

## ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ РЕГУЛЮЮЧИЙ ВПЛИВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ РАДЯНСЬКИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*Стаття присвячена дослідженню сутності та обсягу державно-правового регулюючого впливу, який здійснювався на громадські організації за радянських часів відповідними органами державної влади, а також встановленню змісту повноважень останніх у цій сфері.*

*Ключові слова: державно-правовий регулюючий вплив, радянські громадські організації.*

**Вихляев М. Ю. Государственно-правовое регулирующее влияние на деятельность советских общественных организаций.**

*Статья посвящена исследованию сущности и объема государственно-правового регулирующего воздействия, которое осуществлялось на общественные организации в советское время соответствующими органами государственной власти, а также установлению содержания полномочий последних в данной сфере.*

*Ключевые слова: государственно-правовое регулирующее влияние, советские общественные организации.*

**Vikhliaiev M. Y. State-legal Regulatory Impact on the Activity of Soviet Public Organizations.**

*The article investigates the nature and scope of the state-legal regulatory impact which was carried out to the public organizations in the Soviet period by the relevant public authorities, as well as the determination of the content of such public authorities' powers in this area.*

*Keywords: state-legal regulatory impact, the Soviet public organizations.*

Згідно з міжнародними оцінками, громадянське суспільство в Україні залишається неконсолідованим та значно відстає у своєму розвитку від громадянського суспільства європейських країн у цілому та постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи зокрема. Незважаючи на певні зусилля держави у напрямку сприяння розвитку громадянського суспільства, впродовж останніх трьох років не зафіксовано зростання рівня розвитку громадянського суспільства в Україні (Індекс сталості громадських організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO sustainability Index<sup>2</sup>), рейтинг «Перехідні держави» (Nations in Transit) Міжнародної неурядової організації «Дім свободи» (Freedom House<sup>3</sup>).

Недостатній стан розвитку громадянського суспільства фіксують і статистичні дослідження. Так, в Україні на 10 тис. населення зареєстровано лише 14 громадських організацій. Водночас, в Угорщині на 10 тис. населення діють 46 організацій, у Хорватії – 85, а в Естонії – 201. Частка громадських організацій у ВВП України становить 0,24 %<sup>3</sup>, тоді як у Росії цей показник дорівнює 0,5 %<sup>4</sup>, у Бельгії – 5 %, у Канаді – 7,9 %.

Україна має ряд міжнародних зобов'язань щодо забезпечення права на свободу об'єднання, свободу мирних зібрань, доступу до інформації й інших прав як основи розвитку громадянського суспільства. Сприятливе законодавче середовище для розвитку громадських об'єднань, на наш погляд, має передбачати:

- 1) прості процедури громадських об'єднань;

1 Детальніше про методологію та дані досліджень див [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/).

2 Детальніше про методологію та дані досліджень див [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=321](http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=321).

3 Статистичні дані наведені відповідно до результатів дослідження УНЦПД та Мережі розвитку європейського права «Паспорт громадянського суспільства в Україні. Випуск перший: Базова оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні у 2009 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277681&mode=thread&order=0&thold=0>.

4 Наведено дані з порівняльного дослідження неприбуткового сектора у світі Центру студій громадянського суспільства Університету Джона Хопкінса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/Books/BOOK\\_GCS\\_2003.pdf](http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/Books/BOOK_GCS_2003.pdf).

- 2) податкові стимули для діяльності громадських об'єднань та їх підтримки з боку індивідуальних та корпоративних донорів;
- 3) правові можливості забезпечити існування громадських об'єднань через її господарську діяльність;
- 4) прозорі процедури державної фінансової підтримки громадських об'єднань;
- 5) правові гарантії вільного доступу громадських об'єднань до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів;
- 6) процедури залучення громадських об'єднань до формування та реалізації державної політики [7, с. 8].

На жаль, відповідне регулювання в Україні на сьогоднішній день не можна вважати сприятливим. Так, зокрема, Європейський суд із прав людини визнав уже нечинний Закон України «Про об'єднання громадян» таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини і основних свобод та не є демократичним [8] (рішення у справі «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 року).

У рішенні Суд надав окрему оцінку положенням чинного тоді Закону «Про об'єднання громадян» та практиці його застосування, які обмежують свободу об'єднання. Такими положеннями Суд визнав: наявність територіальних статусів громадських організацій, обмеження права місцевих організацій на створення осередків в інших населених пунктах, обмеження господарської та інших видів діяльності, колізія із законодавством про реєстрацію тощо. Варто нагадати, що виконання рішень Європейського суду з прав людини є обов'язковим відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» і передбачає, зокрема, внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Мета цієї статті полягає у дослідженні сутності та обсягу державно-правового регулюючого впливу, який здійснювався на громадські організації за радянських часів відповідними органами державної влади, а також у встановленні змісту повноважень останніх у зазначеній сфері.

Це питання досліджували, зокрема, такі вчені-адміністративісти радянського періоду, як П. Т. Василенков, М. І. Єропкін, А. П. Ключніченко, Ю. М. Козлов, О. П. Коренєв, Р. С. Павловський, В. І. Попова, М. С. Студенікіна.

Процес правового статусу громадських об'єднань в Україні базується на конституційних правах і свободах громадян, насамперед праві на об'єднання. У ст. 15, 36, 37 Конституції України містяться конституційні норми, які безпосередньо є правотворчою основою створення та розвитку громадських об'єднань. Важливе значення на цьому етапі також мають свобода слова, свободи мирних зборів, свобода віросповідання та деякі інші. Рамковий закон «Про громадські об'єднання» є спеціальним нормативно-правовим актом, який регулює правові відносини, що є загальними для будь-яких видів об'єднань громадян в Україні. Цей закон встановлює загальний порядок створення громадських об'єднань. Фактичною підставою виникнення правовідносин зі створення цих об'єднань є юридичні дії фізичних осіб, якими ініціюється створення громадського об'єднання або політичної партії, а саме скликання зборів, складення статуту та інші, адже громадське об'єднання є юридичною особою, яка виникає за нормативно-явочним порядком, суть якого полягає в тому, що умови створення юридичної особи зафіксовані у законі (нормативному акті) у вигляді загального дозволу держави, але для виникнення конкретної організації потрібні прояв ініціативи (явки) її організаторів і реєстрація у відповідному органі [9, с. 82].

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду предмету нашого дослідження, слід зазначити, що, як вказують В. І. Попова та М. С. Студенікіна у підручнику радянського адміністративного права, правове становище громадських організацій у суспільстві було закріплено нормативними актами держави та актами самих організацій, які визначали їхні цілі і завдання, функції, структуру, порядок прийняття в члени, порядок діяльності, права та обов'язки членів організації та її керівних органів [1, с. 58–59].

Отже, як вбачається, внутрішньоорганізаційні відносини, членство в них визначалися актами самої організації. В тих випадках, коли на громадську організацію покладалося виконання функцій державного органу і їй надавалися державно-владні повноваження, відносини врегульовувалися за допомогою правових актів відповідних державних органів [1, с. 58–59].

О. П. Коренєвим запропоновано поділяти громадські організації за формами безпосереднього підпорядкування на організації, керовані відповідними вищестоящими громадськими організаціями та органами, та організації, керовані державними органами [2, с. 65]. Відповідно, належність громадської організації до тієї або іншої групи обумовлює характер та обсяг державно-правового регулюючого впливу, що здійснювався на її діяльність.

Як зазначає П. Т. Василенков, відносно профспілок, комсомолу держава, виходячи із статутних завдань цих організацій, регулювала лише повноваження, пов'язані з їх участю у вирішенні відповідних питань у сфері державного управління. Окрім того, що держава закріплювала основні повноваження цих організацій у вирішенні тих чи інших завдань управління державними і громадськими справами, політичних, господарських і соціально-культурних питань, вона також забезпечувала їх необхідним організаційно-правовими гарантіями [3, с. 143].

Так, положення про соціалістичне державне виробниче підприємство встановило, що належні підприємству права, пов'язані з його виробничо-господарською діяльністю, здійснюються адміністрацією у випадках, передбачених законодавством, спільно, за погодженням або за участю профкому. Спільно з профкомом адміністрація встановлює, наприклад, правила внутрішнього розпорядку, встановлює кошторис використання коштів фонду підприємства та інших фондів заохочення робітників і службовців, розподіляє житлову площу в будинках підприємства і т. д. За погодженням з профкомом адміністрація здійснює ряд повноважень у галузі праці та заробітної плати. Тільки за згодою профкому адміністрація за своєю ініціативою може звільнити працівника [4, с. 137–138].

Р. С. Павловський відносно порушеного питання зазначає, що загальне керівництво профспілками, комсомолом, багатьма добровільними товариствами здійснювала КППС [4, с. 137] як вища форма суспільно-політичної організації, яка об'єднує роботу всіх державних органів та громадських організацій, підпорядковуючи їхню діяльність єдиній меті – будівництву комунізму [5, с. 68].

Одне з початкових завдань партійного керівництва громадськими організаціями, як вказував Р. С. Павловський, полягало в тому, щоб забезпечити цілеспрямований, скоординований розвиток усіх складових частин суспільного ладу. Під керівництвом КППС профспілки, комсомол, громадські організації найбільш повно і широко реалізовували свої функції, повноваження і можливості, надані їм Конституцією, законодавчими та нормативними актами, діяли впевнено і результативно [4, с. 140].

Більш широко державне регулювання, як стверджував П. Т. Василенков, поширювалося на порядок організації та діяльності кооперативних об'єднань, добровільних товариств та творчих спілок, органів самодіяльних організацій населення [3, с. 129]. Розглянемо більш детально повноваження органів державної влади щодо названих громадських організацій.

Так, державно-правовий регулюючий вплив на кооперацію держава здійснювала шляхом затвердження статутів, визначення порядку планування, встановлення планових завдань та контролю за її роботою. Окрім того, статuti кооперативних організацій підлягали обов'язковій реєстрації у виконкомах місцевих Рад народних депутатів. Крім організаційно-матеріальної допомоги, держава в необхідних випадках встановлювала кооперативним організаціям імперативні норми, надавала рекомендації, санкціонувала їхні рішення, дозволяла вчиняти певні дії [6, с. 143–144].

Стосовно добровільних товариств та їх спілок зазначимо, що до компетенції органів держави належали вирішення питання про доцільність організації, перевірка відповідності їхніх статутів та діяльності закону, право давати обов'язкові приписи відповідно до статутів, застосовувати до них санкції аж до ліквідації в разі ухилення від їхніх статутних цілей і завдань. Статuti добровільних товариств також затверджувалися державними органами [6, с. 143–144].

Взаємовідносини між державою та творчими спілками ґрунтувалися переважно на принципах узгодження і координації їх діяльності. Це співробітництво здійснювалося у вигляді спільного проведення творчих дискусій, конференцій, семінарів, конкурсів тощо. Відповідні державні органи надавали допомогу творчим спілкам у виконанні поставлених перед ними завдань [6, с. 143–144].

Державне керівництво діяльністю органів громадської самодіяльності (наприклад, будинковими та вуличними комітетами) полягало насамперед у наданні їм повсякденної допомоги. Керівництво цими органами, що діяли в системі місцевого самоврядування, покладалося на місцеві Ради народних депутатів та їх виконкоми. Вони забезпечували охорону прав і законних інтересів таких органів, брали участь у їх формуванні, затверджували положення про них, спрямовували і контролювали їхню роботу, узагальнювали досвід діяльності і т. д. [6, с. 143–144]. Окрім того, рішення громадських органів носили зазвичай рекомендаційний характер, а їхні дії могли бути оскаржені до виконавчого комітету відповідної Ради народних депутатів [4, с. 142].

У межах визначеної теми необхідно також розглянути питання відповідальності громадських організацій. З цього приводу О. П. Коренев зазначає наступне: «Державні органи контролюють кооперативні та інші громадські організації. Якщо громадська організація ухиляється від цілей, для досягнення яких вона утворена, якщо її діяльність суперечить інтересам держави, її існування може бути припинено повноважними органами держави. Громадська організація може бути ліквідована і реорганізована також з міркувань доцільності» [2, с. 62].

Отже, як впливає з усього вищезазначеного, ступінь державно-правового регулюючого впливу на діяльність радянських громадських організацій суттєво різнився залежно від характеру статутних завдань конкретної організації. Більш значний регулюючий вплив держава здійснювала на діяльність кооперативних союзів, добровільних товариств та спілок, а також органів громадської самодіяльності, які знаходилися у безпосередньому підпорядкуванні органів державної влади. Відповідно, їхня діяльність переважно регламентувалася правовими актами державних органів. Тоді як діяльність профспілок, комсомолу, які були безпосередньо підпорядковані КПРС, знаходилася поза сферою державного впливу (за винятком реалізації ними повноважень у сфері державного управління) та визначалася статутами вказаних організацій, їхніми внутрішніми нормативними актами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Советское административное право: Учебник / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
2. Советское административное право: Учебник / Под ред. А. П. Коренева. – М. : Юрид. лит., 1986. – 400 с.
3. Советское административное право: Учебник / Под. ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1981. – 464 с.
4. Советское административное право : Учебник / Под ред. Р. С. Павловского. – К. : «Вища школа», 1986.
5. Еропкин М. И. Советское административное право: Учебник для средних юридических учебных заведений / М. И. Еропкин, А. П. Ключниченко. – М. : Юрид. лит., 1979. – 312 с.
6. Советское административное право: Учебник / Под. ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 544 с.
7. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.] // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 132 с.
7. Рада Європи. Європейський суд з прав людини. Остаточне рішення у справі «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO4342.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO4342.html).
8. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Оксана Миколаївна Ващук. – К., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – 2004 р. – 198 с.

*\* Віхляєв Михайло Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету.*