:** subject of law, public associations, administrative and legal status, administrative and legal relations, juridical personality.

Отримано 29.11.2018