

М. В. Ковалів

Львівський державний університет внутрішніх справ,
канд. юрид. наук, проф.,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін

І. Ю. Хомишин

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
канд. юрид. наук,
доц. кафедри адміністративного та інформаційного права

МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ

© Ковалів М. В., Хомишин І. Ю., 2016

Досліджено методи діяльності громадських об'єднань в Україні. Розглянуто систему методів діяльності громадських об'єднань, до яких належать: переконання і примус як універсальні методи; нагляд; адміністративно-юрисдикційна діяльність; метод збору інформації тощо. Розкрито основні риси правозахисного методу діяльності громадських об'єднань.

Ключові слова: громадські об'єднання, методи діяльності, правові засоби, права людини, система, правова держава, суспільні відносини.

М. В. Ковалів, І. Ю. Хомишин

МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В УКРАИНЕ

Исследуются методы деятельности общественных объединений в Украине. Рассматривается система методов деятельности общественных объединений, к которым относятся: убеждение и принуждение как универсальные методы; надзор; административно-юрисдикционная деятельность; метод сбора информации и тому подобное. Раскрыты основные черты правозащитного метода деятельности общественных объединений.

Ключевые слова: общественные объединения, методы деятельности, правовые средства, права человека, система, правовое государство, общественные отношения.

M. V. Kovaliv, I. Y. Khomyshyn

METHODS OF THE ACTIVITY OF PUBLIC COMMUNITIES IN UKRAINE

The article deals with the methods of the activity of public communities in Ukraine. The author investigates the system of the methods of the activity of public communities which include: persuasion and coercion as universal methods; supervision; administrative-jurisdictional activity; a method of information gathering, etc. The basic features of the human rights method of the activity of public communities are revealed.

Key words: public communities, methods of activity, legal means, human rights, system, legal state, public relations.

Постановка проблеми. Методи діяльності громадського об'єднання – це система юридичних способів, які цілеспрямовано регулюють суспільні відносини на основі надання суб'єктивних прав,

покладення позитивних обов'язків, заборони вчиняти певні дії, що передбачає три основні способи впливу на поведінку людей – дозвіл, зобов'язання та заборону, які тісно взаємодіють між собою, забезпечуючи системний характер дії, та здатні одночасно, хоч і по-різному, впливати на всі наявні суспільні відносини, завдяки регулятивному впливу всього набору правових засобів – інструментального оснащення реалізації права людини.

Діяльність громадських об'єднань залежить від наявності й успішного втілення в життя методів діяльності. Правильне розуміння методів допомагає глибше проникнути в зміст такої діяльності.

Стан дослідження. Методи діяльності громадських об'єднань в Україні досліджували фахівці в галузі адміністративного права, зокрема: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Ф. Бортняк, В. Гаращук, Т. Гаврилюк, І. Грищенко, А. Долгополов, С. Єсімов, С. Іщук, В. Колпаков, О. Кузьменко, К. Коваль, М. Ковалів, Е. Ламах, Ю. Олефіренко, О. Остапенко, І. Пастух, В. Чорна та ін.

Метою статті є дослідження методів діяльності громадських об'єднань в Україні.

Виклад основних положень. Методи діяльності громадського об'єднання – це система юридичних способів, які цілеспрямовано регулюють суспільні відносини на основі надання суб'єктивних прав, накладення позитивних обов'язків, заборони вчиняти певні дії. Вони складаються з трьох основних, первинних способів впливу на поведінку людей – дозволу, зобов'язання та заборони, що тісно взаємодіють між собою. Одночасне використання дозволу, зобов'язання та заборони в різних передбачених законом ситуаціях, коли один з компонентів виконує роль безпосереднього чинника, а два інші забезпечують цей вплив, є абсолютно необхідною умовою ефективності методу. Саме ця особливість забезпечує системний характер дії цих способів, які здатні одночасно, хоча і по-різному, впливати на всі наявні суспільні відносини.

Перераховані способи визначають межі регульованих відносин; видання відповідних нормативних актів, що передбачають права й обов'язки суб'єктів; характер правоздатності та дієздатності учасників правовідносин; заходи відповідальності на випадок порушення прав та обов'язків. З іншого боку, щодо структурних елементів системи права – галузей, вони виступають як специфічний, галузевий метод, що використовує ті самі способи діяльності громадського об'єднання, але вже в оптимальному для конкретної галузі співвідношенні, яке найкраще відповідає потребам.

Система методів діяльності громадського об'єднання – це упорядкована сукупність методів, закріплених у нормах права та правосвідомості членів громадського об'єднання, системна взаємодія і взаємозв'язок яких забезпечують досягнення корисного результату в регулюванні суспільних відносин.

У системі методів діяльності громадського об'єднання метод розглядаємо як однорівневу, умовно неподільну частину. Видається, що на рівні функціонування правової дійсності, наприклад, основними (умовно неподільними) елементами можуть вважати правові явища, що відображають динамічний аспект діяльності громадського об'єднання: правові засоби, способи й інші категорії, що становлять зміст діяльності громадського об'єднання. Проте наведені правові явища на рівні функціонування системи методів діяльності громадського об'єднання характеризують лише специфіку зв'язків між методами діяльності у їх внутрішньому русі. За природою ці утворення не є тотожними. Взаємодія нетотожних елементів забезпечує реалізацію різних властивостей, закладених у цих елементах, і функціонування системи загалом. Саме існування названої системи зумовлено різними за змістом і конкретним призначенням методами діяльності громадського об'єднання.

Складність і багатоаспектність правової реальності, поліструктурність суспільного життя, різноманітні види соціально-правових зв'язків детермінували існування в системі методів діяльності громадського об'єднання різних підсистем, які утворюють її структуру. Виокремимо підсистеми, які можна подати у вигляді чотирьох рівнів: перша підсистема представляє єдиний (загальний) метод діяльності громадського об'єднання; друга підсистема – диспозитивний та імперативний методи; третя підсистема – міжгалузеві методи (заохочення, рекомендації тощо), четверта підсистема – галузеві методи.

Простежується такий взаємозв'язок підсистем – з єдиного методу утворюються диспозитивний та імперативний методи, які потім конкретизуються відповідно в методах заохочення, рекомендацій тощо. На основі єдиного методу з переважанням диспозитивних або імперативних засад формуються галузеві методи. Система методів діяльності громадського об'єднання є змішаною, поєднує в собі штучну природу законодавства (наприклад, рекомендаційний, заохочувальний методи) та об'єктивно обумовлену потребу конкретних суспільних відносин (наприклад, фінансовий, трудовий методи) [1, с. 617]. Діяльність багатьох громадських об'єднань пов'язана з виконанням публічних функцій. Ця обставина дає підстави вважати, що таку діяльність цілком можна розглядати як самостійний компонент одного з методів (способів) діяльності, регульованого переважно нормами адміністративного права. Так, правові послуги, як особливий метод діяльності, здійснюваної громадськими об'єднаннями, об'єднані однією метою – надання допомоги та сприяння у реалізації та захисті громадськими організаціями своїх прав і законних інтересів. Отже, спрямованість діяльності громадських об'єднань на захист прав і свобод громадян є настільки явною та реальною, що дає змогу розглядати діяльність багатьох з них як складову частину особливого способу (методу) діяльності – правоохоронних послуг (дій).

До методів діяльності громадських об'єднань належать: переконання і примус як універсальні методи; нагляд; адміністративно-юрисдикційна діяльність; метод збирання інформації тощо.

Проблема методів діяльності громадських об'єднань пов'язана з публічно-правовими та приватно-правовими основами їхньої діяльності. Це зумовлює потребу чіткіше визначити межі державного втручання в діяльність громадських об'єднань. Розвиток державних управлінських процесів сьогодні має будуватися на основі вмілого поєднання методів впливу на суспільні відносини. При цьому особливу увагу потрібно звернути на ініціативу громадських об'єднань в управлінні справами суспільства та держави, що в поєднанні з ініціативою державних органів сприятиме якіснішому стану зазначеної діяльності [2, с. 617–618].

Методи діяльності громадських об'єднань, як правові засоби досягнення цілей, вирішення завдань і виконання функцій, являють собою складне явище в теорії адміністративного права. На відміну від форм діяльності громадських об'єднань, що окреслюють конкретну сферу суспільних відносин, методи характеризують організацію, саму систему юридичних засобів і способів, за допомогою яких ці відносини регулюються [3, с. 10–11].

У теорії адміністративного права методи діяльності є одним з основних критеріїв виділення відокремленого комплексу суспільних відносин. Їхні основні ознаки виражаються в правовому статусі суб'єктів адміністративних відносин, підставах та порядку виникнення, зміні та припиненні правовідносин, характері встановлення прав і обов'язків, способах захисту суб'єктивних прав і забезпечення виконання обов'язків [4].

Метод діяльності громадського об'єднання характеризують:

- статична складова способу правового регулювання суспільних відносин;
- ключові ідеї, принципи регулювання у різних сферах виконавчо-розпорядчої діяльності, що зумовлюють загальну спрямованість юридичного впливу і є системоутворювальним фактором для правового інструментарію;
- методи управління, тією мірою, у якій вони нормативно регламентовані.

На думку Л. Ємця, системно пов'язані методи діяльності громадського об'єднання, відповідаючи загалом закономірностям і властивостям соціального управління, поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Відмінність цих груп полягає в тому, що адміністративно-правові методи опосередковані у правових актах.

У змісті адміністративно-правових методів також можна виділити організаційно-правові, які підпорядковані певному предмету регулювання відносин, пов'язаних з організацією діяльності громадського об'єднання.

Організаційно-правові методи, своєю чергою, диференціюються на методи, що закріплюють структурно-функціональну модель громадського об'єднання (розкривають структуру та взаємодію відокремлених підрозділів громадського об'єднання), і процесуальні, які регламентують процедуру реалізації прав і виконання обов'язків учасників правовідносин.

Методи діяльності громадських об'єднань перебувають у системних зв'язках один з одним, але утворюють при цьому не самостійну систему (підсистему), а лише один з рівнів системи способів адміністративно-правового регулювання. Ієрархічну структуру системи способів правового регулювання у цьому випадку утворюють рівні адміністративно-правових засобів (нижчий), адміністративно-правових режимів, методів адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правових методик (вищий) – сукупності методів, способів правового регулювання [5].

Вирішальне значення для формування методу діяльності громадських об'єднань мають ті суспільні відносини, у яких, по-перше, складаються первинні (загальні) приписи (зобов'язання, дозволи та заборони), що виражають природно-соціальну основу домагання людини щодо захисту природних і духовних властивостей, по-друге, формується правозахисна спрямованість регулятивного впливу всього набору правових засобів – інструментального оснащення реалізації права людини [6, с. 14–15].

Метод діяльності громадських об'єднань щодо захисту прав людини являє собою гарантований державою і міжнародним співтовариством спосіб регулятивного впливу на суспільні відносини, змістом якого виступає здійснення права членів на правовий захист за допомогою комплексу правових засобів, що регулюють самостійно або за допомогою компетентних суб'єктів його здійснення з метою забезпечення правової захищеності особи.

Сутність правозахисного методу діяльності громадських об'єднань полягає в особливостях розподілу правозахисних повноважень і юридичних обов'язків між суб'єктами суспільних відносин, що кореспондують з ними, та виражається в закономірностях:

- набуття членом права на правовий захист як юридично гарантованого варіанта поведінки, що складається з користування правовою захищеністю інтересів, а також з можливості подолання й усунення перешкод у реалізації прав засобами правого примусу через діяльність громадських об'єднань;

- формування та покладання юридичних обов'язків, що кореспондують з правом людини на участь у діяльності громадських об'єднань.

Основні риси правозахисного методу діяльності громадських об'єднань полягають у тому, що він:

- окреслює, встановлює спільні межі тих відносин, на які поширюється його правозахисний вплив, що виражається в переліку об'єктів, які захищають громадські об'єднання;

- є загальним методом, який на основі своїх цілей і принципів об'єднує сукупність конкретних способів внутрішньогалузевого регулювання відносин, у яких реалізується право члена громадського об'єднання на правовий захист;

- діє через встановлення нормативно-правових приписів, які містять регулятивно-поведінкову інформацію: відомості про заборонені, обов'язкові та можливі варіанти поведінки суб'єктів. Однак ознаки об'єктивного права не вичерпують усієї юридичної природи цього методу і його регулятивної здатності. Він здійснює регулювання суспільних відносин і тоді, коли право людини (члена громадського об'єднання) на правовий захист існує тільки як суб'єктивне;

- наділяє учасників правовідносин відповідними правами, встановленими статутом громадського об'єднання;

- встановлює підстави та порядок обмежень дій громадського об'єднання у сфері правового захисту;

- визначає перелік засобів захисту (засоби правового примусу, які реалізуються через правозахисну діяльність державних органів і судовий захист), порядок їх застосування.

Дія правозахисного методу діяльності громадських об'єднань – це реалізація його регулятивно-правового змісту (структури), що виражається в суворо послідовному і цілеспрямованому впливі правозахисного статусу та підстав виникнення, зміни і припинення суспільних відносин, а також прийомів формування правозахисних повноважень і пов'язаних з ними юридичних обов'язків правозобов'язаної сторони, забезпечених засобами правового впливу на поведінку суб'єктів суспільних відносин (фізичних та юридичних осіб).

Здатність громадських об'єднань впливати на суспільні відносини пов'язана, в підсумку, з юридичною конструкцією права людини на правовий захист, яка дає змогу, з одного боку,

відобразити і втілити в собі гуманістичний потенціал усього інституту захисту прав людини, а з іншого – реалізувати його регулятивну здатність, що полягає в активному, цілеспрямованому та результативному впливі на поведінку людей через систему методів діяльності.

Сучасні політичні й економічні умови передбачають нові підходи до поняття та ролі методу діяльності громадського об'єднання. Сьогодні реальна практика правотворчості та потреби правозастосування вимагають подолати догматичний підхід до розгляду методу діяльності громадського об'єднання суто як критерію ефективності інститутів громадського суспільства. Своєю чергою, проблеми діяльності громадського об'єднання виникають унаслідок цілком конкретних потреб й інтересів самих суб'єктів суспільних відносин, суб'єктів правозастосування та суб'єктів правотворчості [7, с. 304]. Крім того, здебільшого метод діяльності громадського об'єднання законодавець використовує дуже довільно, безвідносно до зв'язків з галузевим поділом права (у контексті публічного).

Угода про асоціацію України і ЄС, сприяючи розвитку громадянського суспільства, ставить нові завдання у сфері діяльності громадських об'єднань, що вимагає дослідження та нормативно-правового регулювання новітніх методів діяльності. У зазначеному контексті доцільно зауважити, що вказані тенденції відображаються у національних засобах масової інформації. Характерною особливістю цього процесу є те, що розвиток взаємовідносин влади і засобів масової інформації та розвиток нормативно-правового регулювання методів діяльності громадських об'єднань в Україні, будучи основними елементами громадянського суспільства, маючи єдину теоретико-правову основу, відбиваються на процесі адаптації адміністративного законодавства до загальноєвропейських вимог і стандартів [8, с. 225].

Висновки. Дослідження методу в системі діяльності громадського об'єднання дає змогу говорити про можливість і необхідність проведення аналізу його ефективності. Це пов'язано з тим, що, по-перше, метод – властивість права, а отже, так чи інакше відображає особливості самого явища. По-друге, елементами методу діяльності громадського об'єднання є суб'єктивні права і юридичні обов'язки, зафіксовані в законодавстві. Виступаючи засобами впливу на поведінку людей, вони слугують певним цілям, реалізують функції права, отже, можна вести мову і про ефективність такого впливу. І нарешті, метод діяльності громадського об'єднання – це характеристика, невід'ємна риса інституту громадського суспільства, тож у зв'язку із цим також можна і потрібно вести мову про його ефективність.

1. Опалько Ю. В. *Практична реалізація норм Закону України «Про громадські об'єднання: проблеми та їх вирішення»*. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Ю. В. Опалько // *Нац. ін-т стратег. дослідж.* – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1423>. 2. Мироненко Н. М. *Метод управління* / Н. М. Мироненко // *Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького.* – К.: *Укр. енцикл.*, 2001. – Т. 3. – С. 617–618. 3. Мороз Г. В. http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=M=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян

(адміністративно-правове дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. О. Ємець. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с. 6. Непідприємницькі організації у механізмі реалізації права громадян на об'єднання (асоціації): зб. наук. пр. / за заг. ред. М. К. Галютіча. – К.: НАПрН України, 2013. – 72 с. 7. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. Ю. М. Бисаги та Д. М. Бєлова. – 7-ме вид., переробл. та доп. – Ужгород: Гельветика, 2013. – 360 с. 8. Єсімов С. С. Правові аспекти процесу інтеграції національних засобів масової інформації в інформаційний простір Європейського Союзу / С. С. Єсімов // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2014. – № 807. – С. 220–226.

REFERENCES

1. Opal'ko Yu. V. *Praktychna realizatsiya norm Zakonu Ukrainy «Pro hromads'ki ob'yednannya: problemy ta yikh vyrishennya»*. *Analitychna zapyska [Elektronnyy resurs]* / Yu. V. Opal'ko // *Nats. in-t strateh. doslidzh.* – *Rezhym dostupu* : <http://www.niss.gov.ua/articles/1423>. 2. Myronenko N. M. *Metod upravlinnya* / N. M. Myronenko // *Yurydychna entsyklopediya* : u 6 t. / redkol. : Yu. S. Shemshuchenko (holova) [ta in.] ; NAN Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho. – K. : Ukr. entsykl., 2001. – T. 3. – S. 617–618. 3. Moroz H. V. *Pravove rehulyuvannya uchasti hromads'kosti v pryynyatti rishen' u haluzi okhorony dovkillya* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.06 «Zemel'ne pravo; ahrarne pravo; ekolohichne pravo; pryodoresursne pravo» / H. V. Moroz. – Ivano-Frankivs'k, 2006. – 18 s. 4. Bortnyak F. V. *Formy ta metody diyal'nosti derzhavnoyi vykonavchoyi sluzhby* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets.12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo» / F. V. Bortnyak. – K., 2008. – 16 s. 5. Yemets' L. O. *Publichne upravlinnya nepolitychnymy ob'yednannamy hromadyan (administratyvno-pravove doslidzhennya)* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo» / L. O. Yemets'. – Dnipropetrovs'k, 2009. – 20 s. 6. *Nepidpryyemnyts'ki orhanizatsiyi u mekhanizmi realizatsiyi prava hromadyan na ob'yednannya (asotsiatsiyi)* : zb. nauk. pr. / za zah. red. M. K. Halyantycha. – K. : NAPrN Ukrainy, 2013. – 72 s. 7. *Konstytutsiyne pravo Ukrainy* : pidruch. – 7-me vyd., pererobl. ta dop. / za zah. red. Yu. M. Bysahy ta D. M. Byelova. – Uzhhorod : Hel'vetyka, 2013. – 360 s. 8. Yesimov S. S. *Legal aspects of the integration process of the national media in the information space of the European Union* / S. S. Yesimov // *Journal of National University «Lviv Polytechnic» series: jurisprudence.* – 2014. – № 807. – P. 220–226.