

Стасюк О.Л.

к.ю.н.,  
здобувач

Державний науково-дослідний інститут  
Міністерства внутрішніх справ України

## РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Важливою умовою розвитку сучасної України є рівень захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Невіддільним елементом у контексті реалізації правозахисної функції держави є громадські організації правозахисної спрямованості. Останнім часом помітно активізувалася діяльність правозахисних громадських організацій у публічному управлінні та їх вплив на прийняття рішень органами публічної влади. Зростання ролі цих правозахисних інституцій і підвищення їх значущості зумовлюють необхідність вивчення та вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських організацій у напрямку реалізації правозахисної функції держави.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці громадських організацій як суб'єктів адміністративного права присвячено чимало наукових досліджень. Окремі її аспекти аналізувались у працях таких відомих учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, А.О. Галай, В.В. Галуцько, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.І. Курило, Т.О. Мазелік, К.О. Меркулова й ін. Однак адміністративно-правові засади діяльності громадських організацій у сфері реалізації правозахисної функції держави до цього часу не є досконало вивченими, що зумовлює необхідність проведення дослідження з означеного питання.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є з'ясування ролі громадських організацій у системі суб'єктів адміністра-

тивно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави та формування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Громадські організації є основоположним інститутом громадянського суспільства. Однак їх правовий статус є недостатньо визначеним у чинному законодавстві. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Натомість під громадським об'єднанням розуміється добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних інтересів (зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та ін.) [1]. Запропоновані законодавчі визначення цих понять є синонімічними. Про тотожність термінів «громадська організація» та «громадське об'єднання» йдеться також і в інших нормативно-правових актах (наприклад у ст. 39 Господарського кодексу України [2]). Крім цього, в одних законодавчих актах уживається категорія «громадські організації» [3–6], а в інших – «громадські об'єднання» [7–9]. Отже, законодавець не бачить принципової різниці між цими дефініціями.

На нашу думку, громадська організація та громадське об'єднання – це різні за значенням категорії. Відмінності між цими дефініціями полягають у тому, що в категорії «об'єд-

нання» не завжди визначена ціль і спільні правила як ознаки об'єднання, організація стрункіша за структурою й метою. Саме мета зумовлює утворення організації. Сутність об'єднання – саме процедура, дії; сутність організації – упорядкованість і спільна ціле-спрямована діяльність колективу (команди) однодумців [10, с. 56].

Узагальнюючи правову літературу та нормативні акти, можна виділити такі ознаки громадських організацій: недержавна організація; добровільність об'єднання; неприбуткова організація; наявність спільної мети; незалежність у виборі напрямів і методів діяльності; спрямованість на задоволення інтересів членів; законний порядок створення та діяльності; створення на основі спільної діяльності; самоорганізація та самоврядування; багатоманітність різновидів об'єднань громадян у зв'язку з надзвичайно широким спектром сфер і напрямів їхньої діяльності, які визначаються різноманітністю інтересів і потреб їх засновників і членів [11, с. 194–196; 12, с. 60–61].

Будь-які громадські організації є суб'єктами адміністративно-правових відносин. Так, В.В. Галуцько зазначає, що громадські організації, по-перше, є класичними об'єктами публічного управління та повинні дотримуватися визначеного законодавством адміністративно-правового режиму щодо створення, здійснення своєї статутної діяльності та ліквідації. По-друге, Закони України можуть делегувати громадським організаціям деякі державні владні повноваження [13, с. 146]. В.К. Колпаков наголошує, що свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських організацій, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських організацій у сфері публічного адміністрування, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації [14, с. 166]. Крім цього, Т.О. Коломоець відмічає, що нормами адміністратив-

ного права регулюються питання легалізації громадських організацій, контролю за їх діяльністю, відповідальності та припинення діяльності громадських організацій [15, с. 75].

В Україні система громадських організацій є складною та різноманітною. Залежно від напрямів діяльності виокремлюються правозахисні громадські організації. Основною метою цих організацій є захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Предметом впливу правозахисних організацій є державна політика в галузі прав людини, рішення, дії (бездіяльність) державних органів і їх посадових осіб, у результаті яких порушуються права й свободи людини, створюються перешкоди для здійснення людиною своїх прав і свобод; людина незаконно залучається до виконання яких-небудь обов'язків або незаконно притягається до відповідальності [16, с. 84]. При цьому необхідно зазначити, що місія громадських організацій правозахисного спрямування полягає в захисті прав людини від держави й одночасно у сприянні державі в забезпеченні й захисті прав людини [10, с. 196].

Досліджуючи особливості взаємовідносин держави з окремими видами громадських організацій, В.М. Кравчук зазначає, що основною метою правозахисних організацій є здійснення захисту прав і свобод людини від державного свавілля шляхом контролю за дотриманням зазначених прав і свобод людини державними органами та посадовими особами всіх рівнів, створення ними системи гарантій щодо реалізації цих прав, з одного боку, а також допомога державним органам у здійсненні взаємного обміну інформацією про порушення прав і свобод людини – з іншого. Правозахисні організації представляють інтереси різних груп населення в органах державної влади й місцевого самоврядування. Крім зазначених цілей, ці організації сприяють поглибленню демократії, формуванню правосвідомості й правової культури населення через правопросвітницьку діяльність, залученню його до участі в державотворчих процесах тощо [17, с. 156].

Незважаючи на практичну діяльність правозахисних організацій, слід відмітити, що відповідне законодавче регулювання таких громадських організацій відсутнє. Правозахисна організація – це громадська організація, яка діє на підставі статуту та Закону України «Про громадські об'єднання», однак має свої особливі види статутної діяльності, основним серед яких є правозахисна діяльність. Із цього приводу М.А. Лінник відмічає, що питання віднесення громадських організацій до правозахисних у законодавстві України безпосередньо не врегульоване, оскільки в ньому не передбачено такого виду громадських об'єднань. Винятком є Закон України «Про звернення громадян», де суб'єктом подання скарги в інтересах громадянина зазначено організацію, яка здійснює правозахисну діяльність, правозахисну функцію [18, с. 42].

На думку М.М. Новікова, громадська правозахисна організація – це добровільне об'єднання людей для захисту своїх конституційних прав і свобод від свавілля держави через здійснення соціального контролю за діяльністю державних органів [19, с. 6]. І.Т. Темех під громадськими правозахисними організаціями розуміє недержавні об'єднання фізичних та/або юридичних осіб, які створені з метою практичного захисту прав кожної людини шляхом їх відновлення (у разі порушення) та/або запобігання їх порушенню в майбутньому, здійснюють свою діяльність безоплатно та не мають на меті отримання прибутку чи здобуття державної влади [20, с. 45]. М.А. Акімова вважає, що правозахисними організаціями є незалежні від держави публічні об'єднання громадян та/або юридичних осіб, основною метою діяльності яких є захист прав і законних інтересів різних суб'єктів права [21, с. 8]. Натомість А.О. Галай стверджує, що правозахисною організацією є така громадська організація, у якій забезпечення прав людини становить зміст і спрямованість діяльності [10, с. 196].

До характерних ознак правозахисних організацій слід віднести такі: являють собою

самостійний елемент правозахисної системи; входять до структури громадянського суспільства; основним принципом їх організації та діяльності є добровільність об'єднання суб'єктів; публічний характер діяльності; створення правозахисних організацій, як правило, є наслідком реалізації громадянами права на об'єднання; за порядком утворення така організація виникає за законом або за статутом; за формою власності громадські правозахисні організації є недержавними; за джерелами фінансування вони можуть утримуватися на кошти благодійного фонду, а також на внески членів цієї організації; основна мета діяльності таких організацій полягає в захисті прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина; за формою діяльності вони надають юридичну допомогу у вигляді правової інформації, створення юридичних документів, здійснення юридичних дій, звернення до громадських, державних і міжнародних організацій тощо [19, с. 7; 21, с. 8].

З огляду на викладене вважаємо, що громадська правозахисна організація – це добровільне громадське об'єднання фізичних та/або юридичних осіб, яке створене для захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина шляхом їх відновлення (у разі порушення) та/або запобігання їх порушенню в майбутньому.

Правозахисні інституції можна класифікувати за напрямками їх діяльності, за організаційним складом, за поширеними формами правозахисту й іншими критеріями. Так, група іноземних науковців, досліджуючи різноманітність правозахисних організацій, виділила одноособові організації та багаточленні; такі, чия основна мета – консультувати уряд із питань правозахисної політики та такі, що працюють зі скаргами окремих громадян; організації, які займаються всіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права, а також об'єднання, що займаються конкретно проблемою (наприклад дискримінацією) [22, с. 12]. Робота правозахисних організацій може бути диференційована за формами вираження в такі

групи: професійна допомога із захисту прав, тобто юридичні послуги; адвокація – діяльність, спрямована на лобіювання, просування та захист прав певних соціальних груп [23, с. 6].

Серед напрямів діяльності правозахисних організацій І.Т. Темех виділяє відновлювальний правозахист і запобіжний правозахист. Відновлювальна правозахисна діяльність виникає в разі порушення певного конкретного права людини й громадянина в різних суспільних відносинах і здійснюється шляхом учинення дій, спрямованих на реальне відновлення порушеного права та на усунення негативних наслідків цього порушення. Запобіжна ж правозахисна діяльність може виникати як наслідок відновлювальної правозахисної діяльності з метою недопущення усунених порушень у подальшому, а також у разі прийняття правової норми, яка в майбутньому може спричинити порушення права конкретної особи чи групи осіб, і здійснюється шляхом дослідження й аналізу законодавства (чи окремих нормативних актів) і внесення пропозицій щодо його вдосконалення [16, с. 84].

Таким чином, роль правозахисних організацій у процесі демократичної легітимації важко переоцінити. Вони працюють у багатьох напрямках, з-поміж яких можна виокремити декілька основних: по-перше, захист прав людини в конкретних справах (у разі звернення заявника за наданням безоплатної правової допомоги), складання необхідних документів, представництво інтересів громадян у судових і правоохоронних органах, надання правових консультацій; по-друге, громадські розслідування фактів порушень прав людини державними

органами; по-третє, поширення інформації серед населення про права людини та ступінь їх захищеності в державі, правове виховання; по-четверте, проведення громадської експертизи в органах виконавчої влади (цей інститут є дієвим під час порушення прав людини органами внутрішніх справ і в кримінально-виконавчих установах); по-п'яте, участь організацій у нормотворчості, зокрема локальній (внесення змін до проектів регуляторних актів, громадське обговорення); по-шосте, членство організацій у громадських радах при виконавчих органах влади [24, с. 20–21].

**Висновки.** Важливого значення для ефективної реалізації правозахисної функції Української держави набувають взаємовідносини органів публічної влади з громадськими організаціями правозахисного спрямування. Однак для їх конструктивної співпраці необхідно чітко регламентувати на законодавчому рівні діяльність громадських правозахисних організацій. Наразі законодавчі акти не повністю розкривають правозахисну діяльність громадських організацій. Декларативний характер норм чинного законодавства не дає змогу громадським правозахисним організаціям реально функціонувати. У зв'язку із цим потрібно переглянути Закони України «Про громадські об'єднання» та «Про безоплатну правову допомогу», а також прийняти довгоочікуваний Закон України «Про громадські правозахисні організації». Відсутність належного адміністративно-правового регулювання діяльності громадських правозахисних організацій негативно вплине на процеси становлення громадянського суспільства.

### Анотація

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції Української держави. Розкрито роль громадських організацій у системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави. Наведене авторське розуміння сутності громадських правозахисних організацій і виокремлені їх характерні ознаки. Визначені проблеми законодавчого регулювання діяльності громадських



організацій правозахисного спрямування та сформульовані пропозиції для підвищення ефективності їх функціонування.

**Ключові слова:** правозахисна функція, адміністративно-правове забезпечення, громадські організації, правозахисні організації, громадські об'єднання, права та свободи людини й громадянина.

#### Анотація

Стаття посвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції Українського державства. Розкрито роль громадських організацій в системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції державства. Предложено авторське розуміння сутності громадських правозахисних організацій і виділені їх характерні ознаки. Визначено проблеми законодавчого регулювання діяльності громадських організацій правозахисного напрямку і сформульовані пропозиції по підвищенню ефективності їх функціонування.

**Ключевые слова:** правозащитная функция, административно-правовое обеспечение, общественные организации, правозащитные организации, общественные объединения, права и свободы человека и гражданина.

#### **Stasyuk O.L. The role of public organizations in the system of subjects of administrative and legal support for the implementation of human rights protection in Ukraine**

##### Summary

The article is devoted to the study of administrative and legal support for the implementation of the human rights protection function of the Ukrainian state. The role of public organizations in the system of subjects of administrative and legal support for the implementation of the human rights protection function of the state is disclosed. The author's understanding of the essence of public human rights organizations is offered and their characteristic features are singled out. The problems of legislative regulation of activity of public organizations of a human rights direction are defined and proposals are formulated to increase the efficiency of their functioning.

**Key words:** human rights function, administrative and legal support, public organizations, human rights organizations, public associations, human and civil rights and freedoms.

##### Список використаних джерел:

1. Про громадські об'єднання: Закон України станом на 18.05.2018 р. / Верховна Рада України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 05.08.2018).
2. Господарський кодекс України: станом на 06.02.2018 р. / Верховна Рада України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення 05.08.2018).
3. Бюджетний кодекс України: станом на 07.12.2017 р. / Верховна Рада України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 05.08.2018).
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 12.07.2018 р. / Верховна Рада України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 05.08.2018).
5. Про господарські товариства: Закон України станом на 23.03.2017 р. / Верховна Рада України від 19.09.1991 р. № 1576-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1576-12> (дата звернення 05.08.2018).

6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України станом на 05.09.2017 р. / Верховна Рада України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення 05.08.2018).
7. Земельний кодекс України: станом на 01.03.2018 р. / Верховна Рада України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 05.08.2018).
8. Про вищу освіту: Закон України станом на 22.05.2018 р. / Верховна Рада України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення 05.08.2018).
9. Про основи містобудування: Закон України станом на 17.01.2017 р. / Верховна Рада України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.
10. Галай А.О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління. К.: КНТ, 2015. 408 с.
11. Меркулова К.О. Поняття «громадська організація»: теоретико-правовий аспект. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. 2012. № 1 (56). С. 192–197.
12. Віхляєв М. Ю. Поняття об'єднань громадян у контексті розгляду їх як суб'єктів адміністративного права України. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1 (I). С. 58–62.
13. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2-х томах / за заг.ред. В.В. Галунько. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. 2-ге видання. К.: Юрінком Інтер, 2000. 752с.
15. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576с.
16. Темех І.Т. Суспільно-правова природа правозахисних громадських організацій. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. 2009. Випуск XXI. С. 83–88.
17. Кравчук В.М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 229 с.
18. Лінник М.А. Значення громадських правозахисних організацій в розбудові правової держави, підвищенні рівня правосвідомості громадян. Збірник матеріалів науково-практичної конференції «Верховенство права: історія, теорія, практика» (22.12.2010 р., КНУ ім. Т.Г. Шевченка). К.: КНУ ім. Т.Г. Шевченка, 2010. С. 42–45.
19. Новіков М.М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 18 с.
20. Темех І.Т. Суспільно-правова природа інституту правозахисних організацій. Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали Всеукраїнської міжвузівської наук. конф. молодих учених і аспірантів. Івано-Франківськ, 2007. С. 43–47.
21. Акимова М.А. Негосударственные формы защиты прав и свобод личности (вопросы теории и практики): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2002. 23 с.

22. Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини / Харківська правозахисна група. Харків: Права людини, 2009. 72 с.
23. Правозахисні та жіночі організації в Україні: сучасний стан, проблеми діяльності та перспективи розвитку: результати дослідж.; Міжнар. жін. правозахис. центр «Ла Страда-Україна». К.: [б. в.], 2009. 32 с.
24. Ковальчук В.Б. Правові засади функціонування громадських організацій у процесі становлення громадянського суспільства в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 1. С. 13–25.