

ГРИЦАЙ І.О., викладач
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ПРИНЦИПИ, ФУНКЦІЇ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НЕУРЯДОВИХ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Охарактеризовано мету, завдання, принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій.

Ключові слова: неурядова правозахисна організація, правове регулювання, державні органи.

Характеризуются цели, задачи, принципы, функции, формы и методы административно-правового регулирования деятельности неправительственных правозащитных организаций.

Ключевые слова: неправительственная правозащитная организация, правовое регулирование, государственные органы.

Aims, tasks, principles, functions, forms and methods of the administrative law adjusting of activity of the human rights organizations are characterized in this article.

Keywords: human rights organizations, legal adjusting, public organs.

Останніми роками існує чітка тенденція до збільшення кількості неурядових правозахисних організацій. Така ситуація створює умови для конструктивного діалогу між неурядовими правозахисними організаціями та державними органами. І як зазначено у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі: «Хоча неурядові організації і державні органи влади іноді мають неоднозначне ставлення до діалогу, він є в їхніх спільних інтересах для створення механізму для діалогу і консультації, оскільки вони мають загальну мету знайти розв'язання суспільних проблем і задоволення потреб його членів» [9]. Таким чином, у нових умовах партнерства із неурядовими правозахисними організаціями відповідні державні органи набувають додаткових обов'язків щодо регулювання процесів створення, діяльності та ліквідації таких організацій, забезпечення реалізації ними власного правового статусу, запобігання створенню таких організацій для протиправної діяльності, постійного контролю, координації їх діяльності та, у необхідних випадках, притягнення до відповідальності.

Метою статті є з'ясування мети та завдань адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій, їх основних принципів, функцій, форм та методів. Предметом розгляду є наукові теорії та правові норми, що визначають мету, завдання, принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій.

Мета, завдання, принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання різних сфер та діяльності різних суб'єктів були предметом досліджень таких науковців, як О.М. Іващенко, Л. А. Микитенко, О.Б. Німко, Ю.В. Пирожкова, А.С. Філіпенко, О.Ш. Чомахашвілі та ін.

Визначення мети є початковим етапом будь-якої діяльності, необхідною передумовою її здійснення. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій є цілеспрямованим видом діяльності уповноважених суб'єктів. Для з'ясування цієї мети розглянемо позиції науковців щодо змісту мети адміністративно-правового регулювання в різних сферах.

На думку Ю.В. Пирожкової, метою адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування в Україні є забезпечення ефективного функціонування автомобілебудівної промисловості та її стабільного прогресивного розвитку шляхом створення надійного нормативного підґрунтя та вдосконалення практики його застосування [4, с. 11]. Метою адміністративно-правового регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні, вважає О.Ш. Чомахашвілі, є забезпечення ефективного та стабільного функціонування системи охорони прав на результати художнього конструювання у сфері промисловості внаслідок створення надійного нормативного підґрунтя та вдосконалення практики його застосування [10, с. 12].

У процесі дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових



правозахисних організацій ми дійшли висновку, що це вплив держави, спрямований на забезпечення ефективності та законності діяльності неурядових правозахисних організацій з метою реалізації конституційно закріплених положень щодо прав громадян на свободу об'єднання у громадські організації для захисту своїх прав. Цей державний вплив здійснюється шляхом реалізації владних повноважень державними органами і органами місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством у процесі створення, реєстрації, функціонування і припинення діяльності неурядових правозахисних організацій, а також проведення державного контролю та нагляду в цій сфері.

З урахуванням наведених вище позицій вважаємо за можливе конкретизувати мету адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: забезпечення законності та ефективності функціонування неурядових правозахисних організацій, їх стабільного прогресивного розвитку шляхом створення надійного нормативного підґрунтя та вдосконалення практики його застосування.

Мета реалізується за допомогою завдань та функцій. Враховуючи той факт, що у правовій науці непоодинокими є випадки помилкового отождоження цих понять, Ю.В. Пирожкова та О.Ш. Чомахашвілі на підставі аналізу правової та філософської літератури пропонують їх розмежувати і визначити завдання адміністративно-правового регулювання у певній сфері як конкретизацію мети, основні етапи її здійснення, а функції – як зовнішній прояв властивостей суб'єктів регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від даного об'єкту регулювання з метою досягнення певних результатів у відповідній сфері [4, с. 12].

Завданнями адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування Ю.В. Пирожкова визначає такі: 1) адаптація до ринкових умов господарювання, формування ефективно конкурентоспроможної автомобілебудівної промисловості шляхом її державної підтримки; 2) створення необхідного підґрунтя для розвитку, стимулювання, інвестування вітчизняного автомобілебудування шляхом вдосконалення чинного законодавства; 3) забезпечення удосконалення автомобілебудівної продукції щодо міжнародних вимог з екології та технічної безпеки автотранспортних засобів.

З урахуванням уточненої мети адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій, вважаємо за можливе визначити загальні завдання цього виду регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: 1) модернізація елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій з урахуванням міжнародного законодавства та сучасного стану правозахисної діяльності в Україні; 2) створення міцного підґрунтя для розвитку системи неурядових правозахисних організацій та ефективної співпраці держави з цими організаціями шляхом вдосконалення чинного законодавства; 3) збалансування функцій адміністративного стимулювання, контролю та нагляду за діяльністю неурядових правозахисних організацій.

Зміст адміністративно-правового регулювання будь-якої діяльності реалізується через його функції. О.Ш. Чомахашвілі та Ю.В. Пирожкова поділяють функції адміністративно-правового регулювання на загальні, спеціальні та допоміжні [10, с. 12].

Функціями адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування, на думку Ю.В. Пирожкової, є прогнозування і моделювання, планування, координація, контроль та облік, інформаційне забезпечення, охорона навколишнього природного середовища від шкідливого впливу автомобільного транспорту, безпечне функціонування сучасного національного автомобіля, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності автомобілебудівних підприємств [4, с. 11].

Класифікацію функцій у сфері управління корпоративними правами держави міністерств та інших органів виконавчої влади залежно від їх змісту проводить О.М. Іващенко і визначає адміністративно-правові, господарські та фінансові функції. Характеристика змісту функцій управлінського характеру доводить, що ними не передбачене пряме втручання до сфери реалізації державою корпоративних прав. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють стратегічне управління, а також забезпечення управлінської діяльності [1, с. 15].

Аналіз законодавства України у сфері державного молодіжного житлового кредитування дозволив О.Б. Німко виділити такі загальні функції адміністративно-правового регулювання у цій сфері, як прогнозування, планування, організація, контроль, облік, розподіл, регулювання [3, с. 11].

Діяльність громадських правозахисних організацій та громадських організацій правоза-



хисної спрямованості, що складають частину неурядових правозахисних організацій, регулюється Законом України «Про об'єднання громадян». Відповідно до цього Закону адміністративно-правовому регулюванню піддаються порядок створення, легалізації, реєстрації об'єднань громадян із врахуванням законодавчо визначених обмежень; вимоги щодо назв, статутних документів, символіки об'єднань громадян; порядок використання майна об'єднань громадян та провадження ними господарської і комерційної діяльності; порядок здійснення державного нагляду та контролю за діяльністю об'єднань громадян; відповідальність та припинення діяльності об'єднань громадян. Водночас ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян» визначає межі адміністративно-правового регулювання діяльності громадських організацій, що здійснюють правозахисну діяльність: «втручання державних органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб та у діяльність інших об'єднань громадян, не допускається, крім випадків, передбачених Законом» [7]. Таким чином, адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій здійснюється за такими напрямками: створення, реєстрація, функціонування і припинення діяльності неурядових правозахисних організацій, державний контроль та нагляд у межах, визначених законодавством. Виходячи із зазначеного, можна виокремити такі функції адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій, як прогнозування, планування, облік, контроль, нагляд.

Уся діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямована на упорядкування та забезпечення законності функціонування неурядових правозахисних організацій, підпорядковується певним основоположним ідеям. Проте у правовій науці увага в основному приділяється принципам права, адміністративного права, адміністративного законодавства, безпосередньо ж принципи адміністративно-правового регулювання у різних сферах досліджені недостатньо.

Принципи адміністративно-правового регулювання охорони прав на промислові зразки розглядаються О.Ш. Чомахашвілі як правила або основоположні, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, імперативністю, об'єктивним характером, на підставі яких виникають взаємовідносини між суб'єктами адміністративно-правового регулювання у сфері охорони прав на промислові зразки в Україні. Ним запропоновано власний перелік принципів адміністративно-правового регулювання охорони прав на промислові зразки і виділено тринадцять принципів, які взаємодоповнюють один одного [10, с. 13]. Принципи адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування, зазначає Ю.В. Пирожкова, – це правила, основоположні ідеї, на підставі яких здійснюється ця діяльність. Такими принципами, на її думку, є: законність; демократизм; цілеспрямованість; ефективність; об'єктивність; розподіл влади; публічність; соціальна спрямованість; оптимізація регулюючого впливу; конкуренція; керованість; комплексність; контрольованість; єдиноначальність і колегіальність; централізація і децентралізація; плановість [4, с. 13].

При дослідженні механізму адміністративно-правового регулювання державного молодіжного житлового кредитування О.Б. Німко виокремлює такі принципи адміністративно-правового регулювання у цій сфері: законність; верховенство права; розподіл влади; гласність; ефективність діяльності органів адміністративно-правового регулювання; соціальна спрямованість; відповідальність; контрольованість; участь громадян та їх об'єднань в адміністративно-правовому регулюванні; а також спеціальні принципи, за якими має будуватися адміністративно-правове регулювання у досліджуваній сфері: повернення, строковість, платність, цільове використання, забезпеченість, відповідальність [3, с. 11-12].

Чинне вітчизняне законодавство містить лише принципи правового статусу та діяльності таких неурядових правозахисних організацій як: громадські організації [7], об'єднання адвокатів [5], приватний нотаріат [6]. Так, узагальнивши їх, можна назвати основні: верховенство закону, незалежність, демократизм, гуманізм, конфіденційність, добровільність створення, рівноправність членів, самоврядування, гласність, свобода вибору напрямів своєї діяльності, колегіальність вирішення внутрішньоорганізаційних питань. Міжнародним законодавством, а саме Фундаментальними принципами щодо статусу неурядових організацій в Європі, визначаються такі принципи їх статусу: добровільне створення; право на свободу вираження поглядів; рівність у правах і зобов'язаннях з іншими юридичними особами; судовий захист.



У відносинах же неурядових правозахисних організацій із державними органами діють такі принципи: 1) заохочення участі неурядових організацій в урядових і квазіурядових механізмах для діалогу, консультації й обміну, з метою пошуку шляхів вирішення потреб суспільства; 2) неупередженість державних органів при наданні урядових субсидій, укладення контрактів чи надання пожертви індивідуальним неурядовим організаціям чи їхнім групам; 3) консультування не повинно розглядатися ані урядами як засіб поглинання неурядових організацій через сприйняття урядових пріоритетів, ані неурядовими організаціями як приманка для заперечення чи поставлення під загрозу їхніх (НУО) цілей і принципів; 4) урядові органи можуть працювати з неурядовими організаціями для досягнення цілей державної політики, але не повинні намагатися заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем; 5) з неурядовими організаціями повинні також консультуватися під час написання проектів первинного і вторинного законодавства, що зачіпає їхній статус, фінансування чи сфери діяльності [9]. Враховуючи зазначене, пропонуємо на законодавчому рівні закріпити такі принципи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: 1) законність; 2) гуманізм; 3) заохочення участі неурядових правозахисних організацій в урядових програмах із захисту прав та інтересів різних груп населення та юридичних осіб; 4) неупередженість державних органів при наданні урядових субсидій чи укладення контрактів із неурядовими правозахисними організаціями; 4) взаємне безкорисне консультування як у процесі створення законодавства, так і в процесі правозастосовчої діяльності, без наслідків поглинання державою неурядових організацій тощо.

Зазначені принципи визначають межі державного впливу, тобто межі адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій.

Важливим фактором для ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій виступають форми здійснення такого регулювання. Так, форми адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування Ю.В. Пирожкова визначає як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державної влади для реалізації поставлених перед ними регулюючих завдань. З нею погоджуються О.Ш. Чомахашвілі і А.С. Філіпенко, які зазначають також, що сукупність форм і методів, які використовують суб'єкти адміністративно-правового регулювання охорони прав на промислові зразки у своїй повсякденній діяльності, не є однаковою для всіх суб'єктів. Можливість застосування тих чи інших форм і методів залежить від правового положення останніх і визначається для кожного суб'єкта окремо його компетенцією. Обсяг компетенції, поряд із правами, обов'язками, відповідальністю та іншими елементами правового статусу, зумовлює види і характер форм і методів, які використовуються для реалізації функцій та досягнення мети та завдань, що стоять перед конкретними суб'єктами системи охорони прав на промислові зразки [10, с. 12] чи системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [8, с. 13].

Форми адміністративно-правового регулювання державного молодіжного житлового кредитування, наприклад О.Б. Німко класифікує на правові та організаційні [3, с. 11-12]. Цю точку зору підтримують і інші науковці. Так, до форм адміністративно-правового регулювання, вважає Ю.В. Пирожкова, належать правові форми: прийняття нормативних та індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично-значимих дій та неправові форми: проведення організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 13]. О.Ш. Чомахашвілі визначає такі форми регулювання охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності, зокрема, видання правових актів управління, адміністративний договір, вчинення інших юридично значущих дій, організаційні дії (заходи) та матеріально-технічні дії. Цей науковець вважає, що необхідно більш широко впроваджувати у практику діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності договірних форм управління, удосконалення процедури відпрацювання та прийняття правових актів управління [10, с. 12]. Проводячи аналіз змісту форм управлінської діяльності щодо корпоративних прав держави, О.М. Іваненко за ознакою правових наслідків розподілив форми управлінської діяльності на правові та неправові. Цей науковець вважає також, що органи державної виконавчої влади, які здійснюють управління в цій сфері, переважно здійснюють не адміністративне управління підлеглих структур, в яких зосереджено корпоративні права, а державне регулювання їх діяльністю [1, с. 16].

Л. А. Микитенко визначила форми адміністративно-правового впливу на рекламу діяльність, до яких віднесла: законодавство про рекламу, яке регулює відносини, пов'язані із здій-



сненням рекламної діяльності та споживанням реклами на території України, а також порядок здійснення державного нагляду та контролю; надання дозволів та погоджень на розміщення реклами; здійснення державного контролю та нагляду за рекламною діяльністю; застосування заходів адміністративного примусу [2, с. 10-11].

Можна зробити висновок, що основними формами адміністративно-правового регулювання будь-якої діяльності, в тому числі діяльності неурядових правозахисних організацій, є правові форми: прийняття нормативних та індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління (наприклад, про порядок реєстрації чи ліквідації неурядової правозахисної організації), укладання адміністративних договорів, здійснення юридично-значимих дій, – та неправові форми: проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій. Детальніше їх зміст буде розглянуто в подальших наукових роботах.

Традиційно загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання вважається те, що він реалізується шляхом: використання приписів (встановлення обов'язків), встановлення заборон, надання дозволів. О.М. Іващенко зазначає, що сучасна трансформація методу адміністративного права засвідчує його змішану природу, тобто органічне поєднання в ньому типових ознак як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання. У зв'язку з чим він наголошує на проблемі пошуку оптимального сполучення усіх способів адміністративно-правового регулювання, а не надання переваги зобов'язанням або заборонам. Особливого значення набуває ця тенденція при здійсненні адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій.

Метод адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування, на думку Ю.В. Пиріжкової, – це сукупність різноманітних способів, прийомів та засобів здійснення безпосереднього й цілеспрямованого впливу державних органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на автомобілебудівну промисловість України. Такими є: адміністративні й економічні, методи прямого та непрямого впливу, контроль, нагляд, спостереження, аудит, переконання, примус. Специфіка автомобілебудування як об'єкта адміністративно-правового регулювання, його міжгалузевий характер, зумовлюють превалювання економічних методів, формування “партнерських” відносин між державою та автомобілебудівними підприємствами України, хоча для цієї сфери характерними є й адміністративні (розпорядчі) методи [4, с. 10-13]. На підставі загальної характеристики методів переконання та примусу правового регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні О.Ш. Чомахашвілі констатує, що вони використовуються суб'єктами регулювання для забезпечення режиму законності у володінні, користуванні, розпорядженні правами на промислові зразки; про припинення порушень режиму володіння, користування, розпорядження правами на промислові зразки; притягнення осіб, що вчинили правопорушення, пов'язані з порушенням встановленого режиму володіння, користування або розпорядження правами на промислові зразки, до юридичної відповідальності [10, с. 10-13].

О.М. Іващенко зазначає, що у адміністративно-правовому регулюванні переважає такий спосіб, як зобов'язання. Необхідність створення законодавчих механізмів запровадження регулюючого характеру адміністративно-правового впливу, вважає цей науковець, вимагає розширення сфери застосування дозволів [1, с. 15].

Враховуючи ознаки адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій, а саме: 1) за змістом це є вплив держави, що проявляється шляхом реалізації владних повноважень органами державної влади і місцевого самоврядування; 2) метою регулювання є реалізація конституційно закріплених положень щодо прав громадян на свободу об'єднання у громадські організації для захисту своїх прав і забезпечення ефективності та законності діяльності неурядових правозахисних організацій; 3) об'єктом регулювання виступає діяльність неурядових правозахисних організацій; 4) суб'єктами, що здійснюють владний вплив на діяльність неурядових правозахисних організацій, є органи державної влади і місцевого самоврядування; 5) регулювання здійснюється за такими напрямками: створення, реєстрація, функціонування і припинення діяльності неурядових правозахисних організацій, державний контроль та нагляд у межах, визначених законодавством, приходимо до висновку, що ефективним буде комплексне застосування елементів як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання. Недотримання принципів, форм та методів адміністративно-



правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій призводить до ускладнень у функціонуванні механізму цього виду регулювання.

Список використаної літератури:

1. Іващенко О.М. Адміністративно-правове регулювання корпоративних прав держави: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008.
2. Микитенко Л.А. Адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008.
3. Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008.
4. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2007.
5. Про адвокатуру: Закон України від 19.12.1992 № 2887-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 9. – Ст. 62
6. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 39. – С. 383. – Ст. 2-1.
7. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 № 2460-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 34. – С. 504. – Ст. 3.
8. Філіпенко А.С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2008.
9. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі: прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) Страсбург, 5 липня 2002 р. // • Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.
10. Чомахавілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2008.

Надійшла до редакції 18.01.2012

ГУРЖІЙ А.В., здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 656.13

**СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ**

Розкрито роль кваліфікації адміністративних проступків у реалізації адміністративних норм та застосуванні заходів адміністративної відповідальності. На основі критичного осмислення існуючих доктринальних підходів визначено сутність адміністративно-правової кваліфікації та сформульовано авторську дефініцію цього поняття.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний делікт, адміністративна юрисдикція, застосування адміністративних норм, кваліфікація адміністративного проступку.

Раскрывается роль квалификации административных проступков в реализации административных норм и применении мер административной ответственности. На основе критического осмысления существующих доктринальных подходов определена сущность административно-правовой квалификации и сформулирована авторская дефиниция этого понятия.

Ключевые слова: административная ответственность, административный деликт административная юрисдикция, применение административных норм, квалификация административного проступка.

In the article the role of administrative-law qualification in realization of administrative norms and application of administrative responsibility is showed. On the basis of critical comprehension of existent doctrine approaches essence of administrative-law qualification is certain and authorial definition of this concept is set forth.

Keywords: administrative responsibility, administrative delict, administrative jurisdiction, application of administrative norms, qualification of administrative offences.

Крізь зміст багатьох монографічних досліджень, присвячених питанням відповідальності за адміністративні проступки, червоною ниткою проходить проблематика адміністративно-правової кваліфікації. І це закономірно, адже остання є стрижневим елементом юрисдикційної діяльності та головною запорукою правильного застосування адміністративно-деліктних норм.

