

К.О. МЕРКУЛОВА

ЩОДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СФЕРИ, В ЯКІЙ СКЛАДАЮТЬСЯ АДІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Визначається сфера суспільних відносин, в якій складаються адміністративно-правові відносини за участю громадських організацій.

Ключові слова: правові відносини, адміністративно-правові відносини, громадські організації.

Определяется сфера общественных отношений, в которой складываются административно-правовые отношения при участии общественных организаций.

Ключевые слова: правовые отношения, административно-правовые отношения, общественные организации.

The article covers the definition of the sphere of the social relations, in which administrative and legal relations with the participation of public organizations are forming.

Key words: legal relations, administrative and legal relations, social organizations.

Становлення демократичної, соціальної, правової Української держави тісно пов'язане з розвитком інститутів громадянського суспільства, чільне місце серед яких посідають громадські організації. Водночас саме держава покликана створювати сприятливе (насамперед правове) середовище для стимулювання та розвитку громадянської ініціативи. Досить влучно зазначив Р. Дарендорф: «демократичний устрій держави вимагає тісної співпраці між політичними (урядовими) та суспільними (неурядовими) інституціями»¹.

Переважає більшість відносин, які складаються між державою та громадськими організаціями, мають характер адміністративно-правових. Це відносини, пов'язані з легалізацією громадських організацій, їх припиненням, наглядом і контролем за їхньою діяльністю тощо. Крім того, держава інколи сама делегує громадським організаціям функції державного управління. Враховуючи таку специфіку громадських організацій як суб'єктів адміністративно-правових відносин, необхідність дослідження адміністративно-правових відносин за участю громадських організацій не викликає жодних сумнівів.

Проблеми теорії адміністративно-правових відносин є предметом наукових досліджень О.І. Харитонової, С.Г. Стеценка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.Б. Авер'янова, Д.І. Бахраха, Ю.П. Битяка та багатьох інших науковців. Окремі монографічні дослідження присвячені проблематиці адміністративно-правових відносин у різних сферах, зокрема у сфері розгляду звернень громадян (М.П. Міняйло), у транспортній сфері (В.Й. Развадовський), у діяльності органів прокуратури України (В.В. Шуба).

Проте, незважаючи на численні наукові дослідження не лише загального правового статусу громадських організацій, але й галузевих статусів (адміністративно-правового, конституційно-правового, цивільно-правового тощо), досі належної уваги не приділено громадським організаціям як суб'єктам адміністративно-правових відносин.

Насамперед звернімося до загального, родового поняття «правові відносини». У науковій літературі під «правовідносинами» розуміють: 1) суспільні відносини, врегульовані нормою права²; 2) врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними та зобов'язаними суб'єктами — носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності, та забезпечу-

ються державою³; 3) специфічні вольові суспільні відносини, які виникають на основі відповідних норм права, і їхні учасники є взаємопов'язаними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками⁴.

Варто погодитися з твердженням В.В. Шуби, який вважає, що, незважаючи на дискусійний характер багатьох аспектів проблематики правовідносин у загальній теорії права, яка виробила певні концептуальні підходи до розуміння цього явища, окремі сторони цієї проблеми залишаються й надалі недостатньо вивченими, що особливо помітно під час галузевих досліджень правових відносин. Втім, незважаючи на розходження словесних формулювань, сутність правовідносин переважна більшість науковців вбачають у тому, що вони становлять суспільні відносини, які врегульовані нормами права та забезпечуються державою⁵.

Одним із найпоширеніших критеріїв поділу правових відносин на види є галузі права, у межах яких суспільні відносини врегульовуються відповідними нормами. Таким чином, правовідносини поділяються на конституційно-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові, цивільно-правові тощо.

Щодо сфери суспільних відносин, в якій складаються адміністративно-правові відносини, у юридичній науці представлені дві основні точки зору. Адміністративно-правові відносини розглядаються як: 1) врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері діяльності виконавчої влади⁶; 2) суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права⁷.

З наведеного випливає, що сфера, в якій складаються адміністративно-правові відносини, дещо різниться: у першому випадку це «діяльність виконавчої влади», у другому — «державне управління». Виникає необхідність звернутися до термінологічного аналізу зазначених понять.

Держава є суб'єктом політичної влади, а отже, для управління суспільством державі необхідно створити таку систему державних органів, які відрізнятимуться та виокрелюватимуться серед інших організацій, які утворені та функціонують у такій державі та суспільстві. Такі створені органи становлять систему органів державної влади України.

Органи державної влади України, до яких належать представницький орган держави — парламент (Верховна Рада України), Президент України як глава держави, уряд (Кабінет Міністрів України), центральні органи виконавчої влади, а також інші державні органи, утворюють систему з характерними для неї внутрішніми й зовнішніми зв'язками.

Державне управління як вид діяльності органів держави керується та виходить з розпорядчого впливу на об'єкти управління через використання наданих їм повноважень владними суб'єктами. Як наслідок, державне управління має ознаки, характерні переважно для виконавчої влади.

На думку В. Гіжевського, В. Головенко, В. Ковальського, державне управління — це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Державне управління як система включає в себе суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінську діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління⁸. Таким чином, за такого підходу державне управління розглядається лише крізь призму діяльності органів виконавчої влади.

На нашу думку, наведений підхід є вузьким розумінням змісту державного управління. Як аргумент наведемо простий, проте яскравий приклад: управлінська діяльність Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, яка через зако-

нотворчу діяльність здійснює управління різними сферами життєдіяльності суспільства та держави.

С. Г. Стеценко, обґрунтовуючи думку про те, що сфера державного управління є ширшою за сферу діяльності органів виконавчої влади, вказує на наступні положення як передумову детального аналізу співвідношення понять «державне управління» та «виконавча влада»: 1) державне управління треба сприймати як організаційно-правове явище, а виконавчу владу — як явище політико-правове; 2) державне управління — це вид діяльності держави, а виконавча влада — одна з гілок державної влади; 3) поняття «державне управління» є ширшим, об'ємнішим, ніж «виконавча влада»; 4) державне управління здійснюється як органами виконавчої влади, так і органами інших гілок влади⁹.

Схожу позицію займає В. Плішкін, який розглядає державне управління як сукупність цілеспрямованих впливів органів державної влади, які справляються ними у межах відповідної компетенції, на певних осіб, соціальні системи, а також весь соціальний організм у цілому¹⁰. Отже, дослідник під суб'єктами державного управління розуміє не тільки органи виконавчої влади, але й усю систему органів державної влади, тобто пропонує ним підхід є широким розумінням змісту державного управління.

Вважаємо за необхідне уточнити вказаний підхід до розуміння суб'єктів державного управління, доповнивши їх іншими державними органами, які здійснюють державно-управлінський вплив, а також органами місцевого самоврядування, яким держава у передбачених законом випадках делегувала виконання державно-владних повноважень.

Зазначимо, що крім органів державної влади, є ще інші органи держави (державні органи), діяльність яких, незважаючи на те, що за своїм функціональним призначенням вони не належать до жодної з гілок державної влади, має на меті реалізацію функцій держави (наприклад, Нацбанк України). Отже, узагальнюючим (ширшим) поняттям є «орган держави» («державний орган»), у зміст якого включається також поняття «орган державної влади».

Крім того, на думку авторів навчального посібника «Державне управління», місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їхніх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях¹¹.

Необхідно навести наступні приклади, які підтверджують підтримувану автором позицію, за якою адміністративно-правові відносини за участю громадських організацій можуть виникати у сфері владно-управлінської діяльності не лише органів виконавчої влади, але й з іншими органами державної влади.

Зокрема, органи прокуратури (за функціональними ознаками уособлюють державну владу, складаються з централізованої ієрархічної системи спеціалізованих однорідних органів з підпорядкуванням Генеральному прокурору; діють самостійно та незалежно від інших гілок державної влади; структуровані у державному механізмі та є одним із чинників забезпечення системи стримувань і противаг¹²) також вступають з громадськими організаціями в адміністративно-правові відносини. Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. при виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право вносити подання до громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли.

Незаконна діяльність громадської організації може спричинити виникнення адміністративно-правових відносин за участю громадських організацій та суду. Зокрема, з метою припинення незаконної діяльності об'єднання громадян за поданням легалізуючого органу або прокурора суд може тимчасово заборонити окремі види діяльності або тимчасово

заборонити діяльність громадської організації на строк до трьох місяців (ч. 1 ст. 31 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р.).

Крім органів державної влади та державних органів, громадські організації вступають в адміністративно-правові відносини з органами місцевого самоврядування. Зокрема, під час реалізації закріпленого приписом абз. 7 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про об'єднання громадян» права зареєстрованих громадських організацій одержувати від органів місцевого самоврядування інформацию, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що окремі громадські організації можуть бути наділені функціями державного управління. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин (громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону). Вказаний Закон наділяє членів громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування правом складати протоколи про адміністративні правопорушення (п. 4 ч. 3 ст. 13 Закону).

Нормативною підставою залучення громадських організації до участі у правоохоронній діяльності держави є ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає, що у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в ст. 218–221, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи, а також представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: 1) член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 92, 148, 152, 154, 160, 175–1, 179, 185–7, 186–2, 186–4); 2) громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури (ст. 92) (п. 9 ч. 1 ст. 255)¹³.

Питання визначення сфери, в якій складаються адміністративно-правові відносини за участю громадських організацій, об'єктивно пов'язане зі з'ясуванням кола їхніх суб'єктів.

Зауважимо, що необхідно розмежовувати два поняття: «суб'єкти адміністративно-правових відносин» і «суб'єкти адміністративного права». Зокрема, підтримуємо висловлену в теорії точку зору, за якою суб'єкт адміністративно-правових відносин — суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права. Суб'єкт адміністративного права — загальна категорія, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений¹⁴.

Суб'єкт адміністративно-правових відносин — учасник адміністративно-правових відносин, який має конкретні права та обов'язки. Традиційно всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин поділяють на індивідуальних (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, особи зі спеціальним адміністративно-правовим статусом) і колективних (об'єднання громадян, підприємства, установи, організації, органи місцевого самоврядування). Громадські організації належать до колективних суб'єктів.

С.Г. Стеценко виокремлює загальні риси, які об'єднують недержавні органи та організації та свідчать про їх належність до суб'єктів адміністративного права: 1) створюються на підставі державної реєстрації; 2) держава створює адміністративно-правові гарантії додержання прав недержавних органів та організацій (недопустимість відмови у реєстра-

ції, крім випадків, визначених у законі; заборона на втручання державних органів у діяльність, окрім випадків, визначених у законі; право на захист від неправомірних дій органів публічної адміністрації в адміністративному та судовому порядку); 3) можливість з боку держави здійснювати контроль і нагляд за відповідністю діяльності вимогам чинного законодавства; 4) несуть адміністративну відповідальність за порушення законодавства; 5) процес реорганізації та ліквідації відбувається згідно з вимогами чинного законодавства, з фіксацією результатів цього процесу відповідними органами публічної адміністрації¹⁵. Очевидно, що значна частина наведених ознак напряму стосується характеристики громадських організацій. Окрім того, що легалізація діяльності громадських організацій відбувається не лише шляхом державної реєстрації, але й повідомленням про заснування.

Особливістю адміністративно-правових відносин є специфіка суб'єктного складу: в усіх відносинах однією зі сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень.

Визначення суб'єкта владних повноважень міститься у п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України. Це «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень»¹⁶. Незважаючи на нормативне закріплення визначення суб'єкта владних повноважень, у юриспруденції тривають дискусії як теоретиків, так і практиків щодо чіткого визначення змісту цього терміна.

Зокрема, на семінарі, організованому Асоціацією суддів України 24–28 листопада 2008 р., де розглядалися основні питання адміністративного судочинства, суддя Вищого адміністративного суду України Тетяна Весельська дійшла висновку, що у Кодексі адміністративного судочинства України термін «суб'єкти владних повноважень» зустрічається всього у 20 статтях. Узагальнення цього поняття, закріпленого п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ, дало підстави зробити висновок, що таким суб'єктом слід вважати: Президента України; Верховну Раду України; органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи виконавчої влади; органи судової влади; представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; прокуратуру України; органи влади Автономної Республіки Крим; Верховну Раду, Раду Міністрів; міністерства Автономної Республіки Крим, республіканські комітети Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні, обласні ради; посадову чи службову особу вищезазначених органів; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад, будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення, громадські формування по охороні громадського порядку й державного кордону тощо. «Аналізуючи визначення, можна зробити висновок, що суб'єкти владних повноважень утворюють сукупність суб'єктів адміністративно-правових відносин», — зазначила Тетяна Весельська¹⁷.

Отже, з наведеного випливає, що суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права (адміністративно-правові відносини), можуть складатися як у сфері діяльності виконавчої влади (вузьке розуміння), так і у сфері державного управління (широке розуміння). Проте коректніше було б окреслити сферу, у якій складаються адміністративно-правові відносини за участю громадських організацій, наступним чином: «сфера владно-управлінської діяльності органів виконавчої влади, інших органів державної влади, державних органів та органів місцевого самоврядування, а також громадських організацій, наділених функціями державного управління».

Крім того, враховуючи специфіку адміністративно-правових відносин, в яких однією зі сторін завжди виступає суб'єкт владних повноважень, громадська організація може виступати в якості як владного, так і підпорядкованого суб'єкта, вступаючи у два види адміністративно-правових відносин: а) у відносини на стороні суб'єкта владних повноважень; б) у відносини, де другою стороною виступає суб'єкт владних повноважень.

Виходячи з обмежених обсягів статті, значна частина актуальних питань лишилися поза увагою автора. Зокрема, проблема визначення поняття, особливостей, структури та видів адміністративно-правових відносин за участю громадських організацій, особливості громадських організацій як суб'єктів адміністративно-правових відносин, а також інші, не менш важливі питання, які надалі стануть предметом дослідження наступних публікацій автора.

1. *Карась А.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некла-сичних інтерпретаціях. — К.: Львів, 2003. — С. 235. 2. *Халфіна Р.О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 23. 3. *Скакун О.Ф.* Теорія права і держави: Підручник. — Х.: Консум, 2005. — С. 345. 4. *Загальна теорія держави і права:* Навч. посібник / А.М. Колодій [та ін.]; ред. В.В. Копейчиков; Український держ. педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. — К.: Юрінком, 1997. — С. 190. 5. *Шуба В.В.* Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: Монографія. — Д.: Ліра ЛТД, 2008. — С. 33-34. 6. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник. — М.: Изд-во БЕК, 1999. — С. 20. 7. *Адміністративне право України:* Підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / Ю.П. Битяк [та ін.]; Ред. Ю.П. Битяк; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х.: Право, 2001. — С. 40. 8. *Популярна юридична енциклопедія /* В.К.Гіжевський, В.В.Головенко, В.С.Ковальський [та ін.]; за ред. І.С.Чиж. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 96. 9. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посібник. — К.: Атіка, 2007. — С. 96. 10. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник для слухачів і курсантів вищ. закл. освіти МВС України. — К.: Вид-во НАВСУ, 1999. — С. 21. 11. *Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю.* Державне управління: Навч. посіб. — Дніпропетровськ: Знання-Прес, 2003. — С. 216. 12. *Бортун М.* Прокуратура в системі поділу державної влади [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/954/>. 13. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* від 07.12.1984 р. № 8073-Х: станом на 05.02.2012 [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.rada.gov.ua. 14. *Стеценко С.Г.* Цит. праця. — С. 83. 15. Там само. — С. 122-123. 16. *Кодекс адміністративного судочинства України* від 06.07.2005 р. № 2747-IV // ВВРУ України. — 2005. — № 35. — Ст. 446. 17. *Шевченко Д.* Суб'єкти владних повноважень: хто вони? // Правовий тиждень [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=836>.