



11. "Про звернення громадян" Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст.256; Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо реалізації конституційних прав громадян на звернення" (від 13. 08. 2002 р).
12. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты. – Свердловск, 1991.
13. Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Ч.1. – М., 1997.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К., 1999.
15. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975.
16. Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций. Вып.первый. Часть Общая. – Саратов, 1968.
17. Папушин В.В. Правова природа розпорядчих актів: Автореф.дис. ... канд.юр.наук. – Х., 1998.
18. Петров Г.И. Классификация актов советских государственных органов // Правоведение. – 1964. – №1.
19. Положення про юридичний відділ апарату Хмельницької облдержадміністрації. Затверджено наказом керівника апарату облдержадміністрації від 16 листопада 2000 року.
20. Правоприменение в советском государстве. – М., 1985.
21. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: Учебное пособие. – М., 1974.
22. Советский энциклопедический словарь. / Гл.ред. А.М.Прохоров. – 4-е изд. – М., 1988.
23. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977.
24. Старосцяк Е. Правовые формы административной деятельности: Пер.с пол. – М.: Госюриздат, 1959.
25. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління та права (протокол №6 від 10 квітня 2003 р.)



*Ващук О.М.,
здобувач Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ УКРАЇНИ

Наприкінці ХХ століття Україна стала на шлях реформування суспільства і держави. Фундаментальні соціально-політичні реформи, перехід до ринкових відносин в економіці, створення демократичних інститутів, розвиток принципів суверенітету та народовладдя сприяло зростанню громадської активності українських громадян та змінило характер розвитку громадянського суспільства в Україні. Становлення останнього тісно пов'язано з інституціоналізацією об'єднань громадян (громадських організацій зокрема), які дають змогу найбільш



оптимально забезпечити реалізацію та захист основних прав і свобод людини і громадянина, адже вони відображають певний вплив у суспільстві, є провідними інститутами громадянського суспільства та складають його основу.

Законом України “Про об’єднання громадян” від 16 червня 1992 р. встановлено два види об’єднань громадян в Україні: політичні партії і громадські організації. Критерієм розмежування двох видів об’єднань громадян є їх функції та кваліфікуючі ознаки. Громадську організацію визначимо як неурядове, некомерційне, добровільне об’єднання громадян, що створюється з метою здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення соціальних, культурних та інших інтересів в порядку, передбаченому Конституцією, законами та нормами цих об’єднань. До ознак громадської організації віднесемо: неурядовість (незалежність громадської організації від держави, заборона втручання державних органів та службових осіб у діяльність громадських організацій, крім випадків, передбачених законодавством і навпаки), добровільність об’єднання членів (громадські організації виникають не в результаті будь-яких зобов’язань законодавчого характеру, а внаслідок добровільного об’єднання громадян, причому принцип добровільності проявляється також у праві вільного виходу з організації в будь-якій момент для кожного її члена), неприбутковість (статутна діяльність організації не може бути спрямована на отримання прибутку, ведення господарської діяльності для громадських організацій допускається тільки з метою фінансового забезпечення їх статутної діяльності), організаційна єдність (наявність стабільного складу, структури і зв’язків між членами громадської організації), самоврядність (полягає у самостійному вирішенні членами організації напрямків статутної діяльності громадської організації, виборності її керівних органів, гласності у вирішенні всіх питань внутрішньої діяльності організації).

Питання функціонування громадських організацій неодноразово були предметом наукових досліджень В.Ф.Погорілка, В.Б.Аверьянова, І.Н.Рожко, І.В.Дробуша, Ц.А.Ямпольської. Однак, здебільшого вони були присвячені загальним питанням правового регулювання їх діяльності. Поза увагою залишались дослідження функцій громадських організацій. Тому метою цієї статті є дослідження функцій громадських організацій та їх видові класифікації. Адже цей аналіз в теоретичному плані дозволяє зрозуміти суть та зміст діяльності, роль і призначення громадських організацій у суспільстві. В практичному відношенні правильне розуміння функцій громадських організацій сприяє підвищенню ефективності їх діяльності, посилює вплив зазначених об’єднань на всі сторони державного та суспільного життя. [1]

Виходячи із загального терміну функцій, визначимо поняття функцій громадської організації як головних напрямів і видів діяльності громадської організації, що характеризують її суть та соціальне призначення та обумовлені статутними задачами та цілями організації. Функції громадських організацій є основою, з якої випливають форми і методи їх діяльності. До основних властивостей функцій віднесемо загальність та стабільність. Серед істотних ознак функцій громадських організацій виділимо такі:

- 1) функції організації безпосередньо відображають та конкретизують її сутність. Їх зміст враховує насамперед групові (корпоративні) інтереси членів організації;
- 2) функції громадської організації виникають та розвиваються відповідно до її статутних цілей та завдань;
- 3) в функціях громадських організацій проявляються специфіка, особливості та закономірності розвитку конкретної організації;
- 4) в функціях громадської організації втілюється її активна роль у формуванні громадянського суспільства, реалізується різноманітна практична діяльність.



Важливим моментом у дослідженні функцій громадських організацій є питання про природу функцій. При вирішенні цього питання слід виходити з розуміння громадської організації як суспільної, громадської інституції. Функції зумовлені юридичною природою громадських організацій, їх місцем в системі суспільного ладу, завданнями та цілями, на досягнення яких спрямована їх діяльність. Тим самим функції громадських організацій мають недержавну природу.

Досліджуючи функції громадських організацій, слід зауважити, що необхідно відмежовувати поняття функцій організації від її завдань та принципів. Завдання та функції це поняття, які співвідносяться, є взаємопов'язаними, але не тотожними. Завдання громадської організації визначають її соціальне призначення та мету, заради досягнення якої створюється організація. Тим самим, завдання організації є передумовою виникнення її функцій. В свою чергу, функції являють собою засоби реалізації та виконання поставлених завдань. Щодо співвідношення принципів формування та діяльності організації та її функцій, то принципи здійснюють активний вплив на розвиток функцій та є основою виконання кожної з них. Найбільш складним питанням представляється дослідження органічного зв'язку функцій та компетенції громадських організацій. Виходячи зі специфіки компетенції громадської організації, яка полягає у відсутності юридично-владного характеру і відповідного державно-примусового забезпечення, автор поділяє твердження науковців (Г.В. Барабашева, В.Ф. Погорілка, В.Б. Авер'янова) [2], що компетенція – це міра належного і можливого в діяльності суб'єкта, а функція – певна частина реального, фактичного змісту його роботи. Тим самим підтверджується розуміння компетенції як одного із способів здійснення функцій, яка є більш рухливою, динамічною, схильною до більш частіших змін; компетенція встановлюється виходячи із функцій, і в цьому відношенні є другорядною, похідною від них (І.В. Дробуш) [3].

В радянській теорії громадських організацій безумовним визнавалося наявність у останніх двох функцій, які були закріплені на конституційному рівні: 1)участь у рішенні державних і громадських справ; 2)безпосереднє задоволення індивідуальних, особистих інтересів і потреб членів організації і деяких їх прав. На думку Ц.А. Ямпольської, особливістю співвідношення вказаних функцій в межах громадської організації є те, що перша реалізується через другу; в тому, що об'єктивно важливе для всіх, що відображене в першій функції, відбувається через персональне, особисте, що відображене у другій, і, в свою чергу, впливає на це особисте, індивідуальне, на особистість в цілому сприяє її розвитку, вдосконаленню, соціалізації[4]. Автор вважала наявність функцій громадських організацій та їх співвідношення серцевиною поняття громадської організації, її визначальною рисою. Більше того, саме фактичне формування цих функцій було підставою в радянській теорії громадських організацій розглядати громадські організації як суб'єкти політичної системи.

Сьогодні одним із найважливіших питань, що виникають у процесі дослідження функцій громадських організацій, є питання про їх класифікацію. Складність класифікації пов'язана із різноманітністю сфер застосування функцій, з особливостями форм і методів їх реалізації, а також значною кількістю організаційно-правових форм громадських організацій. Зрозуміло, що при такому розмаїтті достатньо важко визначити єдиний критерій для універсальної класифікації. На наш погляд, критеріями класифікації функцій повинні виступати елементи діяльності громадських організацій, а саме: об'єкти, суб'єкти, способи, засоби, форми діяльності.

Класифікувати функції громадської організації необхідно за об'єктами, сферами життя, в яких здійснюється діяльність відповідної організації: соціальні, культурні, екологічні, економічні та політичні функції. Причому дві останні будуть найменш характерними для громадських організацій.



Залежно від спрямованості діяльності громадських організацій об'єктні функції поділяються на зовнішні і внутрішні. До внутрішніх функцій належать: установча, організаційна функція; управлінська функція; розширення кола членів громадської організації (агітація, пропаганда своєї діяльності); здійснення комерційної, підприємницької діяльності, що є необхідною для реалізації функцій та завдань громадської організації (наприклад, зайняття видавничою діяльністю та поширення видавничої продукції); регулювання відносин (в т.ч. і майнових) між осередками громадської організації; правотворча (створення корпоративних норм та закріплення їх в статуті) та інші.

Зовнішні функції: діяльність громадських організацій, спрямована на виявлення спільних інтересів окремих груп населення; діяльність громадських організацій, спрямована на забезпечення та реалізацію прав і свобод людини і громадянина; діяльність громадських організацій, спрямована на охорону прав і свобод людини і громадянина; створення сприятливих умов громадянам для реального користування своїми правами та обов'язками; правотворча (участь у розробці законопроектів); співпраця з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян; благодійницька (надання допомоги); інформаційна; консультаційна, дорадча та ін.

Специфічним, відмінним від наведених вище буде розуміння зовнішніх функцій для громадських організацій з міжнародним статусом, діяльність яких безпосередньо пов'язана із налагодженням активних контактів та спілкування з громадськими організаціями інших країн та міжнародними об'єднаннями громадян. Для таких організацій будуть властиві такі функції: розвиток та вдосконалення зв'язків з громадськими організаціями інших держав; підтримка та участь міжнародних громадсько-політичних рухів: проти війни та тероризму, проти СНІДу, проти глобалізації, захист прав дітей, жінок, національних меншин та ін.

Окремо слід відзначити загальні функції, які властиві об'єднанням громадських організацій (спілки, фонди, асоціації тощо): координація діяльності своїх членів; представництво та захист їх спільних інтересів; обмін досвідом; вибір пріоритетних напрямків діяльності для своїх членів; розробка та реалізація спільних програм; представництво інтересів громадських організацій в органах державної влади; взаємодія з державним та недержавним комерційним секторами, засобами масової інформації; організація суспільної експертизи проектів законів, нормативних актів та соціально вагомих рішень. Прикладами таких об'єднань громадських організацій виступають: Український національний комітет молодіжних організацій, який є незалежною неурядовою організацією і має статус всеукраїнської спілки молодіжних та дитячих громадських організацій; Коаліція українських громадських організацій "Свобода вибору"; Федерація профспілок України та багато інших.

За суб'єктами, на захист прав та інтересів котрих спрямована діяльність даної організації, функції можна поділити на функції молодіжних, дитячих, жіночих, авторських, ветеранських, споживачьких організацій та ін. Така диференціація функцій є закономірною, оскільки кожна із зазначених організацій має свою особливу природу та своєрідний механізм реалізації функцій.

Ще одним критерієм класифікації функцій є сукупність способів, засобів, методів діяльності, яка ведеться громадською організацією. Всі зазначені критерії знаходяться в певній послідовності та є необхідними для реалізації функцій. До таких функцій належать: правозахисні (правоохоронні), соціального контролю, організаційні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, нормотворчі функції. Зазначені функції є загальними для всіх організаційно-правових форм громадських організацій та тісно пов'язані з об'єктними функціями, реалізація яких може відбуватися тільки завдяки системі технологічних функцій.



Для ефективного функціонування системи громадських організацій необхідно є реалізація всього комплексу їх основних функцій, які взаємопов'язані між собою та становлять єдину цілісну систему. Функції громадських організацій повинні здійснюватися на таких засадах: єдності суб'єкта та об'єкта діяльності, економічної та фінансової незалежності, самостійності і незалежності в межах своєї компетенції.

Аналізуючи проблеми практичної реалізації функцій громадських організацій визначимо поняття механізму здійснення функцій як комплексну системну категорію, що є сукупністю правових, організаційних, територіальних, матеріально-фінансових та інших засобів, необхідних для втілення в життя будь-якого рішення в інтересах суб'єктів на реалізацію та захист прав котрих спрямована діяльність організації. Розробляючи механізм здійснення функцій, слід брати до уваги специфіку та статус конкретної організації, її організаційно-правову форму, територіальні межі здійснення функцій, форми і методи діяльності організації. Нормативно-правовою основою такого механізму буде сукупність законодавчих та корпоративних актів, які визначають цілі та завдання організації, її компетенцію, принципи побудови та функціонування, встановлюють організаційно-правові форми та методи її діяльності. Ефективність механізму здійснення функцій громадської організації залежить від організаційно-правового забезпечення її діяльності, складовими якого є такі елементи: установчі документи (статут, положення); найменування та символіка організації; атрибути (печатка, штампи, бланки); місце знаходження організації; самостійний бухгалтерський баланс; організаційна структура; матеріально-фінансове забезпечення організації.

Таким чином, беручи до уваги основні властивості функцій (загальність, стабільність) та мету, на досягнення якої спрямовується вся діяльність конкретної громадської організації, функції громадських організацій слід визначити як головні напрями і види діяльності громадських організацій, що характеризують їх суть та соціальне призначення та обумовлені статутними задачами та цілями організації. Функції не слід ототожнювати з такими категоріями, як „завдання”, „принципи”, „компетенція”. Функції зумовлені юридичною природою громадських організацій, їх місцем в системі суспільного ладу, завданнями та цілями, на досягнення яких спрямована їх діяльність, а також мають недержавну природу.

Література

1. Рожко И.Н. *Общественные организации трудящихся в политической организации советского общества. Сителный анализ: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук.* – М., 1973. – С.10
2. *Юридична енциклопедія: В 6 т./Редкол.: Ю.С.Шемиченко та ін.* – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С.196.
3. Дробуш І.В. *Функції представницьких органів місцевого самоврядування / Автореферат дис. ... канд. юрид. наук.* – К., 2002. – С.7
4. *Общественные организации в политической системе / Отв. ред. проф. Ц.А. Ямпольская.* – М.: Наука, 1998. – С.20

