

М. В. Ковалів

Львівський державний університет внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративного інформаційного права

ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ

© Ковалів М. В., 2016

У статті порушено питання юридичних форм діяльності громадських об'єднань в Україні. Розглянуто форми діяльності як об'єктивно необхідний, законодавчо регламентований, цілеспрямований спосіб діяльності громадських об'єднань, що здійснюється в життєво важливій сфері суспільних відносин, виражаючи його сутність і соціальне призначення в суспільстві. Розкрито правові та неправові форми діяльності громадських об'єднань.

Ключові слова: громадські об'єднання, форми діяльності, правова держава, адміністративно-правовий статус.

М. В. Ковалив

ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В УКРАИНЕ

В статье затрагиваются вопросы юридических форм деятельности общественных объединений в Украине. Рассматриваются формы деятельности как объективно необходимый, законодательно регламентированный, целенаправленный способ деятельности общественных объединений, который осуществляется в жизненно важной сфере общественных отношений, выражая его сущность и социальное назначение в обществе. Раскрываются правовые и неправовые формы деятельности общественных объединений.

Ключевые слова: общественные объединения, формы деятельности, правовое государство, административно-правовой статус.

M. V. Kovaliv

FORMS OF THE ACTIVITY OF PUBLIC COMMUNITIES IN UKRAINE

The article deals with the issues of legal forms of the activity of public communities in Ukraine. The forms of the activity are considered as objectively necessary, legally regulated, purposeful way of the activity of public communities, which is carried out in the vital field of public relations, expressing its nature and social purpose in the society. Legal and illegal forms of the activity of public communities are revealed.

Key words: public communities, forms of activity, legal state, administrative and legal status.

Постановка проблеми. В умовах сучасної політико-правової модернізації в Україні дедалі більшого значення набуває чітке функціонування інститутів громадянського суспільства. Оптимальне використання форм діяльності громадських об'єднань надає необхідного динамізму і результативності перетворенням, які відбуваються в країні, стає одним із визначальних факторів розвитку демократії, становлення громадянського суспільства, побудови правової держави. Вирішальне значення має переосмислення фундаментальних правових підходів до взаємовідносин держави й особи, громадянина та права. Стереотипи, які досі превалюють у суспільній правосвідомості, не сприяють сучасному, в контексті європейської інтеграції, розумінню форм діяльності громадських об'єднань як способу забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної

влади. Хоча активних дискусій із цієї проблеми в наукових колах сьогодні практично немає, проте й єдиної думки не склалося, а це дає нам підстави на власне уявлення про неї.

Аналіз дослідження проблеми. Форми діяльності громадських об'єднань в Україні досліджували фахівці в галузі адміністративного права, зокрема: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Гаращук, Т. Гаврилук, І. Грищенко, М. Дмитренко, А. Долгополов, С. Єсімов, С. Ішук, В. Колпаков, О. Кузьменко, К. Коваль, М. Ковалів, Е. Ламах, Ю. Олефіренко, О. Остапенко, І. Пастух, А. Собакарь, В. Чорна та ін.

Мета статті – висвітлити питання юридичних форм діяльності громадських об'єднань в Україні.

Виклад основного матеріалу. Форми діяльності громадських об'єднань істотно відрізняються одна від одної вмістом виконуваних завдань і, відповідно, характером дій, способів, методів, засобів їх вирішення, а також спрямованістю процедур і послідовністю їх використання [1, с. 3]. Разом з тим, на нашу думку, законодавець передбачає в усіх громадських об'єднаннях певну логічну структуру, алгоритм дій, їх циклічність, функціональний взаємозв'язок з іншими публічними суб'єктами різних гілок і рівнів влади, спрямованість на ефективне виконання статутних завдань.

Форми діяльності громадських об'єднань можна, на думку К. Коваль, згрупувати залежно від того, належать вони до організаційної чи змістовної сторони їх діяльності, залежно від територіальної сфери їх діяльності, а також залежно від того, чи є державна реєстрація, від принципів організації, від засновників громадських об'єднань, від галузі та цільового призначення діяльності, від того, чи є повноваження здійснювати заходи примусу тощо [2].

Принципово важливо відокремити юридичні форми діяльності громадських об'єднань від неправових, чітко знати, де закінчується правове поле та починається неюридичний простір.

Форми діяльності громадських об'єднань в Україні становлять особливий інтерес за двома напрямками дослідження. Перший напрямок показує зв'язок права та неправових явищ, які потребують правової регламентації. Другий стосується ролі форм діяльності громадських об'єднань. Ця роль досить велика, оскільки форму діяльності громадських об'єднань можна використати як оболонку, наприклад, таких основоположних правових явищ, як правовідносини, правова процедура, юридичний факт, а також як своєрідна трансформація з однієї компоненти права в іншу. Наприклад, матеріальне право, яке визначає основні напрямки діяльності, переходить до процесуального за допомогою такої форми діяльності, як процедура.

Форма діяльності громадських об'єднань великою мірою зумовлена адміністративно-правовим статусом громадського об'єднання як комплексу його повноважень, що закріплені нормами адміністративного права та здійснюються у сферах адміністративно-правового регулювання у взаємовідносинах з органами виконавчої влади та іншими органами держави.

На підставі форми діяльності громадських об'єднань можна визначити як об'єктивно необхідний, законодавчо регламентований, цілеспрямований спосіб діяльності, що здійснюється в життєво важливій сфері суспільних відносин, виражаючи його сутність і соціальне призначення в суспільстві.

Форми діяльності громадського об'єднання – це способи практичної діяльності, спрямованої на втілення в життя цілей громадського об'єднання та поставлених перед ним завдань, які мають такі ознаки: регулюються нормами права; спричиняють юридичні наслідки; пов'язані із створенням, реалізацією та охороною правових норм, забезпечуючи правотворчу, правозастосовну, правозабезпечувальну (зокрема правоохоронну, контрольно-наглядову), договірну та розпорядчу діяльність.

Важливе місце в реалізації мети і завдань громадського об'єднання посідають неправові форми. Вони хоча й не пов'язані з юридично значущими діями, що спричиняють правові наслідки, утім, здебільшого регулюються нормами права, проявляються в підзаконній діяльності. Переважно

неправові форми пов'язані з організаційною, зокрема з підготовчою (організаційна, економічна, політична, інформаційна, ідеологічна) роботою.

Правові та неправові форми взаємопов'язані. По-перше, неправові форми є попереднім етапом у реалізації правових форм (наприклад, підготовчі роботи, перевірки, збір, аналіз й обробка інформації). По-друге, неправові форми забезпечують реалізацію правових форм (наприклад, для реалізації правозастосовних рішень у певних сферах діяльності необхідне фінансування). По-третє, неправові форми все-таки реалізуються через право (наприклад, така неправова форма, як планування, може набути правової форми у вигляді закону про бюджет).

Реалізація різних завдань громадського об'єднання відбувається і у правових, і в неправових формах, які поєднуються між собою, взаємодіють, взаємно забезпечують і доповнюють одні одних. На думку Е. Ламах, окремі завдання у сфері діяльності громадських об'єднань мають специфіку форм їх здійснення: здійснюються в одних і тих самих формах, відмінність при реалізації різних функцій полягає у співвідношенні правових і неправових форм (наприклад, надавачі соціальних послуг гендерного спрямування) [3].

Діяльність громадських об'єднань являє собою систему правового, організаційного та соціального характеру, встановлену адміністративно-правовими нормами, що містять дозволи, заборони і приписи, порядок взаємодії суб'єктів та об'єктів державного управління у сфері діяльності громадських об'єднань, з метою врегулювання й оптимізації управлінських процесів у цій сфері. Доцільно погодитися з В. Чорною та Ю. Олефіренко, що структура адміністративно-правового становища громадського об'єднання, елементами якого є конституційні принципи утворення та діяльності, права й обов'язки, відповідальність громадського об'єднання, адміністративно-правові гарантії їх діяльності на основі критеріїв класифікації громадських об'єднань (характер безпосередніх завдань, сфера і територія діяльності громадського об'єднання, мета створення громадського об'єднання, функції громадських об'єднань тощо), визначають форми і методи діяльності громадського об'єднання [4, с. 248].

Стаття 21 “Права громадських об'єднань” Закону України “Про громадські об'єднання” визначає основні цілі громадських об'єднань, що прямо впливає на форми діяльності, формуючи їх. Для здійснення своєї мети громадське об'єднання має право:

- вільно поширювати інформацію про діяльність, пропагувати свою мету;
- звертатися в порядку, визначеному законом, до органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;
- одержувати в порядку, визначеному законом, публічну інформацію, якою володіють суб'єкти владних повноважень, інші розпорядники публічної інформації;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного й суспільного життя;
- організувати мирні зібрання;
- здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

- бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові та немайнові права відповідно до законодавства;
- здійснювати підприємницьку діяльність, якщо це передбачено статутом, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті громадського об'єднання та сприяє її досягненню;
- засновувати для досягнення статутної мети засоби масової інформації;
- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [5];
- брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади та місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [6].

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) можуть виконувати державне замовлення відповідно до закону.

Практика (з моменту дії Закону України “Про громадські об'єднання” з 1 січня 2013 р.) наочно засвідчила, що успішне функціонування громадських об'єднань можливе лише на основі вдосконалення форм діяльності, адже правові відносини громадських об'єднань дуже різноманітні. Громадські об'єднання беруть участь у конституційно-правових і цивільно-правових відносинах. Правовідносини громадських об'єднань у сфері дії норм адміністративного права являють собою значну групу правовідносин. Норми адміністративного права регулюють різноманітні відносини за участю громадських об'єднань. Для того, щоб практика цих відносин складалася відповідно до закону, необхідна визначеність, яка досягається шляхом вдосконалення нормативної правової регламентації форм і методів діяльності громадських об'єднань.

Втім, зараз концепції форм і методів діяльності громадських об'єднань не створено. Це за умов, коли правове регулювання діяльності громадських об'єднань в Україні має яскраво виражену міжнародно-правову спрямованість. Аналіз норм міжнародного права (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо статусу неприбуткових організацій в Європі № CM/Rec (2007) 14 (прийнято Комітетом міністрів 10 жовтня 2007 р.)) показує, що основні засади діяльності нормативно визначені, проте немає жодної вказівки на форми діяльності [7].

Діяльність громадських організацій є акумулятором публічно значущих ідей, які формуються в ході перманентного суспільного розвитку з метою їх подальшої ретрансляції на владні державні інститути. Тому форми діяльності громадських організацій безпосередньо обумовлені структурно-часовими обставинами політичної та правової системи держави, які варто розглядати як спосіб реалізації суверенітету громадян задля колективного впливу на інститути державної влади для просування ідей і поглядів, що виникають, а також тих, що набули форми сформованих стійких суспільних відносин.

Форми діяльності громадських об'єднань поділяються за ступенем юридичного вираження на правотворчу та правозастосовну. Правотворча форма полягає у виданні нормативних та індивідуальних актів і передбачає вироблення правових норм, їх вдосконалення, а також зміну і скасування застарілих норм. Усі перераховані дії відзначаються підзаконним характером. Найчастіше правотворчу форму регулювання використовують в управлінні підприємствами, які утворюють громадські об'єднання у статусі юридичної особи. Такі заходи, як утворення й організація підприємства, мають правотворчий характер. Підприємство створюється на підставі індивідуального акта, що містить таке волевиявлення.

Найчастіше результат діяльності полягає в настанні певних правових наслідків. Не слід зарахувати до правових форм діяльності тільки нормотворчу діяльність, оскільки існують певні правові дії, не пов'язані з виданням адміністративно-правових актів. До них належить державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензійно-дозвільна діяльність. У результаті таких дій настають певні правові наслідки, які можуть виражатися в офіційному визнанні за суб'єктом підприємництва його прав і виникнення встановлених законодавством обов'язків, наприклад, після реєстрації обов'язково поставити підприємство на облік у податкових органах, Пенсійному фонді, Фонді соціального страхування тощо. Такий обов'язок контролюється державою і встановлюється нормативними актами.

Правозастосовна форма діяльності громадського об'єднання полягає в діях суб'єктів управління з підведення конкретного, що має юридичне значення, факту під відповідну норму права з метою вирішення конкретної справи (питання). Наприклад, органи, що здійснюють реєстрацію громадських об'єднань, можуть відмовити в реєстрації, керуючись нормою права, яка регламентує порядок реєстрації (у разі невідповідності складу поданих документів і відомостей у них).

Приклади конструктивної взаємодії органів влади і громадських об'єднань в Європейському Союзі вказують на необхідність включення діалогових механізмів у політико-комунікативний процес в Україні. За допомогою реалізації різних форм діяльності громадські об'єднання здійснюють інформаційно-комунікативну взаємодію органів влади та суспільства, що забезпечує досягнення значного зниження конфліктності та соціально-економічної напруженості. Проте вико-

ристання різних форм діяльності громадських об'єднань поки що відбувається в межах специфіки конкретних напрямів. Це дає змогу зробити висновок, який має теоретико-правову значущість, про те, що в сучасному суспільстві інформаційні механізми не існують самі собою, вони невіддільні від суспільної системи і тісно взаємопов'язані з політикою, інтересами держави, окремими особами та іншими складовими, зокрема і правом [8, с. 182].

Висновки. Форма діяльності громадських об'єднань є об'єктивно необхідним, законодавчо регламентованим, цілеспрямованим способом діяльності, що здійснюється в життєво важливій сфері суспільних відносин, який спрямований на втілення в життя цілей громадського об'єднання та поставлених перед ним завдань, виражаючи його сутність і соціальне призначення в суспільстві; зумовлений адміністративно-правовим статусом, як комплексом повноважень, що реалізуються у сфері адміністративно-правового регулювання у взаємовідносинах з державними органами.

1. Іщук С. І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні [Електронний ресурс] / С. І. Іщук // Часоп. Нац. ун-ту "Острозька Академія". Сер. "Право". – 2012. – № 2 (6). – С. 1–12. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>. 2. Коваль К. Закон України "Про громадські об'єднання". Що нового? [Електронний ресурс] / Ксенія Коваль. – Режим доступу : <http://gc.ua/uk/novini-biznesu/zakon-ukra%D1%97ni-pro-gromadski-obyednannya-shho-novogo> (11 листопада 2013 р.). 3. Ламах Е. Б. Громадські об'єднання як надавачі соціальних послуг гендерного спрямування [Електронний ресурс] / Е. Б. Ламах ; Нац. акад. держ. управл. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/31.pdf>. 4. Чорна В. Г. Правовий статус громадських об'єднань / В. Г. Чорна, Ю. М. Олефіренко // Порівняльно-аналітичне право : наук.-практ. журн. – 2013. – № 7. – С. 247–249. 5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79. 6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1. 7. Рекомендація CM/REC (2007) 14 Комітета міністрів государств-членов о статусе неправительственных организаций в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_937. 8. Єсімов С. С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади / С. С. Єсімов // Наук. вісник ЛьвДУВС. Серія юридична. – 2015. – № 1. – С. 173–184.

REFERENCES

1. Ishchuk S.I. Kontseptual'ni zasady realizatsiyi prava na svobodu ob'yednan' v Ukrayini [Elektronnyy resurs] / S. I. Ishchuk // Chasop. Nats. un-tu "Ostroz'ka Akademiya". Ser. "Pravo". – 2012. – № 2 (6). – S. 1–12. – Rezhym dostupu : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>. 2. Koval' K. Zakon Ukrayiny "Pro hromads'ki ob'yednannya". Shcho novoho? [Elektronnyy resurs] / Kseniya Koval'. – Rezhym dostupu : <http://gc.ua/uk/novini-biznesu/zakon-ukra%D1%97ni-pro-gromadski-obyednannya-shho-novogo> (11 lystopada 2013 r.). 3. Lamakh E. B. Hromads'ki ob'yednannya yak nadavachi sotsial'nykh posluh hendernoho spryamuvannya [Elektronnyy resurs] / E. B. Lamakh ; Nats. akad. derzh. upravl. – Rezhym dostupu : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/31.pdf>. 4. Chorna V. H. Pravovyy status hromads'kykh ob'yednan' / V. H. Chorna, Yu. M. Olefirenko // Porivnyal'no-analitychne pravo : nauk.-prakt. zhurn. – 2013. – № 7. – S. 247–249. 5. Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodars'koyi diyal'nosti : Zakon Ukrayiny vid 11 veresnya 2003 r. № 1160-IV // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2004. – № 9. – St. 79. 6. Pro hromads'ki ob'yednannya : Zakon Ukrayiny vid 22 bereznya 2012 r. № 4572-VI // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2013. – № 1. – St. 1. 7. Rekomendatsyya CM/REC (2007) 14 Komyteta mynystrov hosudarstv-chlenov o statuse nepravytel'stvennykh orhanyzatsyy v Evrope [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_937. 8. Yesimov S. S. Legal regulation of applying information technologies for forming confidence in public authorities / S. S. Yesimov // Research Journal Lviv State University of Internal Affairs. – 2015. – № 1. – P. 173–184.