

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

БОНДАРЧУК ІЛІЯ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.728 (477)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ І ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ
В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

А в т о р е ф е р а т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник –

кандидат юридичних наук, доцент **Летнянчин Любомир Іванович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри конституційного права України.

Офіційні опоненти:

- доктор юридичних наук, доцент **Серьогін Віталій Олександрович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, начальник кафедри конституційного та міжнародного права, полковник міліції;

- кандидат юридичних наук, доцент **Барчук Валерій Борисович**, Національна академія Служби безпеки України, заступник завідувача кафедри теорії та історії держави і права.

Захист відбудеться 16.05.2014 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано 14.04.2014 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розвиток вітчизняного законодавства про об'єднання громадян на сучасному етапі державотворення України відрізняється високою динамікою. У складному процесі становлення та розвитку конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій в Україні у повній мірі відображаються загальні тенденції суперечливих і проблемних станів взаємовідносин громадянського суспільства і української держави.

Унормування цих відносин супроводжується нормативно-правовим оформленням нового інституту конституційного права – інституту легалізації об'єднань громадян, який ще не отримав належного наукового аналізу, але став на практиці невід'ємною складовою у механізмі взаємодії держави з громадськими організаціями та політичними партіями.

Вітчизняні вчені, а також науковці країн колишнього СРСР вже торкалися досліджуваного наукового питання, але лише на рівні окремих розділів дисертацій і монографічних досліджень та наукових статей.

Так, цим питанням займалися О.В. Гейда, А.В. Курочкін, Д.В. Лук'янов, М.М. Новіков, С.О. Солдатов, С.С. Юр'єв (у теоретико-правовому аспекті), С.Є. Заславський, В.В. Лапаєва, Г.М. Михалева, М.В. Примуш (у політико-правовому аспекті), С.А. Авак'ян, А.А. Алієв, Т.К. Байкова, Н.П. Гаєва, В.З. Гушин, В.І. Кафарський, О.О. Кожевніков, О.М. Кокотов, А.О. Кондрашев, С.Ю. Лукаш, Д.О. Малий, В.І. Полевий, О.В. Селивончик, Ю.М. Тодика (у державно-правовому аспекті), Ю.А. Юдін, Г.В. Голосов (у порівняльно-правовому аспекті), Є.Є. Додіна, Л.О.Ємець (у адміністративно-правовому аспекті) та інші.

Але в їх роботах відсутній комплексний та системний аналіз конституційно-правових засад легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні. Зокрема, у науковій літературі поки ще відсутній понятійний апарат, а опис процедур створення юридичних осіб громадських об'єднань у адміністративно-правовому чи цивільно-правовому вимірі неповний і настільки відрізняється від відповідних характеристик у конституційному праві, що їх слід “добудовувати” до загальної моделі легалізації, що закріплена у чинному конституційному законодавстві України. Наявні пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання громадських організацій та політичних партій в Україні розпорошені та не мають системності. При цьому відсутність комплексного наукового дослідження із зазначених питань, головним чином, і обумовила вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідних

робіт Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми “Права людини і проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства” (№ 0106U002285). Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 19.12.2008 р. (протокол № 5).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертації полягає у науковій розробці, узагальненні та визначенні конституційно-правових основ легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні, а також у виробленні конкретних пропозицій щодо удосконалення конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій в Україні.

Відповідно до поставленої мети у дисертації передбачено вирішити такі наукові задачі:

- висвітлити становлення та розвиток інституту легалізації об’єднань громадян у сучасних конституційно-правових реаліях України;
- розробити класифікацію правового статусу громадських організацій і політичних партій;
- встановити тенденції розвитку українського законодавства про об’єднання громадян;
- з’ясувати конституційно-правову практику регулювання легалізації громадських організацій та політичних партій в Україні і зарубіжних країнах;
- визначити поняття конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій та навести його основні складові елементи;
- з’ясувати зміст поняття “легалізація об’єднань громадян” у конституційно-правовому аспекті та охарактеризувати основні рівні її прояву, а також форми реалізації;
- аргументувати визначені у національному законодавстві особливості режиму набуття об’єднаннями громадян конституційно-правового статусу політичних партій;
- сформулювати пропозиції і рекомендації з удосконалення конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій та визначити значення цього регулювання у напрямку забезпечення розвитку відносин між державою та об’єднаннями громадян в Україні.

Об’єктом дослідження виступає сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі офіційного визнання за соціальним колективним утворенням публічно-правового статусу громадської організації і політичної партії.

Предметом дослідження є конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети дисертантом застосовувався комплекс загальнонаукових, спеціальних і конкретно-наукових методів. В якості загальних, універсальних керівних ідей застосовані принципи діалектико-матеріалістичного методу, які сформульовані на підставі відповідних законів і категорій діалектики.

Центральну роль у дослідженні процесу набуття об'єднаннями громадян правового статусу громадських організацій і політичних партій як суб'єктів конституційного права, механізму “суб'єктоутворення” відіграв системний підхід. Саме системний аналіз дав можливість більш глибоко дослідити специфіку правосуб'єктності громадських організацій і політичних партій як суб'єктів конституційного права, виявити дійсні лінії взаємозв'язку і взаємодії з органами легалізації, встановити підстави класифікації їх правового статусу.

Вирішальне значення на окремих етапах дослідження предмета дисертації мали конкретно-наукові методи. Зокрема, порівняльно-правовий – для вивчення зарубіжного досвіду регулювання відносин, пов'язаних з особливостями конституційно-правового регулювання громадських організацій та політичних партій; конкретно-соціологічний – для встановлення чинників, які впливають на суспільну свідомість і формують суспільну думку, що у свою чергу робить суттєвий вплив на зміст правового регулювання інституту легалізації об'єднань громадян; правове прогнозування – для визначення конкретних перспектив розвитку державно-правової практики України у сфері легалізації громадських організацій та політичних партій і розробки пропозицій щодо подальшого удосконалення конституційно-правового законодавства.

Нормативно-правову базу дисертаційної роботи складають Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, чинні нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, що регулюють порядок створення громадських організацій та політичних партій, їх діяльність та її припинення, повноваження відповідних органів державної влади, на яких покладено здійснення функцій з легалізації об'єднань громадян.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали практики діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів у 2005-2012 рр. з напрямку легалізації об'єднань громадян (положення, інструкції, рішення колегій, плани робіт, завдання, інформаційні листи, методичні рекомендації та інші документи); накази і роз'яснення Міністерства юстиції України та Державної реєстраційної служби України з питань легалізації об'єднань громадян; дані статистичних звітів про роботу територіальних органів Міністерства юстиції України з напрямку легалізація об'єднань громадян;

особистий досвід багаторічної праці дисертанта в територіальних органах Міністерства юстиції України на посадах провідного спеціаліста Сакського міськрайонного управління юстиції Автономної Республіки Крим, головного спеціаліста Сакського міськрайонного управління юстиції Автономної Республіки Крим, а також як начальника Сімферопольського міського управління юстиції Автономної Республіки Крим.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що запропонована дисертація є першим в Україні науковим дослідженням теоретичних і практичних проблем конституційно-правового регулювання основ легалізації громадських організацій та політичних партій, у якому з'ясовано її сутність та рівні прояву, обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій по вдосконаленню конституційного регулювання засад утворення та діяльності громадських організацій і політичних партій в Україні.

На основі проведеного дослідження сформульовано низку нових для науки конституційного права положень, узагальнень, висновків:

вперше:

– обґрунтовано, що у сучасних умовах конституційно-правове регулювання набуття об'єднанням громадян офіційного статусу політичних партій з одного боку, базується на єдиних із громадськими організаціями конституційних засадах їх правового становища у суспільно-політичній системі країни, а з іншого – в силу владно-публічної специфіки природи права на об'єднання у політичні партії потребує більш детального правового регулювання порядку їх утворення і діяльності, та законодавчих вимог до внутрішньопартійної організації на демократичних засадах;

– доведено, що недоцільним є виділення таких видів правового статусу громадських організацій і політичних партій, як загальний та спеціальний, а виходячи із сутності і внутрішньої будови права, запропоновано виокремлювати наступні два види статусу як громадських організацій, так і політичних партій: публічно-правовий та приватноправовий;

– зроблено висновок, що легалізація об'єднань громадян як інститут конституційного права має ґрунтуватися на правовому принципі самостійності внутрішньо-організаційного етапу створення об'єднання громадян (фактичного утворення) щодо наступного визнання державою офіційного статусу громадської організації або політичної партії (юридичне утворення);

– запропоновано авторську модель механізму легалізації громадських організацій і політичних партій, що має прояв на трьох автономних рівнях: 1) статусному (законодавче визначення правових основ діяльності громадських організацій і політичних партій); 2) процедурному (вид правозастосовної

діяльності держави) та 3) функціональному (встановлення конституційно-правових вимог до внутрішньо-організаційної діяльності громадських організацій і політичних партій);

– обґрунтовано потребу у доповненні Закону України “Про політичні партії в Україні” від 05.04.2001 р. № 2365-III новою статтею “Принципи утворення і діяльності політичних партій” з наступним змістом: “Утворення та діяльність політичних партій має здійснюватися на принципах відкритості, публічності, демократичності внутрішньої організації та управління, а також рівноправної участі всіх її членів у процесі вироблення та прийняття політичною партією рішення”;

удосконалено:

– змістовне навантаження категорії “легалізація об’єднань громадян”, відповідно до якого зроблено висновок, що даний процес включає не тільки складові адміністративно-правових відносин між громадянами і органами влади з приводу утворення чи реєстрації об’єднань громадян, а й поширюється на регламентовані конституційно-правовими нормами відносини між об’єднанням громадян та державою з приводу набуття та втрати правового статусу громадської організації і політичної партії, і виступає передумовою реалізації їх конституційно-правової відповідальності;

– класифікацію заходів конституційно-правової відповідальності громадських організацій і політичних партій, зокрема, запропоновано розрізняти за критерієм особливостей методів впливу: 1) державно-правові заходи контролю за діяльністю громадських організацій і політичних партій у сфері публічно-правових відносин; 2) санкції конституційно-правової відповідальності громадських організацій і політичних партій за порушення норм Конституції і законів України;

– положення про необхідність законодавчого визначення єдиного органу державної влади, що уповноважений здійснювати легалізацію об’єднань громадян; у зв’язку із цим запропоновано скасувати положення підпункту 7 пункту “б” частини першої ст. 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, що відносить до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад реєстрацію у встановленому порядку місцевих об’єднань громадян;

дістали подальшого розвитку:

– визначення поняття і структури конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій;

– положення про необхідність розмежування протизаконних дій окремих членів об’єднання громадян від протизаконного характеру діяльності об’єднання громадян;

– пропозиція закріпити на рівні Конституції норму про те, що справи про

заборону громадських об'єднань із всеукраїнським статусом, в тому числі про заборону політичних партій, вирішуються Конституційним Судом України;

– положення про те, що конституційне закріплення гарантій (умов) свободи політичної діяльності об'єднань громадян відносно захисту демократії настільки ж важливе з точки зору законності і прав людини, як і конституційно-правове встановлення засад регулювання утворення і діяльності політичних партій і громадських організацій у якості гарантії стійкості конституційного ладу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації сприятимуть удосконаленню конституційно-правового забезпечення легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні. Одержані результати можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень як загальних проблем правового регулювання організації і діяльності громадських організацій та політичних партій, так і нагальних проблем, що пов'язані із нормативно-правовим забезпеченням діяльності державних органів;

– *правотворчій сфері* – як теоретичний матеріал при розробці та ухваленні законів України, що визначають конституційно-правовий статус громадських організацій та політичних партій, а також конкретні рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства з питань легалізації громадських організацій та політичних партій;

– *сфері практичної діяльності* – для вироблення рекомендацій щодо застосування правових норм, якими закріплюються основи взаємовідносин між державою та об'єднаннями громадян з приводу набуття останніми правового статусу, а також удосконалення діяльності органів, та посадових осіб на яких покладається функція легалізації об'єднань громадян;

– *навчальному процесі* – при підготовці відповідних розділів підручників з конституційного права України, у викладанні навчальних дисциплін “Конституційне право України”, спецкурсу “Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні”, при проведенні лекційних і практичних занять.

Наукові напрацювання дисертаційного дослідження використані у правотворчій діяльності Центру законодавчих ініціатив при Верховній Раді Автономної Республіки Крим, у правозастосовній діяльності реєстраційної служби Сімферопольського міського управління юстиції Автономної Республіки Крим, у навчальному процесі Кримського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення,

висновки і пропозиції, що містяться в цій науковій роботі, обговорені, схвалені й рекомендовані до захисту кафедрою конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові теоретичні напрацювання й рекомендації дисертанта оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах, політологічних і конституційних читаннях: науково-практичному семінарі молодих учених та здобувачів “Проблеми судової реформи в Україні” (м. Харків, 9 квітня 2008 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів з нагоди II Фестивалу науки “Юридична наука очима молодих вчених” (м. Харків, 16-17 травня 2008 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених “Осінні юридичні читання” (м. Харків, 12-13 листопада 2008 р.); XXI Харківських політологічних читаннях “Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ” (м. Харків, 18 грудня 2008 р.); міжнародній науковій конференції “Розвиток громадянського суспільства: духовність і право” (м. Алушта, 27-29 вересня 2009 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження викладені дисертантом у десяти статтях, опублікованих у провідних наукових фахових виданнях України та зарубіжних країн, тезах п’яти наукових доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, політологічних і конституційних читаннях, семінарах.

Структура дисертації визначена предметом і логікою дослідження. Робота складається із вступу, двох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків до розділів та загальних висновків по дисертації. Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок, з них основний обсяг тексту – 188 сторінок. Список використаних літературних джерел складається із 273 найменувань і вміщений на 33 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтована актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, визначаються її зв’язок з науковими планами та програмами, мета, завдання, об’єкт і предмет дослідження, сформульована наукова новизна, викладено методологічну основу роботи, розкрито теоретичне і практичне значення результатів, а також їх апробацію.

Розділ 1. “Конституційно-правове регулювання громадських організацій і політичних партій в Україні” складається з чотирьох підрозділів та висновків до цього розділу.

У підрозділі 1.1 “Право на свободу об’єднання у сучасній конституційно-правовій теорії та практиці України” зазначається, що для розуміння

характеру і змісту легалізації громадських організацій і політичних партій та її значення на сучасному етапі розвитку відносин української держави і громадянського суспільства, досліджено конституційно-правові засади регулювання громадських організацій і політичних партій та проаналізувати існуючі у науковій літературі підходи до розуміння самої природи права на свободу об'єднання.

На думку дисертанта, право на свободу об'єднання є невід'ємним за приналежністю універсальним правом людини, що випливає з її соціальної суті, необхідності самореалізації і розвитку особистості в процесі спілкування і об'єднання з іншими людьми. При цьому зазначається, що розкриття змісту права на свободу об'єднання як самостійної категорії внутрішньодержавного права буде неможливим без системного зв'язку між конституційною сферою політичної свободи особистості й універсальним правом людини на свободу об'єднання.

Автор дійшов висновку, що правова природа права на свободу об'єднання має дуалістичний характер. З одного боку це право слід розглядати як універсальну цінність, що має субсидіарне значення для реалізації інших суб'єктивних прав та законних інтересів, а з іншого – традиційне віднесення його до політичних прав виокремлює його основоположну роль у забезпеченні участі в управлінні державними і суспільними справами. Зазначене право має бути визнано як один з головних критеріїв визнання демократичного характеру держави та її правової системи. Одночасно воно складає фундаментальну методологічну основу для дослідження особливостей, закономірностей та специфіки сучасних відносин між українською державою та громадянським суспільством.

У підрозділі 1.2 *“Правовий статус громадських організацій і політичних партій як предмет конституційно-правового регулювання”* вказується, що конституційно-правова природа статусу громадських організацій і політичних партій обумовлюється системними зв'язками не всіх соціальних взаємодій, які виникають у суспільстві, а лише тими, які об'єктивно здатні стати предметом конституційно-правового регулювання. До складу конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій, на думку автора, входять такі основні елементи (компоненти): а) конституційні гарантії діяльності громадських організацій і політичних партій; б) конституційно-правові принципи утворення і діяльності громадських організацій і політичних партій; в) права та обов'язки громадських організацій і політичних партій; г) конституційно-правова відповідальність громадських організацій і політичних партій.

Окрему увагу в дисертації приділено дослідженню конституційно-правових принципів як спільного елементу конституційно-правового статусу

громадських організацій і політичних партій.

Проте, на жаль, у вітчизняній практиці системний вплив принципів на формування і функціонування громадських організацій і політичних партій як суб'єктів конституційного права недооцінений. Яскраво це демонструє Закон України “Про політичні партії в Україні” від 05.04.2001 р. № 2365-III, в якому взагалі не міститься норми щодо принципів діяльності політичних партій. Цей закон лише встановлює основні принципи державного регулювання політичних партій, які виражаються з одного боку у гарантіях діяльності політичних партій, а з іншого – у конституційно-правовій регламентації їх діяльності (ст.ст. 3, 4). У цих нормах втілені конституційні принципи відносин між державою та громадянським суспільством з приводу реалізації громадянами конституційного права на об'єднання у політичні партії як невід'ємного елемента механізму народовладдя (ст.ст. 5, 15 Конституції України). Зроблено висновок, що Закон про політичні партії визначає допустимі межі взаємодії політичних партій і держави через категорію “заборона втручання”, що є свідченням того, що законодавець у конституційно-правовому регулюванні статусу політичних партій виходить здебільшого із розуміння політичної партії як інституту громадянського суспільства, а не як структурного елемента сфери публічно-владних відносин.

У підрозділі 1.3 “Правові позиції Конституційного Суду України як джерело правового регулювання статусу політичних партій і громадських організацій” аналізується практика Конституційного Суду України щодо нормативно-правових актів з регламентації діяльності громадських організацій і політичних партій.

У дисертації зроблено висновок про те, що серед численних законодавчих прогалин, суперечностей та невідповідностей розрізаних нормативно-правових актів про об'єднання громадян, рішення Конституційного Суду України стають провідним джерелом правового регулювання діяльності громадських організацій та політичних партій. Вони мають величезне значення у сфері реалізації невід'ємного права на об'єднання, оскільки в цілому надають конституційно-правовому регулюванню громадських організацій і політичних партій системності.

У підрозділі 1.4 “Специфіка конституційно-правової відповідальності громадських організацій і політичних партій в Україні” проаналізована сучасна вітчизняна та зарубіжна наукова література, останні зміни у чинному законодавстві України щодо правозастосування заходів конституційно-правової відповідальності громадських організацій і політичних партій.

Систему заходів конституційно-правової відповідальності громадських організацій і політичних партій складають: 1) державно-правові заходи контролю за діяльністю громадських організацій і політичних партій у сфері

публічно-правових відносин (припис, звернення реєструючого органу до суду про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії; відмова у реєстрації громадського об'єднання); 2) санкції конституційно-правової відповідальності громадських організацій і політичних партій за порушення норм Конституції і законів України (заборона діяльності політичної партії, заборона громадського об'єднання).

Автором визначено, що підстава конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій – це одночасно і конкретна правова норма, що порушується, і наявність у діях об'єднання громадян фактичних обставин у формі певного конституційного делікту.

На погляд дисертанта, дії членів керівного органу, пов'язані з їх діяльністю у політичній партії чи громадській організації, не повинні виходити за межі контролю з боку рядових учасників об'єднання громадян. А у разі вчинення протиправних дій, наприклад, публічних закликів або висловлювань, певними особами (керівником чи членом об'єднання громадян), що спонукають до насильницького захоплення або утримання влади, порушення суверенітету та територіальної цілісності України тощо, об'єднання громадян повинно негайно привселюдно заявити про свою незгоду з такими діями чи висловлюваннями. А вищезазначені особи мають бути позбавлені членства в цьому об'єднанні, про що має бути сповіщено громадськість. Тобто, таким чином, колектив об'єднання як суб'єкт конституційно-правових відносин, до якого можуть застосовуватись заходи конституційно-правової відповідальності, одночасно може виступати і в якості суб'єкту, який виконуватиме функцію конституційно-правового попередження.

З огляду на це, слід розмежовувати протизаконний характер діяльності об'єднання громадян та протизаконні дії його окремих членів. Здійснення останніми правопорушень за рамками статутної діяльності об'єднання громадян, мотивованих не рішеннями статутних органів, а власним особистим мотивом, передбачає відповідальність тільки конкретних громадян і не торкається об'єднання.

Розділ 2. “Організаційно-правові аспекти легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні” складається з чотирьох підрозділів та висновків до цього розділу.

У підрозділі 2.1 “Легалізація об'єднань громадян в Україні: питання теорії і практики” дисертант робить висновок про те, що конституційно-правова сутність терміну “легалізація об'єднання громадян”, передусім, пов'язана із метою конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій – практичного забезпечення природного і

невід'ємного права людини на свободу об'єднання. Виходячи із цього, інститут легалізації громадських організацій і політичних партій має ґрунтуватися на правовому принципі самостійності внутрішньо-організаційного етапу створення об'єднання громадян (фактичного утворення) від наступного визнання державою його офіційного статусу (юридичне утворення). Тому легалізацію об'єднань громадян у конституційно-правовому розумінні не можна ототожнювати із дозволом, що забезпечує створення громадських формувань і перетворення їх на суб'єктів права. Може йтися лише про визначений у законі засіб визнання державою правового статусу фактично утвореного соціального об'єднання.

Автором доведено, що легалізація є виключно функцією держави, яку можна простежити на трьох рівнях: статусному, процедурному і функціональному.

Статусний рівень легалізації об'єднань громадян виявляється у процесі законодавчого закріплення принципів утворення і діяльності громадських організацій і політичних партій, гарантій їх діяльності, прав і обов'язків та конституційно-правової відповідальності, і полягає у змістовному наповненні всіх системних елементів конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій логікою конституційно-правового регулювання.

Процедурний рівень легалізації об'єднань громадян є основним режимом взаємодії уповноважених органів держави і об'єднань громадян з приводу отримання правового статусу громадських організацій і політичних партій, що передбачає реалізацію механізму утворення (реєстрація, повідомлення про заснування, акредитація, взяття до уваги повідомлення про належність до певного виду об'єднання тощо) громадських організацій і політичних партій.

Функціональна легалізація має передбачати визначення державою певних критеріїв демократичності внутрішньої діяльності, за якими соціальне об'єднання визнаватиметься політичною партією або громадською організацією, і, по суті, виконуватиме регулятивно-охоронну роль у забезпеченні реалізації конституційного права на свободу об'єднання у механізмі взаємодії держави з об'єднаннями громадян.

У підрозділі 2.2 *“Легалізація громадських організацій і політичних партій як конституційно-правова процедура”* виділяються наступні характерні ознаки легалізації як правової процедури: 1) здійснюється уповноваженими державними органами з метою дотримання прав і свобод людини, захисту конституційного ладу; 2) засноване на принципах: невтручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, стадійності, обов'язковості легалізації (офіційного утворення) об'єднань громадян; 3) є формою державного контролю за набуттям

об'єднанням громадян легального статусу громадської організації або політичної партії; 4) реалізується у визначених законодавством правових формах та полягає у встановленій законодавством моделі здійснення юридично значущою діяльності; 5) є результатом послідовного виконання юридично значущих дій з набуття, підтвердження чи припинення об'єднанням громадян офіційного статусу громадської організації, політичної партії.

Особливу увагу в дисертаційному дослідженні приділено детальному аналізу структури органів державної влади, які здійснюють легалізацію об'єднань громадян на сучасному етапі і здійснювали її до набуття чинності Законом України “Про громадські об'єднання” від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Зокрема, тривалий час законодавча невизначеність щодо питання про єдиний орган влади, який мав здійснювати легалізацію місцевих громадських організацій, зумовлювала різні правові режими їх утворення, здійснення ними статутної діяльності, а також різні механізми реалізації контрольної функції органом, який здійснив реєстрацію. Із прийняттям вищезазначеного закону подолано чимало існуючих недоліків у процедурі легалізації об'єднань громадян, і, зокрема, закріплений єдиний уповноважений орган з питань реєстрації.

У підрозділі 2.3 “Особливості набуття конституційно-правового статусу політичних партій” зазначається, що отримання офіційного підтвердження об'єднанням громадян правового статусу політичної партії передбачає використання таким об'єднанням спеціальних прав, серед яких передовсім виділяється право брати участь у демократичних виборах до органів державної влади шляхом висування кандидатів на таких виборах.

Набуття об'єднаннями громадян конституційно-правового статусу політичних партій має деякі особливості і полягає у трьох основних блоках: по-перше у законодавчому закріпленні обов'язку мати програму, яка є викладом цілей та завдань партії, а також шляхів їх досягнення; структури керівних органів і форм діяльності, статус учасників тощо; по-друге, в конституційно-правовому обмеженні щодо членства у політичних партіях, а також процедури прийняття рішення про створення політичної партії; і по-третє, у законодавчому передбаченні обов'язковості проходження процедури реєстрації та заборони здійснювати діяльність незареєстрованим політичним партіям.

У підрозділі 2.4. “Тенденції і перспективи законодавчого вдосконалення інституту легалізації об'єднань громадян в Україні” вказується, що сьогодні кожна держава, здійснюючи конституційно-правове регулювання порядку утворення і діяльності громадських організацій та політичних партій, виходить із власного історичного досвіду, враховуючи національні політичні

традиції, конкретні умови політичного розвитку, міжнародні стандарти із захисту прав людини.

На думку дисертанта, законодавство України у сфері легалізації громадських організацій і політичних партій все ж ще залишається суперечливим та недостатньо ефективним. Тому, лише узгодивши положення різних законодавчих актів, в тому числі і в частині визначення єдиного органу державної влади уповноваженого здійснювати легалізацію об'єднань громадян, подолавши протиріччя та недостатню визначеність багатьох з них, можна проводити виважену і послідовну державну політику у сфері легалізації об'єднань громадян.

У роботі зроблено висновок про те, що за своєю концепцією новий Закон України “Про громадські об'єднання” зберігає необхідне правонаступництво із попереднім Законом України “Про об'єднання громадян” у закріпленні конституційно-правових засад легалізації об'єднань громадян. Разом з тим, на думку автора, прийняття нового Закону України “Про громадські об'єднання” ознаменувало собою перехід до принципово інших засад взаємодії держави, громадян та їх об'єднань у сфері набуття правового статусу громадських організацій.

ВИСНОВКИ

Дисертація містить теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що виявляється в комплексному визначенні конституційно-правових основ легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні. Висвітлено низку теоретичних і практичних питань юридичної регламентації правового статусу громадських організацій та політичних партій, сформульовано науково обґрунтовані висновки стосовно її значення у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства, опрацьовано пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства у цій сфері. Головні наукові і практичні результати роботи автор вбачає у наступному:

1. Питання закріплення гарантій (умов) свободи політичної діяльності об'єднань громадян відносно захисту демократії настільки ж важливе з точки зору законності і прав людини, як і гарантії конституційного ладу по встановленню конституційно-правових засад регулювання діяльності політичних партій і громадських організацій.

2. Конституційно-правова сутність терміну “легалізація об'єднання громадян”, передусім, пов'язана із метою конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій – практичного забезпечення природного і невід'ємного права людини на свободу об'єднання. Виходячи із цього, інститут легалізації громадських організацій і

політичних партій має ґрунтуватися на правовому принципі самостійності внутрішньо-організаційного етапу створення об'єднання громадян (фактичного утворення) від наступного визнання державою його офіційного статусу (юридичне утворення).

3. У вітчизняних політико-правових реаліях природа права на свободу об'єднання має у більшості своїх випадках первинне значення, тобто воно не виступає засобом реалізації інших прав і свобод (вторинне значення), а виникає як самостійна міра поведінки з метою задоволення права на участь в управлінні державними і суспільними справами. У зв'язку із цим закономірною є функція держави, що полягає у правовому унормуванні реалізації сукупності позитивних суб'єктивних прав, які складають зміст права на свободу об'єднання, впорядкуванні і гарантуванні правового статусу різноманітних форм об'єднань громадян, а на конституційному рівні України – правового статусу громадських організацій та політичних партій.

4. Поняття конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій визначається як сукупність юридичних факторів, що обумовлюють існування і подальшу діяльність об'єднання громадян як суб'єкту конституційно-правових відносин. До системи єдиних елементів конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій слід віднести: а) конституційні гарантії діяльності громадських організацій і політичних партій; б) конституційно-правові принципи утворення і діяльності громадських організацій і політичних партій; в) права та обов'язки громадських організацій і політичних партій; г) конституційно-правову відповідальність громадських організацій і політичних партій.

5. У змістовному контексті ст. 36 Конституції України обумовлюється потреба в більш предметному у порівнянні з іншими об'єднаннями громадян правовому регулюванні порядку утворення, діяльності і внутрішнього устрою саме політичних партій. Адже, в основі наявності конституційного визнання особливостей правового статусу політичних партій лежить право українського законодавця встановлювати у розвиток конституційних положень про право на свободу об'єднання – додаткові вимоги зі створення та організації діяльності політичних партій.

6. На рівні Закону про політичні партії містяться принципи, які визначають суспільно-правову природу в діяльності політичних партій як добровільних об'єднань громадян, у той же час невизначеними залишаються правові основи взаємовідносин між державою і об'єднаннями громадян з приводу отримання останніми правового статусу політичної партії як публічного інституту, діяльність якого безпосередньо пов'язана із організацією та функціонуванням публічно-правової або політично-правової влади. Тому необхідно доповнити Закон України "Про політичні партії в

Україні” від 05.04.2001 р. № 2365-III новою статтею “Принципи утворення і діяльності політичних партій” з наступним змістом: “Утворення та діяльність політичних партій має здійснюватися на принципах відкритості, публічності, демократичності внутрішньої організації та управління, а також рівноправної участі всіх її членів у процесі вироблення та прийняття політичною партією рішення”.

7. Легалізація об’єднань громадян як виключна функція держави має прояв на трьох рівнях: статусному, процедурному і функціональному.

8. Легалізація громадських організацій і політичних партій як комплексний інститут законодавства становить систему норм, які регулюють суспільні відносини у сфері утворення, діяльності або її припинення громадських організацій та політичних партій як суб’єктів конституційного (публічного) права.

9. Встановлення державою конституційно-правового статусу громадських організацій і політичних партій, закріплення конституційних основ їх взаємодії з органами державної влади, порядку їх утворення, функціонування, припинення, умов і підстав застосування заходів юридичної відповідальності є статусною легалізацією об’єднань громадян, якій притаманний регулятивно-установчий характер. Її головна мета полягає в тому, щоб на момент виникнення у громадян потреби об’єднання для досягнення суспільної мети, державою були встановлені вихідні умови майбутньої спільної діяльності у визначених законодавцем формах, для надання фактичному об’єднанню громадян формально-визначеного стану суб’єктів публічно-правових відносин – громадських організацій та політичних партій.

10. Процедурна легалізація об’єднань громадян являє собою різновид управлінської діяльності органу виконавчої влади та передбачає дотримання об’єднанням громадян встановленого на законодавчому рівні способу заснування (реєстрація, повідомлення про утворення, повідомлення про приналежність до певного виду об’єднання громадян тощо) громадських організацій і політичних партій унаслідок видання цим органом відповідних актів застосування.

11. Під функціональною легалізацією об’єднань громадян, в першу чергу, слід розуміти встановлені та гарантовані державою вимоги до змісту діяльності громадської організації і політичної партії як самоврядної одиниці громадянського суспільства, вираженої через колективну волю формально організованої частини суспільства, що реалізується через встановлений і гарантований державою демократизм організаційно-практичної діяльності даного об’єднання. Функціональна легалізація має регулятивно-охоронний характер.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці у фахових виданнях:

1. Бондарчук І.В. Законодавче вдосконалення інститутів зупинення та ліквідації діяльності об'єднань громадян / І.В.Бондарчук // Право України. – 2007. – № 2. – С. 92–95.

2. Бондарчук І.В. Законодавче удосконалення інституту державної реєстрації об'єднань громадян / І.В.Бондарчук // Право України. – 2007. – № 8. – С. 108–111.

3. Бондарчук І.В. Специфіка відповідальності політичної партії як особливого виду об'єднання громадян за порушення чинного законодавства / І.В.Бондарчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 1(75). – С. 120–127.

4. Бондарчук І.В. Легалізація об'єднань громадян як конституційно-правове поняття / І.В.Бондарчук // Юридична Україна. – 2009. – № 7(79). – С. 28–32.

5. Бондарчук І.В. Особливості конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій в Україні / І.В.Бондарчук // Юридична Україна. – 2009. – № 10(82). – С. 28–34.

6. Бондарчук І.В. Право на свободу об'єднання в Україні: конституційно-правове регулювання і міжнародно-правові стандарти / І.В.Бондарчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12(98). – С. 89–97.

7. Бондарчук І.В. Конституційно-правовий статус громадських організацій та політичних партій в Україні: проблеми законодавчого регулювання / І.В.Бондарчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 3. – С. 88–96.

8. Бондарчук І.В. Рішення Конституційного Суду України у правовому регулюванні діяльності політичних партій і громадських організацій / І.В.Бондарчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 5. – С. 106–113.

9. Бондарчук І.В. Общественные организации и политические партии в Украине: особенности и проблемы конституционно-правового регулирования / И.В.Бондарчук // Вопросы российского и международного права. – 2013. – № 4. – С. 74–91.

10. Бондарчук І.В. Легалізація общественных объединений в механизме защиты конституционного строя Украины / И.В.Бондарчук // Anale științifice ale Academiei “Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. – 2013. – № 1. – С. 53–60.

Тези наукових доповідей і повідомлень:

11. Бондарчук І.В. Деякі питання правового регулювання заборони

політичних партій та громадських організацій у державно-правові та судовій практиці України / І.В.Бондарчук // Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників науково-практичного семінару молодих учених та здобувачів “Проблеми судової реформи в Україні” / Під заг. ред. А.П.Гетьмана. – Х.: Вид-во “Кроссроуд”, 2008. – С. 17–20.

12. Бондарчук І.В. Актуальні напрямки вдосконалення законодавства України про політичні партії та громадські організації / І.В.Бондарчук // Юридична наука очима молодих вчених : Тези доповідей та наукових повідомлень всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів / За заг. ред. проф. А.П.Гетьмана. – Х.: Вид-во “Кроссроуд”, 2008. – С. 41–43.

13. Бондарчук І.В. Щодо використання терміну “об’єднання громадян” в конституційно-правовому полі України / І.В.Бондарчук // Осінні юридичні читання : Тези доповідей та наукових повідомлень наукової конференції молодих вчених 12-13 листопада 2008 р. / За заг. ред. А.П.Гетьмана. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 68–70.

14. Бондарчук І.В. Легалізація політичних партій як механізм правової трансформації групових інтересів в суспільстві / І.В.Бондарчук // Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ: XXI Харківські політологічні читання: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції – Х.: ХАП, НЮАУ імені Ярослава Мудрого, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2008. – С. 29–31.

15. Бондарчук І. В. Судовий захист права на свободу об’єднання як форма взаємодії виконавчої влади та громадських організацій / І.В.Бондарчук // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І.Вернадського. Серія “Філософія. Соціологія” – 2009. – № 4. Т.22(61) – С. 73–75.

АНОТАЦІЯ

Бондарчук І.В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційно-правових основ легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні. Вперше комплексно розглянуто особливості та структуру відносин, які складаються у процесі створення і діяльності громадських організацій і політичних партій, доведено необхідність врахування конституційного аспекту у процесі

легалізації політичних партій і громадських організацій. Проаналізовано поняття “легалізація” і його співвідношення з легітимацією, державною реєстрацією як правозастосовним актом, офіційним набуттям правового статусу, управлінською діяльністю і дозвільними процедурами. Визначені поняття конституційно правового статусу громадських організацій і політичних партій та його структура, запропоновано визначення механізму легалізації громадських організацій і політичних партій.

У дисертації сформульовано низку конкретних пропозицій щодо подальшого удосконалення правового регулювання громадських організацій і політичних партій, забезпечення стабільності конституційного ладу в Україні, гарантування реалізації права на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації, розвитку законодавства про об’єднання громадян.

Ключові слова: свобода об’єднання, громадські організації, політичні партії, легалізація, конституційно-правовий статус, конституціоналізація, внутрішньопартійна демократія, розпуск політичних партій, правове регулювання.

АННОТАЦІЯ

Бондарчук И.В. Конституционно-правовые основы легализации общественных организаций и политических партий в Украине. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правовых основ легализации общественных организаций и политических партий в Украине. Впервые комплексно рассмотрены особенности и структура отношений, складывающихся в процессе создания и деятельности общественных организаций и политических партий, доказана необходимость учета конституционного аспекта в процессе легализации политических партий и общественных организаций. Проанализировано понятие “легализация” и его соотношение с легитимацией, государственной регистрацией как правоприменительным актом, официальным приобретением правового статуса, управленческой деятельностью и разрешительными процедурами. Определены понятие конституционно-правового статуса политических партий и общественных организаций и его структура, предложены определения механизма легализации общественных организаций и политических партий.

В работе нормативно определенная обязанность объединений граждан легализовать свою деятельность в Украине проанализирована в динамике развития отечественного законодательства, раскрыта сущность легализации объединений граждан как комплексного института законодательства, а также выделен конституционный аспект его использования в правоприменительной деятельности судебных и административных органов. Автор обращает внимание на необходимость разграничения гражданско-правовых и публично-правовых подходов в определении процедуры приобретения легального статуса объединениями граждан. Раскрывается значение данной процедуры во взаимоотношениях общественных организаций и политических партий с государством. Проводится мысль о том, что легализация общественных организаций и политических партий играет важную роль в обеспечении стабильности конституционного строя в государстве.

Дальнейшее развитие получило определение легализации общественных организаций и политических партий как комплексного института законодательства, который, по мнению соискателя, образует систему норм, регулирующих общественные отношения в сфере создания, деятельности или ее прекращения общественных организаций и политических партий как субъектов конституционного (публичного) права.

Понятие конституционно-правового статуса политических партий и общественных организаций определяется как совокупность юридических факторов, которые обуславливают существование и дальнейшую деятельность объединения граждан как субъекта конституционно-правовых отношений. К основным структурным элементам конституционно-правового статуса политических партий и общественных организаций отнесено: а) правовые принципы создания и деятельности общественных организаций и политических партий; б) права и обязанности общественных организаций и политических партий; в) конституционно-правовая ответственность общественных организаций и политических партий; г) конституционно-правовые гарантии деятельности общественных организаций и политических партий.

Механизм легализации общественных организаций и политических партий рассмотрен на трех автономных уровнях: 1) статусном как законодательное определение правовых основ деятельности общественных организаций и политических партий; 2) процедурном как вид правоприменительной деятельности государства; 3) функциональном как режим соблюдения конституционно-правовых требований к внутриорганизационной деятельности общественных организаций и политических партий.

В диссертации сформулирован ряд конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования общественных организаций и политических партий, обеспечению конституционного строя в Украине, гарантированию реализации права на свободу объединения в политические партии и общественные организации, развитию законодательства об объединениях граждан.

Ключевые слова: свобода объединений, общественные организации, политические партии, легализация, конституционно-правовой статус, конституционализация, внутрипартийная демократия, роспуск политических партий, правовое регулирование.

SUMMARY

Bondarchuk I.V. Constitutional and legal bases of legalization of public organizations and political parties in Ukraine. – *On the right for a manuscript.*

The thesis for a candidate of legal sciences degree in the field 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – Yaroslav the Wise National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2014.

The thesis is devoted to the research of constitutional and legal bases of legalization of public organizations and political parties in Ukraine. For the first time, the author has made a complex research of the peculiarities and the structure of relations of public organizations and political parties' creation and operations. The necessity of taking into account constitutional aspect in legalization of public organizations and political parties has been proved. The author has analyzed the category of «legalization» and its correlation with concept legitimation, state registration as act used in practice, official acquisition of legal status, management activity and allowed procedures. Formulated the definition of the notion of constitutional and legal status of public organizations and political parties and its structure and brought forward his own definition of the mechanism of legalization of the public organizations and political parties.

Analyzed legal aspects of Ukraine's legislation of citizen's associations and evaluates the legal basis of constitutional status' public organizations and political parties, under present Ukrainian conditions. Some concrete proposals aimed at perfection of legal regulation of public organizations and political parties, providing of stability constitutional order in the state, guaranteeing of the realization of rights of freedom to association have been formulated in the thesis.

Key words: freedom of association, public organizations, political parties, legalization, constitutional and legal status, constitutionalization, internal democracy, dissolution of political parties, legal regulation.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
В. В. Речицький

Підписано до друку __. __. 2014 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № ____

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77