

МУШЕНОК В. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Державний торговельно-економічний
університет)

УДК 342.14:352

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.25>

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ У СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

У статті проаналізовано доктринальні позиції та норми законодавчого закріплення ролі та місця громадських об'єднань у суспільно-політичному житті держави. Встановлено відсутність чіткого визначення механізму адміністративно-правового регулювання участі громадських об'єднань як самостійного суб'єкта у суспільних відносинах. Запропоновано вважати таку правову категорію певною сукупністю адміністративно-правових засобів сформованих із складних матеріальних та процесуальних елементів, які мають правовий та управлінський характер, за допомогою яких такими об'єднаннями справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення державного управління. Пропонується внесення доповнень до Закону України «Про громадські об'єднання» в частині: 1) доповнення ст. 1. визначення дефініції «громадське об'єднання» – активна частина членів суспільства, яка при настанні певних обставин об'єдналася навколо конкретних спільних інтересів, юридично закріпила свій статус, на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку, користується довірою усіх або значної частини членів суспільства; 2) внесення змін до п. 1. ст. 22 щодо деталізації державного забезпечення прав громадських об'єднань у напрямках їх діяльності щодо розвитку інститутів правової демократичної держави; наближення України до інтеграції у ЄС; заборони у період війни звуження їх прав та свобод, сприяння унеможливленню маніпуляції громадською думкою та нехтування державними органами процедурами публічного управління. Доведено, що запропоноване нормативне удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання відносин функціонування громадських об'єднань сприятиме мінімізації порушенню прав і свобод громадян як у мирний час так і ході визвольної війни українського народу.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадянське суспільство, правове регулювання, правовий режим воєнного стану, публічне управління, суспільно-політичні відносини.

Mushenok V. V. Public associations in the system of legal regulation of socio-political relations

The article analyzes the doctrinal positions and norms of legislative consolidation of the role and place of public associations in the socio-political life of the state. The absence of a clear definition of the mechanism of administrative and legal regulation of the participation of public associations as an independent subject in public relations was established. It is proposed to consider such a legal category as a certain set of administrative and legal means formed from complex material and procedural elements that have a legal and administrative nature, with the help



of which such associations exert influence on relations arising in the process of state administration. It is proposed to make additions to the Law of Ukraine "On Public Associations", in part: 1) addition of Art. 1. defining the definition of "public association" – an active part of society members, which, when certain circumstances arise, united around specific common interests, legally established its status, participates on a voluntary basis in the social and political life of the country, determines its main directions development, enjoys the trust of all or a significant part of society members; 2) making changes to clause 1 of Art. 22 regarding the detailing of the state provision of the rights of public associations in the areas of their activities regarding the development of the institutions of a legal democratic state; Ukraine's approach to EU integration; banning during the war the narrowing of their rights and freedoms, facilitating the impossibility of manipulation of public opinion and neglect of public administration procedures by state bodies. It has been proven that the proposed normative improvement of the mechanism of administrative and legal regulation of the relations of the functioning of public associations will contribute to the minimization of the violation of the rights and freedoms of citizens both in peacetime and during the liberation war of the Ukrainian people.

Key words: *public associations, civil society, legal regulation, legal regime of martial law, public administration, socio-political relations.*

Вступ. Ефективність розвитку суспільства залежить від ступеня позитивного чи негативного впливу на нього світових суспільно-політичних, фінансово-економічних та ще ряду інших факторів. Наразі спільними зусиллями представники публічної адміністрації та громадянського суспільства, захищаючи свою незалежність та територіальну цілісність від ворожої агресії, підтримують на належному рівні процеси розвитку економіки, соціальної сфери тощо. Як у мирному житті країни так і в умовах війни, взаємодія громадянського суспільства та органів державної законодавчої і виконавчої влади є важливим чинником національного спротиву, збереження державності, забезпечення переможного поступу, збереження економічних показників та життєвого стану членів суспільства.

В сучасних умовах, за нашим переконанням, роль та місце громадськості, а конкретніше громадських об'єднань, як згуртованих між собою членів суспільства – носіїв прогресивних поглядів та рушійної сили необхідних і ефективних дій, є недостатньо та не всебічно зафіксованими на законодавчому рівні. Саме тому, удосконалення нормативно-правового врегулювання відносин взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з громадськими об'єднаннями є обов'язком держави, яка, у свою чергу, повинна адаптувати механізми адміністративно-правового регулювання таких відносин до сучасних воєнних умов, загроз та викликів. Адже, ключовою умовою подолання воєнних викликів та подальшою інтеграцією України до європейського суспільства є розбудова сучасної демократичної, соціальної та правової держави, в якій забезпечення прав і свобод кожного громадянина як члена громадянського суспільства, повинно реалізовуватися також за участі громадських об'єднань. Відповідно, сформований у відповідності до сучасних вимог механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, а також удосконалення структури такого механізму шляхом забезпечення чіткого функціонування та взаємодії усіх його елементів, сприятиме більш успішному досягненню цілей визначеного вище суспільно-політичного розвитку нашої держави.

У контексті проведеного аналізу визначеної проблематики автором встановлено, що теоретико-правові та прикладні результати дослідження питань реалізації представницьких повноважень громадських об'єднань та їх значення у забезпеченні суспільно-політичних та соціально-економічних відносин відображені у працях вітчизняних науковців, зокрема таких як О. Алейнікова, В. Анікеєнко, В. Галунько, О. Гостева, Т. Гуржій, К. Ковтун, Ж. Коваленко, С. Ковальчук, О. Мандебура, Л. Ніколаєва, О. Пухкал, С. Терещенко, М. Пивовар, М. Пухтинський, О. Сиченко та інших. Однак, на нашу думку, в умовах воєнного стану та



здійснення національного спротиву ворожій агресії підлягають оновленню, відповідно до існуючої ситуації, засоби державно-правового регулювання та підтримки діяльності громадських об'єднань.

Постановка завдання. На підставі аналізу існуючих доктринальних позицій, норм та приписів чинних законодавчих та підзаконних актів України, статистичної, публічної та іншої офіційної інформації, *метою* даного дослідження є здійснення аналізу ролі та місця громадських об'єднань у структурі механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в Україні в довоєнний період та надання пропозицій щодо удосконалення нормативно-правової бази досліджуваних відносин в сучасних умовах правового режиму запровадження воєнного стану, а також післявоєнної відбудови інфраструктури країни та подальшого поступу до світового прогресивного співтовариства.

Результати дослідження. Оскільки пропоноване дослідження носить, у першу чергу, теоретико-правовий характер, то пропонується спочатку звернути увагу на доктринальний та нормативно-правовий аналіз проблематики дослідження – місця та ролі громадських об'єднань як самостійних суб'єктів у структурі механізму адміністративно-правового регулювання суспільно-політичних відносин.

Отже, у науковій літературі представлений досить широкий спектр дослідження різних сегментів проблематики та зроблені діаметрально протилежні висновки щодо сучасного стану та перспектив адміністративно-правового регулювання досліджуваних відносин. Наприклад, О.М. Гостева, досліджуючи роль громадських організацій в процесі розбудови громадянського суспільства в Україні, зазначає, що «перші кроки до залучення представників громадських організацій до вироблення важливих державних рішень здійснюються, проте рівень співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями залишається недостатнім, форми та механізми є невідпрацьованими, вплив на формування і здійснення державної політики є обмеженим. Українська нормативно-правова база передбачає можливість, але не визначає ефективних механізмів залучення громадських організацій до формування державної політики. Правове поле не має цілісного характеру, містить прогалини та не стимулює розвиток неурядових організацій» [1].

Досліджуючи принципи здійснення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації в законодавстві нашої держави, В.В. Мушенко та Л.В. Ніколаєва приходять до висновку, що контрольні повноваження громадських об'єднань законодавчо закріплені на принципах, що виражають найбільш важливі суттєві риси правової системи держави, однак такі принципи потребують орієнтації на сучасний передовий зарубіжний досвід організації та здійснення суспільних відносин, що сприятиме можливості контролю та позитивного впливу громадян на дії держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування [2].

Спільну позицію щодо подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання участі організованих представників громадянського суспільства у процесі формування та реалізації державної політики висловлюють ряд інших вітчизняних науковці. Наприклад: 1) О.О. Сиченко відстоює позицію щодо необхідності подальшої активізації елементів громадянського самоврядування в ринковому секторі, участі громадських організацій недержавної сфери у виробленні та реалізації державної соціальної політики [3, с. 88]. 2) В.І. Кифяк визначає, що органи влади не належним чином підтримують формування, діяльність та розвиток громадських організацій як ефективного інструменту зворотного організаційного та інформаційного зв'язку з членами громадянського суспільства» [4, с. 20] тощо.

Отже, роблячи певне узагальнення доктринальних позицій за досліджуваною проблематикою, зазначимо, що наразі у науці адміністративного права відсутнє чітко сформульоване розуміння механізму адміністративно-правового регулювання участі громадських об'єднань як самостійного суб'єкта у суспільних відносинах та пропонуємо вважати таку дефініцію як певну сукупність адміністративно-правових засобів сформовану із складних матеріальних та процесуальних елементів, які мають правовий, соціально-економічний та організаційно-управлінський характер, за допомогою яких громадськими об'єднаннями



справляється вплив на суспільно-політичні та інші відносини в державі, що виникають у процесі здійснення державного управління.

Отже, продовжуючи дослідження нормативно-правових засад ролі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики, звернемося, у першу чергу, до Конституції України, у статті 36 якої зазначено, що «громадяни України мають право на свободу об'єднання громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів... [5].

В подальшому звернемося до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI., у ст. 1 якого міститься визначення самої дефініції «громадські об'єднання» як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [6].

Поряд з аналізом Конституції України та Закону України «Про громадські об'єднання», який базово визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, звернемося до підзаконних нормативно-правових актів, в яких міститься інформація за досліджуваною проблематикою. Зокрема: 1) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» 2014 р., визначаючи цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади, містить припис про необхідність «системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства» [7]; 2) наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля», визначає громадськість як одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України» [8].

Використовуючи запропоновані вище доктринальні тлумачення та опрацьовані елементи нормативно-правової характеристики досліджуваної категорії, пропонуємо доповнити визначення дефініції «громадське об'єднання» наявне у ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» таким чином. Громадське об'єднання – це активна частина членів суспільства, яка при настанні певних обставин (подій, ризиків, викликів тощо), або в будь-яких інших умовах чи навколо або всупереч суспільно-політичних, економічних, екологічних, соціальних чи інших подій у державі, об'єдналася навколо конкретних спільних інтересів, юридично закріпила свій фактичний статус через утворення та державну реєстрацію, на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку, користується великим впливом на усіх або значну частину членів соціально активного суспільства.

Дослідивши доктринальні позиції та існуючі класичні способи адміністративно-правового регулювання статусу громадських об'єднань, звернемо увагу на наявну статистичну та публічну інформацію, а також авторські спостереження щодо напрямів реалізації досліджуваних відносин в умовах правового режиму воєнного стану.

У першу чергу зазначимо, що роль суб'єктів громадянського суспільства в останні роки невпинно зростає. Дана авторська позиція, зокрема може бути підтверджена публічною інформацією про проведені у 2021 році Харківським інститутом досліджень за підтримки ПРООН опитування, яке стосувалося довіри до різних інституцій у питаннях протидії анексії Криму, часткової окупації територій Донецької та Луганської областей, а також протидії агресивній мілітаристичній поведінці Російської Федерації, то рівень довіри до громадських організацій та волонтерів сягав 68,5%. Для порівняння: Президенту України довіряли 37,3%, Кабінету Міністрів України – 26,3%, народним депутатам України – 14,4% [9].

Переходячи до аналізу інформації про сучасний стан формування адміністративно-правових засад діяльності громадянського суспільства в умовах існування правового режиму воєнного стану, зазначимо, що неможливо у межах однієї наукової статті охарак-



теризувати увесь спектр діяльності громадських об'єднань, а тому звернемо увагу на їх дії щодо правової допомоги населенню України.

Отже, аналітик та політичний оглядач А. Луньова визначає, що одним з основних напрямів діяльності громадських об'єднань стала юридична допомога та інформування населення про стан воєнних подій. Як вона зазначає, «бойові дії – це не лише фізичні руйнування і вбивства, це ще й численні проблеми із втраченими документами, порушеними процедурами, іншими несприятливими для громадян подіями» [10].

Здійснюючи аналіз стану подій у суспільстві та беручи особисту активну участь у цих подіях як учасник формування територіальної оборони – Громадської волонтерської організації «ПроДобро» [11], хочемо зазначити, що організації громадянського суспільства з 24 лютого 2022 року здійснили наступні заходи організаційно-правового характеру: 1) започаткували роботу гарячих ліній щодо правової допомоги та різного роду соціальних консультацій; 2) відкрили громадсько-волонтерські приймальні, щоб надавати вторинну правову допомогу; 3) допомагають складати процесуальні документи, зокрема щодо фіксування наслідків руйнування майна та інших обставин, спричинених воєнними діями та ворожою агресією; 4) представляють інтереси постраждалих осіб у органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також у судах тощо.

Досліджуючи питання участі громадських об'єднань у соціально-політичному житті нашої держави в умовах оголошення правового режиму воєнного стану повністю погоджуємося з позицією А. Луньової про те, що наразі держава бачить в представниках громадянського суспільства партнерів, та реально починає забезпечувати вплив представників громадських організацій на державну політику. Як приклад, експертів громадських організацій почали залучати до різних процесів з підготовки проектів законів, зокрема профільного Закону «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», один з варіантів якого був написаний експертами громадських організацій, а також десятків інших законів та концепцій [10].

Виходячи із здійсненого фрагментарного аналізу діяльності громадських об'єднань в Україні, з метою удосконалення законодавчої бази адміністративно-правового регулювання їх повноважень в умовах оголошення правового режиму воєнного стану, пропонуємо внести зміни до п. 1. ст. 22 «Засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування» Закону України «Про громадські об'єднання» наступного змісту. Деталізувати визначене у Законі державне забезпечення прав громадських об'єднань у напрямках:

- сприяння системним реформам, що забезпечуватимуть сталість всіх важливих інститутів правової демократичної держави та наблизитимуть Україну до інтеграції у Європейський союз;

- заборони у період війни звуження прав та свобод громадських об'єднань у їх інформаційній, сервісній та іншій діяльності щодо здійснення постійного моніторингу ситуації і сигналізуванню суспільству про те, що об'єктивно відбувається з метою унеможливлення маніпуляції громадською думкою, нехтування органами державної влади та місцевого самоврядування загально визначеними процедурами у контексті публічного управління, протидії прийняттю неправомірних рішень.

Висновки. Здійснене теоретико-правове та суспільно-прикладне дослідження відносин адміністративно-правового регулювання участі громадських об'єднань, як самостійних суб'єктів суспільно-політичних відносин, які брали участь у процесі формування та реалізації заходів захисту прав і свобод громадян у довоєнний період та займають активну позицію у житті членів суспільства в умовах оголошення правового режиму воєнного стану та успішному подоланні ворожої агресії, дає підстави зробити наступні узагальнення. Наразі в структурі такого механізму поряд з державою, як «основним суб'єктом суспільного управління, який реалізує свої повноваження на певній території через систему спеціально створених органів та організацій, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне та ідеологічне управління, що має метою створення умов для життєдіяльності та підвищення



добробуту власних громадян шляхом створення всіх необхідних правових, соціальних, економічних, політичних та інших умов» [12, с. 34], важлива роль відводиться громадським об'єднанням як представникам інтересів усіх членів суспільства, зацікавлених у територіальній цілісності, незалежності та свободі своєї країни. Активність і ступінь залучення громадянського суспільства у діяльність, пов'язану із забезпеченням перемоги над агресором та подоланням наслідків війни, прямо залежить від того, яку державну політику щодо функціонування та розвитку громадських об'єднань пропонуватиме держава після переможного завершення війни. Ефективною стане державна політика забезпечення на нормативно-правовому рівні виконання громадськими об'єднаннями своїх функцій та відпрацювання можливих алгоритмів реагування на негативні суспільно-політичні прояви, ризики, кризи тощо. Пропоноване автором статті нормативне удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання відносин функціонування громадських об'єднань сприятиме подоланню негативних соціальних наслідків щодо порушення прав і свобод громадян, а також вплине на наближення перемоги у визвольній війні українського народу (спільно з усім демократичним світом) проти агресора.

Список використаних джерел:

1. Гостева О.М. Роль громадських організацій в процесі розбудови громадянського суспільства в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронний фаховий журнал*. 2017. № 10.
2. Мушенюк В.В., Ніколаєва Л.В. Принципи здійснення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації в законодавстві України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука», серія: «Юридичні науки»*. 2022. № 7.
3. Сиченко О. О. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з некомерційним сектором у соціальній сфері. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 87–89.
4. Кифяк В.І. Інституційний механізм налагодження суб'єктної взаємодії аграрного сектора. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 12. С. 19–22.
5. Конституція України: Основний Закон від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua>
6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1, ст.1.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
8. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р., № 168. *Офіційний вісник України*. 2004. № 6. Ст. 357.
9. Харківський інститут соціологічних досліджень. URL: <https://khisr.kharkov.ua/category/inshe/>
10. Луньова Альона. Роль громадянського суспільства під час війни Росії проти України. *Центр прав людини ZMINA*. URL: <https://zmina.info/columns/rol-gromadyanskogo-suspilstva-pid-chas-vijny-rosiyi-proti-ukrayiny>.
11. Волонтерський фронт Броварського району об'єднує свої сили. Трибуна Бровари. Подих твого міста. Від 10.08.2022. URL: <https://brovary.net.ua/volonterskyj-front-brovarskoho-rajonu-ob-iednuie-svoi-syly/>
12. Kurylo V.I., Mushenok V.V. Place and the role of local taxes in the functioning of united local communities. Organizational and economic mechanisms of development of the financial system: collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University/ – Riga: «Landmark» SIA. 2016. 222 p.

