

УДК 341.215.2

I.M. РАЧИНСЬКА, Міжнародний університет бізнесу і права

ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Ключові слова: адміністративно-правова діяльність, форма, метод, громадська організація

Необхідність наукової розробки питань адміністративно-правової діяльності громадських організацій в Україні пов'язана з проведенням низки структурних реформ та перетвореннями у суспільному житті. В значній мірі теоретико-прикладне дослідження адміністративно-правової діяльності громадських організацій переплітається з її формами та методами, що зумовлює актуальність їхнього вивчення.

Адміністративно-правова діяльність, її форми та методи були предметом дослідження таки вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Є.Є. Додіна, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, О.В. Негодченко та багатьох інших. Однак, у працях зазначених науковців недостатньо уваги приділено формам та методам адміністративно-правової діяльності саме громадських організацій. Тому метою цієї статті є з'ясування форм та методів адміністративно-правової діяльності громадських організацій. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі наукові завдання: визначити поняття «адміністративно-правова діяльність»; охарактеризувати форми адміністративно-правової діяльності громадських організацій; з'ясувати методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій.

У відносинах влади та підпорядкування суб'єкти адміністративних правовідносин здійснюють вплив на об'єкт таких відносин, що породжує взаємні права та обов'язки. В

більшості адміністративних правовідносин суб'єктом, що є уповноважений, є органи державної влади, їх посадові особи, яким конституційно дозволено робити лише те, що прямо дозволено законом. У зв'язку з цим адміністративна діяльність суб'єктів адміністративних відносин завжди ґрунтується на відповідній нормі права і тому є законною, а в науковому середовищі отримала назву «адміністративно-правова діяльність».

Громадські організації для виконання своїх завдань вступають у численні правовідносини, серед яких особливе місце займають адміністративні правовідносини. Зазначені суб'єкти можуть виступати як на боці підлеглого суб'єкта, так і на боці уповноваженого суб'єкта. І хоча громадські організації не є складовими елементами системи органів державної влади, сьогодні їх владний вплив все більше відчувається в самих різних сферах суспільного життя.

Що стосується поняття адміністративно-правової діяльності, юридичний словник Блека дає таке визначення – «практичне управління та керування різними органами та агенціями, які не є частиною державної влади» [1]. Інший юридичний словник Гарнера під адміністративною діяльністю розуміє діяльність, яка визначає разом з адміністративним законодавством відносини між законодавцями, судовою владою та громадянами [2; 3, с.61].

На нашу думку, під адміністративно-правовою діяльністю громадських організацій слід розуміти визначену переважно нормами адміністративного законодавства функціонування об'єднання фізичних осіб на підставі спільності їх законних інтересів, сформоване на засадах добровільності, самоврядування, самофінансування, рівності, прозорості, відкритості, публічності тощо, щодо керування таким об'єднанням та виконанням його статутних завдань.

Громадські організації, незалежно від свого виду та сфери діяльності, здійснюють адміністративно-правову діяльність, що знаходить вираження у різноманітті її форм. Враховуючи викладене, необхідно розглянути форми адмі-

ністративно-правової діяльності громадських організацій в Україні. Для цього, насамперед, слід визначити категорію «форма». Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «форма» як спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [4, с.1328].

Слід зазначити, що в науці адміністративного права навколо зазначеної категорії продовжують мати місце суперечки. Однозначного тлумачення терміну «форма» в роботах різних науковців не спостерігається, що негативно відображається на законотворчому та правозастосовному процесі.

Так, Н.І. Глазунова визначає форми діяльності як реальні, видимі, типізовані фіксовані вирази (прояви) практичної діяльності управлінців [5, с.356]. Як зазначають Д.Н. Бахрах, Б.В. Росінський, Ю.Н. Старілов, форма управління – це зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Форма управління – це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. Кожна форма управління містить в собі вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [6, с.362]. Ю.М. Козлов зазначав, що форма управлінської діяльності являє собою зовнішню виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції і викликає певні наслідки [7, с.138].

У теорії управління під формою діяльності розуміють зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [8, с.120–121]. Під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [9, с.202–235].

Як зазначає А.О. Кривий, найбільш розповсюдженою є диференціація форм на правові (юридичні) та неправові (організаційні, фактичні). При цьому правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права та

тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин (видання нормативних й індивідуальних актів управління). Неправові (їх ще називають організаційними), навпаки, не мають юридичного характеру, не тягнуть правових наслідків і безпосередньо не пов'язані з прийняттям юридичних актів управління (виконання організаційних дій та здійснення матеріальних технічних операцій) [3, с.100]. Отже, поділ форм адміністративно-правової діяльності на правові та неправові ґрунтується на настанні або ненастанні юридичних наслідків. Під час здійснення адміністративно-правової діяльності громадські організації застосовують обидві форми.

Уявляється, що правові форми адміністративно-правової діяльності громадських організацій за змістом можуть бути таких видів:

- 1) правотворча;
- 2) правозастосовна:
 - а) регулятивна;
 - б) правоохоронна;
 - в) контрольна.

Неправові форми адміністративно-правової діяльності громадських організацій можуть бути таких видів:

- 1) власне організаційна;
- 2) матеріально-технічного забезпечення;
- 3) інші.

Правотворча форма адміністративно-правової діяльності передбачає видання громадською організацією локальних підзаконних нормативно-правових актів індивідуального (або групового) характеру. Зазначені акти можуть існувати лише в письмовій формі та поширюються на одного, декількох або всіх членів громадської організації. Правотворча форма також включає видання громадською організацією актів індивідуального значення, які, в свою чергу, можуть бути усними та письмовими.

Правозастосовна форма адміністративно-правової діяльності передбачає організуючий вплив громадської організації щодо застосування норм права. Зазначена форма має свої види: регулятивна, правоохоронна та контрольна. Розглянемо їх детальніше.

Регулятивна форма адміністративно-правової діяльності громадської організації здійснюється з метою виконання визначених управлінських завдань, що виникають у процесі функціонування громадської організації, а також завдань організаційно-розпорядчого характеру, пов'язаних з захистом інтересів фізичних та юридичних осіб. Найбільшого значення при цьому набувають законні інтереси членів громадської організації – фізичних осіб, забезпечення прав та свобод яких є метою створення відповідної громадської організації. Регулятивна форма адміністративно-правової діяльності допомагає громадським організаціям вирішити значну частину своїх поточних проблем, серед яких: налагодження взаємодії з іншими громадськими організаціями, органами державної влади та місцевого самоврядування; кадрове забезпечення; в деякій мірі підвищення ефективності діяльності та створення позитивного іміджу; удосконалення самих форм та методів власної адміністративно-правової діяльності, а також адміністративно-правового статусу тощо.

Чимало громадських організацій використовують правоохоронну форму адміністративно-правової діяльності, яка за своєю суттю збігається з правоохороною, здійснюваною органами державної виконавчої влади. Правоохорона громадських організацій та органів державної влади перебувають в одній площині: спрямовані на захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а тому мають спільну спрямованість. На відміну від громадських організацій, органи державної влади здійснюють правоохорону щодо невизначено кола осіб в той час, коли громадські організації – переважно щодо своїх членів. Правоохоронна форма адміністративно-правової діяльності громадських організацій включає:

1) попередження правопорушень (розповсюдження інформації, консультування і таке інше);

2) припинення правопорушень (на вимогу громадських організацій або за їх ініціативою уповноваженими органами);

3) участь у розгляді питань про притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб (наприклад, з правом дорадчого голосу при адміністративних комісіях виконкомів місцевих рад);

4) захист прав, свобод та законних інтересів інших осіб:

а) фізичних осіб:

– членів громадської організації;

– які не є членами громадської організації, але звернулися за допомогою;

б) юридичних осіб.

Контрольна форма адміністративно-правової діяльності громадських організацій характеризується комплексністю, оскільки дозволяє втілити у життя інші форми адміністративно-правової діяльності вказаних суб'єктів адміністративних правовідносин. На думку М.М. Вовленка, контрольна діяльність своєрідна тим, що вона суміщає в собі деякі риси як дозвольно-розпорядчого, так і юрисдикційного способів і може виступати у формі регулятивних та охоронних правовідносин [10, с.35]. Найбільш поширеним видом контрольної форми вказаної діяльності є здійснення громадського контролю дотримання іншими суб'єктами норм чинного законодавства. Проте, існують й інші види контрольної форми адміністративно-правової діяльності громадських організацій. До їх числа можна віднести:

1) внутрішній контроль щодо:

– розподілення функціональних обов'язків серед керівництва громадської організації;

– виконання поточних рішень громадської організації;

– повноти та своєчасності сплати членських внесків;

– інші;

2) зовнішній громадський контроль:

– що здійснюється силами самої громадської організації по відношенню до інших фізичних та юридичних осіб;

– здійснюваний поряд з державним контролем уповноважених органів;

– що здійснюється за спільними узгодженими діями декількох громадських організацій, їх об'єднань;

– тощо.

Переходячи до розгляду неправових форм адміністративно-правової діяльності громадських організацій, слід нагадати, що вони є такими не в силу їх протизаконності, а через те, що не створюють юридично значимих наслідків. Поділяючись на власне організаційні та матеріально-технічного забезпечення, неправові форми вказаної діяльності спрямовані на постійне безперервне функціонування громадських організацій. Виконання щоденних завдань. Що стоять перед громадською організацією, передбачає спрямування організуючого впливу на членів громадської організації, а також забезпечення їх всім необхідним.

Таким чином, форми адміністративно-правової діяльності громадської організації – це визначені нормативно-правовими актами та фактично існуючі зовнішні вираження (прояви) функціонування об'єднання фізичних осіб на підставі спільності їх законних інтересів, сформоване на засадах добровільності, самоврядування, самофінансування, рівності, прозорості, відкритості, публічності тощо, щодо керування таким об'єднанням та виконанням його статутних завдань.

Переходячи до з'ясування методів адміністративно-правової діяльності громадських організацій, слід наголосити, що їх зміст відрізняється від аналогічних методів, притаманних діяльності органів державної влади. Це відноситься більшою мірою до методу адміністративного примусу, оскільки застосування зазначеного методу громадськими організаціями самостійно можливе тільки у випадку прямої вказівки закону. В інших випадках адміністративний примус застосовується опосередковано – за ініціативою громадської організації уповноваженими органами. Основним же методом адміністративно-правової діяльності громадських організацій є переконання, що широко застосовується при використанні громадського контролю.

Що ж являє собою метод адміністративно-правової діяльності взагалі та громадської організації зокрема?

На думку В.Я. Маліновського, метод можна визначити як інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання [11, с.364]. Метод – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань [12, с.162]. Розглядаючи адміністративно-правову діяльність громадських організацій, слід визначити саме адміністративні методи такої діяльності.

Деякі вчені стверджують, що адміністративно-правовий метод – це сукупність правових засобів і способів (приймів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини [11, с.36].

Інші вважають, що методи державного управління – це способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх ведення [13, с.184].

На нашу думку, під методами адміністративно-правової діяльності громадських організацій слід розуміти прийоми та засоби цілеспрямованого управлінського впливу, що застосовуються об'єднаннями фізичних осіб на підставі спільності їх законних інтересів, сформованих на засадах добровільності, самоврядування, самофінансування, рівності, прозорості, відкритості, публічності тощо, відносно інших учасників адміністративних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Black's Lara Dictionary : 5th Edition. – Saint Paul, Minnesota : West Publishing Company, 1990. – 80 p.
2. Yarner B. A. Dictionary of Modern Legal Usage / Yarner B. A. – 2nd edition. – New-York : Oxford University Press, 1995. – 380 p.
3. Кривий А. О. Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Кривий Андрій Олександрович. – Дніпропетровськ, 2011. – 301 с.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
5. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление / Н. И. Глазунова. – М. : ТК «Велби» ; Изд-во «Перспект», 2004. – 560 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд. пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
7. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
9. Кураев В. И. Содержание и форма / В. И. Кураев // Категория диалектики как ступени познания. – М. : Прогресс, 1971. – С. 202–235.
10. Вопленко Н. Н. Основные способы применения советского права / Вопленко Н. Н. // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве : сб. науч. трудов / под общ. ред. проф. Э. А. Пушмана. – Ярославль, 1980. – С. 31–42.
11. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
12. Большая советская энциклопедия : в 30 т. Т. 16 / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1974. – 616 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

Рачинська І. М. Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій / І. М. Рачинська // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 812–816 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13rimdgo.pdf>

Визначено поняття «адміністративно-правова діяльність»; охарактеризовано форми та з'ясовано методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій.

Рачинская И.М. Формы и методы административно-правовой деятельности общественных организаций

Определено понятие «административно-правовая деятельность»; охарактеризованы формы и выяснены методы административно-правовой деятельности общественных организаций.

Rachinskaya I.M. Forms and Methods of Administrative and Legal Activities of Public Organizations

Concept of «administrative and legal activities» is defines, describe the form and check how the legal and administrative activities of public organizations.