

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ НА УКРАИНЕ

Соха С.И.

Львовский государственный университет внутренних дел, Украина, г. Львов.

В статье затрагиваются вопросы нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений на Украине. Рассматривается Конституция Украины как основной источник нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений, где предусмотрено право граждан Украины на свободу объединения в политические партии и общественные организации. Исследуются законы Украины, указы и распоряжения Президента Украины, постановления и распоряжения Кабинета министров Украины и другие подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность общественных объединений на Украине. Предложено разделение нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений, на группы: распространяющие свое действие на все общественные объединения, регулирующие деятельность отдельных видов общественных объединений, отдельных общественных объединений или общественные отношения в определенной области.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, общественные объединения, нормативный акт, общественные отношения, органы исполнительной власти.

NORMATIVELY LEGAL ADJUSTING OF ACTIVITY OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN UKRAINE

Sokha S.I.

Lviv State University of Internal Affairs of Ukraine, Lviv, Gorodotska st., 26

The paper addresses the issues of regulatory activities of public associations in Ukraine. The Constitution of Ukraine is considered as the main source of regulatory activities of public associations, which provides for the right of Ukrainian citizens to freedom of association in political parties and public organizations. We study the laws of Ukraine, decrees and orders of the President of Ukraine, decrees and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other subordinate legal acts regulating the activities of public associations in Ukraine. Proposed division of legal acts regulating the activities of public associations into groups extends to all public associations, governing the activities of certain types of public associations, individual associations or public relations in a certain area.

Keywords: legal regulation, voluntary associations, regulatory act, the public relations executive vlasti.opredelennoy area.

Введение

Современная нормативно-правовая база регулирования деятельности общественных объединений на Украине сформировалась в ходе экономических и социально-политических реформ, важнейшими задачами которых были децентрализация публичной власти и усиление ее демократических основ. Процесс перехода от тоталитарной системы власти к гражданскому обществу, которое будет отвечать требованиям европейских стандартов, был и остается во многом непоследовательным и противоречивым. И хотя отдельные правовые институты, заимствованные из предыдущих моделей организации деятельности общественных объединений, не достаточно эффективны, тем не менее сегодня можно говорить о деятельности общественных объединений на Украине как о реально существующем социальном институте и о регулировании деятельности общественных

объединений на Украине как самостоятельной, комплексной подотрасли национального права.

Качественное повышение роли права в организации общественных отношений в нашей стране позволяет надеяться, что процесс совершенствования нормативной базы деятельности общественных объединений в дальнейшем будет более последователен и научно обоснован.

Анализ исследования данной проблемы. Общие теоретические аспекты нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений на Украине исследовали известные на Украине ученые: Аверьянов В.Б., Бандурка А.М., Белоус В.Т., Битяк Ю.П., Голосниченко И.П., Колпаков В.К., Комзюк А.Т., Кондратьев Я.Ю., Остапенко А.И., Плишкин В.М., Сущенко В.Д. и других.

Целью статьи является освещение вопросов нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений на Украине.

Изложение основного материала. Важнейшими требованиями к построению многоуровневой системы нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений на Украине являются:

- правильное определение роли и функций каждого вида нормативного акта, обеспечение их взаимной согласованности и единства;
- необходимость четкого разграничения полномочий различных правотворческих органов по нормативно-правовому регулированию деятельности общественных объединений, а также установление иерархии нормативных актов в виде системы правил и исключений из них.

Проблема точного определения сферы общественных отношений, регулируемых нормами права, неразрывно связана с задачей разграничения предметов ведения государства и общественных объединений. Базовый правовой механизм определения предметов ведения состоит в установлении законами круга вопросов общественного значения, а также в закреплении нормативными актами адекватных источников финансирования общественных объединений.

Нечеткость сегодняшнего законодательства, которое разграничивает компетенцию государства и общественных объединений, имеет объективные причины. Значительная часть практических вопросов относится в настоящее время к сфере деятельности как органов государственной власти, так и общественных объединений. Целью законодательного регулирования должно быть не навязывание общественным объединением удобных для государственных должностных лиц схем построения и порядка деятельности, а закрепление демократических принципов организации и осуществления деятельности в интересах государства и местного населения [9, с. 112]. По мнению Н.Я. Отчак, нормативно-правовое регулирование как разновидность государственного регулирования является механизмом

императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого правового порядка функционирования [7, с. 53].

К основным отечественным источникам регулирования деятельности общественных объединений целесообразно отнести: Конституцию Украины, законы, уставы и другие нормативно-правовые акты, подзаконные акты органов государственной власти, судебные прецеденты, акты международного права, договоры нормативного характера, правовые обычаи [1, с. 140].

Важное место в процессе деятельности общественных объединений занимает система нормативно-правового регулирования, которая включает в себя внушительный перечень нормативно-правовых актов. Нормативно-правовая база обеспечения деятельности общественных объединений в широком смысле делится на три уровня: государственный; ведомственный; местный. По мнению П.Н. Рабиновича, по социальной значимости система нормативно-правовых актов представлена так: Конституция – законы – указы Президента – подзаконные акты общего характера – ведомственные нормативные акты [8, с. 120]. Среди нормативно-правовых источников, регламентирующих деятельность общественных объединений, основное место занимает Конституция Украины.

Законодательство Украины об общественных объединениях основывается на Конституции Украины и включает: Закон Украины «Об общественных объединениях» [3], определяющий общие принципы деятельности общественных объединений и разграничения предметов ведения государства и общественных объединений, законы и постановления Верховной Рады Украины, указы и распоряжения Президента Украины, постановления и распоряжения Кабинета министров Украины, решения органов государственной власти, местного самоуправления, изданных в пределах их компетенции.

Следует отметить, что большинство указанных в Конституции Украины положений, касающихся прав и свобод человека и гражданина, статус исполнительных органов государственной власти составляют основу правового регулирования деятельности общественных объединений.

Непосредственное воздействие конституционных прав и свобод опирается на общий принцип прямого действия Конституции Украины, закрепленный в ст. 8 [2]. Значительную группу составляют нормы, устанавливающие ряд прав и свобод, присущих каждому человеку и гражданину. Конституция Украины отмечает, что общественная жизнь основывается на принципах политического, экономического и идеологического многообразия (ст. 15), а права человека незыблемые и неотъемлемые (ст. 21). Конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть отменены (ст. 22).

Конституция (ст. 36) предусматривает право граждан Украины на свободу объединения

в политические партии и общественные организации. Это необходимо для осуществления защиты прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод других людей. Существенную роль в поддержании режима законности при осуществлении деятельности общественных объединений играет конституционное закрепление ограничений деятельности общественных объединений.

Ст. 37 Конституции гласит: «Создание и деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются» [2].

Необходимо заметить, что запрет деятельности объединений граждан осуществляется только в судебном порядке. Важным элементом правового регулирования деятельности общественных объединений, которое осуществляют органы исполнительной власти, есть конституционные нормы, определяющие соотношение правовых актов общегосударственного характера и ведомственных нормативно-правовых актов. Они также определяют соотношение полномочий между центральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и ведомственными органами исполнительной власти в указанной сфере общественных отношений. Конституционные нормы приобретают дальнейшее развитие в административном законодательстве, регламентирующем деятельность общественных объединений, определяя публично-правовой статус.

Формирование становления полноценного гражданского общества во многом зависит от успешного функционирования и взаимодействия государства и общественных объединений, которые пройдя через серьезные трудности периода глубоких реформ в различных сферах общественной жизни, сформировались как новые структуры гражданского общества и политической системы общества.

Можно выделить две стороны в процессе взаимоотношений государства и гражданского общества, характерные для политической и экономической ситуации в государстве в период реформ. С одной стороны, само общество испытывает потребность в самоорганизации, в выражении своих интересов через общественные институты, которые должны быть признаны государством и защищены правом. С другой стороны, демократическое государство, выступая в роли реформатора, стремится преобразовать

общественные отношения, которые можно осуществить, лишь опираясь на общественную поддержку, в сотрудничестве с гражданским обществом, когда его институты и структуры выступают заинтересованными партнерами государства в решении социальных задач. Многое зависит от того, как складываются отношения государства, в лице государственных органов и общественных объединений, в каком направлении идет развитие политической системы. Рассматривать общественные объединения как звено данной системы, которая существует ради того, чтобы уравнивать административно-властные функции государства, создавать необходимые противовесы бюрократии, было бы сегодня недостаточным.

Задача общества, по нашему мнению, заключается в том, чтобы поставить государственные органы и общественные объединения на путь активного взаимодействия и сотрудничества, сделать все, чтобы их общие, целенаправленные усилия были плодотворными. Указанные обстоятельства должны учитываться законодателем в процессе правовой институционализации общественных объединений – создание правовых основ не только их формирования и деятельности, но и форм и механизмов взаимодействия общественных объединений с государственными органами.

Основной Закон государства устанавливает лишь общие правовые положения, регламентирующие взаимодействие институтов гражданского общества и органов государственной власти, которые впоследствии детализируются в других нормативно-правовых актах, прежде всего законах Украины. Закон – это нормативно-правовой акт, регулирующий наиболее значимые, важнейшие общественные отношения путем установления общеобязательных правил (норм).

Нормативно-правовое регулирование деятельности общественных объединений на Украине целесообразно рассматривать в процессуальном аспекте, который характеризуется необходимостью регулирования правоотношений в их динамике. Поэтому в предмет регулирования входят не только юридические связи между участниками правоотношений, но и процессуальная деятельность по реализации этих связей. Пункт 11 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины указывает: «Исключительно законами Украины определяются основы создания и деятельности объединений граждан» [2]. Вообще же нормы, регулирующие деятельность общественных объединений, содержатся в многочисленных нормативных актах, которые целесообразно разделить на группы:

- нормативные акты, распространяющие свое действие на все общественные объединения (Гражданский кодекс Украины, Закон Украины «Об общественных объединениях» и др.);
- нормативные акты, регулирующие деятельность отдельных видов общественных объединений (например, законы Украины: «О политических партиях в Украине», «О

профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О молодежных и детских общественных организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О судоустройстве и статусе судей», «О волонтерской деятельности», «Об организациях работодателей, их объединения, права и гарантии их деятельности», «О профессиональных творческих работников и творческих союзах» и др.);

- нормативные акты, регулирующие вопросы деятельности отдельных общественных объединений или общественные отношения в определенной области (например, законы Украины: «Об образовании», «О культуре», «О физической культуре и спорте») или правовой статус определенной группы лиц (например, законы Украины: «О статусе ветеранов войны, гарантии их социальной защиты», «О статусе ветеранов военной службы, ветеранов органов внутренних дел и некоторых других лиц и их социальной защите», «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине», «Об основных принципах социальной защиты ветеранов труда и других граждан преклонного возраста в Украине» и др.).

Важное место в формировании законодательного поля деятельности общественных объединений занимает Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» [5]. Кабинет министров осуществляет исполнительную власть непосредственно и через министерства, другие центральные органы исполнительной власти и местные государственные администрации, направляет и координирует работу этих органов. Деятельность Кабинета министров направлена на обеспечение интересов народа Украины путем выполнения Конституции, законов, актов Президента, Программы деятельности Кабинета министров, одобренной Верховной Радой Украины. Кабинет министров обеспечивает финансирование расходов в пределах, определенных законом о Государственном бюджете Украины, и создает надлежащие условия для функционирования общественных объединений. В соответствии со ст. 25 Закона Украины «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления обеспечивают исполнение Конституции и законов Украины, решений Конституционного суда Украины, актов Президента Украины, Кабинета министров Украины, других органов государственной власти, в том числе закона Украины «Об общественных объединениях» в части содействия деятельности общественных объединений [6].

Формирование гражданского общества представляет собой, с одной стороны, многофакторный процесс развития материального производства и социальной дифференциации, получивший выражение в форме плюрализма политических и духовных идей и ценностей, разграничения частной и публичной сфер общественной жизни, признания равноправия субъектов общественной жизни. С другой стороны, процесс формирования

особых свойств личности и культуры как синтезирующей основы гражданского общества осуществляется на основе нормативных актов Президента. В соответствии со ст. 102 Конституции Украины Президент Украины, как глава государства и гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина, в необходимых случаях издает указы, распоряжения, направленные на развитие гражданского общества.

Важными являются указы Президента Украины по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина, в частности Указ Президента Украины от 24.03.2012 № 212/2012 «О Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине и первоочередные мероприятия по ее реализации» [10].

Нормативные правовые акты министерств, других органов государственного управления, в частности Министерства юстиции Украины, принимаются в форме приказов, распоряжений и решений коллегий. Однако в сфере регулирования деятельности общественных объединений находят место методические рекомендации, разъяснения и другие акты центральных органов исполнительной власти.

Основой государственной политики, так же как и основным требованием для интеграции Украины в европейское сообщество, является обеспечение реализации основных прав и свобод человека и гражданина. Общество становится гражданским, когда в нем признается ценность гражданина, личности, а государство создает условия и выступает гарантом развития прав и свобод человека и гражданина [4]. Понимание всего комплекса связей этих субъектов конституционно-правовых отношений означает способность общественной системы к самообновлению и развитию.

Выводы. Практику реализации нормативных правовых актов органов исполнительной власти в сфере деятельности общественных объединений следует рассматривать как единство динамического процесса, который представляет деятельность по индивидуализации управленческих предписаний, и статического элемента в виде правового опыта, формируемого поэтапно от текущего к итоговому и далее к обобщенной форме. Такое положение предопределяется особой природой общественных отношений в сфере деятельности общественных объединений граждан, которая проявляется в ее регулятивной природе.

Список литературы

1. Административное право Украины. Академический курс : учеб. В 2-х томах. Т. 1. общ. часть / ред. коллегия: В.Б. Аверьянов (председатель). – М. : Юридическая мысль, 2004. – 584 с.

2. Конституция Украины: с изменениями / Верховная Рада Украины. – Офиц. вид. – Киев : Велес, 2014. – 48 с.
3. Об общественных объединениях : Закон Украины от 22.03.2012 // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
4. Общие принципы права Европейского союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ua.textreferat.com/referat-7450-1.html>.
5. О Кабинете Министров Украины : Закон Украины от 07.10.2010 № 2591-VI // Российская юстиция. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
6. О местном самоуправлении : Закон Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР // Российская юстиция. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Отчак Н.Я. Правовое обеспечение исполнительного производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Львов, 2012. – 237 с.
8. Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства. - 5-е изд. – Киев : Атика, 2001. – 176 с.
9. Рудич Ф.М. Гражданское общество в современной Украине: специфика становления, тенденции развития. – Киев : ПАРЛ. изд-во, 2006. – 412 с.
10. О Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине и первоочередные мероприятия по ее реализации : Указ Президента Украины от 24.03.2012 № 212/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/>

Рецензенты:

Бортник Н.П., д.ю.н., доцент заведующий кафедрой административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника», г. Львов.

Ортинский В.Л., д.ю.н., доцент, профессор кафедры административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника», г. Львов.