

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ РАД В УКРАЇНІ

LEGAL PERSONALITY AS A COMPONENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC COUNCILS IN UKRAINE

Крайній П.І., асистент кафедри публічного права

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

У статті розглядається категорія правосуб'єктність як одна з фундаментальних складових адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні. Акцент робиться на тому, що в основі правосуб'єктності громадських рад є закріплення належного нормативно-правового забезпечення вираження волі представників громадянського суспільства які й утворюють громадські ради та правильного визначення початку діяльності громадських рад органом публічної адміністрації при якому такий консультативно-дорадчий орган створюється.

В адміністративно-правовому статусі громадських рад правосуб'єктність є формою зовнішнього вираження даного суб'єкта адміністративного права до складу якої включаються правоздатність та дієздатність. Ці елементи знаходять своє закріплення у вітчизняному законодавстві, яке закріплює правові засади діяльності громадських рад як виду консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади в Україні.

Хоча ініціатива створення громадських рад належить виключно громадянам, які зацікавлені у активній участі зі здійснення участі у вирішенні конкретних питань діяльності того чи іншого органу, саме оформлення правосуб'єктності громадських рад здійснюється завдяки належній правовій фіксації ознак, які ідентифікують такий вид консультативно-дорадчого органу. Діючий порядок створення громадських рад має конкретні недоліки, які не дають можливості встановити конкретний час коли створюється такий суб'єкт. Це викликає певні практичні незручності, оскільки не дає змоги встановити момент їх створення.

Очевидною є необхідність проведення аналізу теоретичних та практичних досліджень категорії «правосуб'єктність» задля встановлення особливостей юридичного оформлення громадських рад в Україні як окремих суб'єктів адміністративного права. Це полегшить розуміння правової природи таких консультативно-дорадчих органів, що забезпечить сприйняття громадських рад наукою адміністративного права, так як будь-який структурний елемент його правового статусу має бути спрямований для вдосконалення теоретичних положень, вдосконалення та розробки відповідного законодавства, яким закріплюється можливість діяльності громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правосуб'єктність, громадські ради, органи публічної влади, громадянське суспільство.

The category of legal capacity as one of the fundamental components of the administrative and legal status of public councils in Ukraine is being examined in this article. Particular emphasis is placed on the fact that the legal capacity of public councils is based both on the establishment of proper legal support for the expression of the will of civil society representatives who form public councils and on the correct regulation of the beginning of public councils functioning by the public administration body where such an advisory body is established.

In reference to public councils' administrative and legal status, a legal capacity is a form of external expression of this subject of administrative law, which includes the legal capability and legal viability. These elements are laid down in domestic legislation, which establishes the legal basis for public councils as a type of advisory bodies to public authorities in Ukraine.

Although the initiative of public councils' establishment belongs exclusively to citizens interested in active participation in solving specific issues of a particular body, the registration of the legal capacity of public councils is carried out through proper legal fixation of features that identify this type of advisory body. The current procedure for establishing public councils has specific shortcomings that do not allow for fixing the precise time when such an entity is founded. For that very reason, some practical inconveniences occur since it is impossible to record the moment of public councils' creation.

The need for theoretical and practical research analysis in the category of "legal capacity" is evident. The primary purpose behind this is the establishment of the peculiarities of the public councils' legal arrangement in Ukraine as separate subjects of administrative law. Such research will facilitate an understanding of the legal nature of such advisory bodies, which will ensure the perception of public councils by the science of administrative law since any structural element of its legal status should be aimed at improving the theoretical provisions and developing relevant legislation that proclaims public councils as a separate subject of administrative law.

Key words: administrative-legal status, legal capacity, public councils, public authorities, civil society.

Постановка проблеми. В Україні впродовж останніх років відбулись зміна в системі суб'єктів адміністративного права, що зумовлене розвитком громадянського суспільства під впливом суспільно-політичних процесів, які розпочались після Революції Гідності. Очевидним стало те, що закріплення на рівні законодавства можливості реалізувати право на доступ громадян до участі в управлінні державними справами перестало відповідати суспільним потребам в тому вигляді в якому воно реалізувалось. Громадські ради будучи консультативно-дорадчими органами, що утворюються при органах виконавчої влади стали виразом нового, раніше не відомого механізму взаємодії між державою та громадянами у практичній площині забезпечення здійснення якісного та ефективного публічного врядування.

Останнє відображає бажання зацікавлених осіб приймати активну участь та надавати допомогу органам публічної адміністрації у здійсненні діяльності останніх

з врахуванням пропозицій та поглядів суспільства, окремої групи зацікавлених осіб, які, до прикладу, проживають на певній території чи є представниками конкретної соціальної групи чи є членами адміністративних колективів (еконімісти, правники, соціальні працівники, науковці тощо).

З розвитком законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад, виник ряд теоретичних та практичних питань які демонструють недосконалість правового регулювання таких консультативно-дорадчих органів. Одне з ключових питань на яке варто дати вичерпну відповідь в даному контексті полягає в тому чи є громадські ради окремими суб'єктами адміністративного права за своєю правовою природою та яким чином це знайшло відображення на рівні чинного українського законодавства? Чи володіють вони правосуб'єктністю? Якою вона є та з якого часу виникає?

Адміністративне право будучи публічно-сервісною галуззю права якою визначається коло суб'єктів, діяльність яких закріплюється на законодавчому рівні

і відображається у їх здатності впливати на формування та реалізацію функцій органами публічної влади. Особа, а в даному випадку група заінтересованих осіб, які володіють конкретними знаннями в певній сфері, мають необхідний теоретичний та практичний досвід як правило і є тими активно налаштованими громадянами, зацікавлені стороною, що виявляють шире бажання вдосконалити ті аспекти діяльності органів влади що на їх думку є недосконаними чи малоєфективними.

Однак, слід зазначити що таке коло громадян не може самостійно прийняти рішення про діяльність громадської ради. На думку В. К. Колпакова статус суб'єкта адміністративного права «претендент» набуває лише тоді, якщо держава шляхом використання норм адміністративного права робить його носієм, власником права обов'язків, що можуть реалізуватись ним у сфері публічного управління [1, с. 80].

Т. О. Мацелик розвиває дане положення далі та вказує на те, що «претендент» на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління, адміністративних послуг, відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність, у сфері притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил. Показником такої потенційної здатності є адміністративна правосуб'єктність [2, с. 90].

За допомогою даної категорії є можливим здійснити доведення твердження про те що громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права та мають необхідний для цього набір структурних елементів які формують його унікальний адміністративно-правовий статус, який дозволить їм бути окремими учасниками правовідносин в публічній сфері, які спрямовуватимуться на вдосконалення реалізації органами публічної влади здійснення своїх повноважень з врахуванням конкретних пропозицій громадян.

Метою статті є розкриття правової природи правосуб'єктності як обов'язкового елементу адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні.

Ступінь наукової розробки проблеми. Значний науковий доробок з вивчення категорії «правосуб'єктність» в внесли корифеї теорії права та адміністративної науки: В. Авер'янов, С. Архіпов, С. Алексєєв, В. Баштанник, М. Віхляєв, І. Голосніченко, Н. Золотарьова, В. Колпаков, Т. Коломоєць, Т. Мацелик, М. Стахурський, Р. Халфіна, М. Хаустова, І. Шумляєвої тощо.

Виклад основного матеріалу. Зміни, які відбулись в українському суспільстві після Революції Гідності вплинули на царину й адміністративного права та стали катализатором для появи нових суб'єктів адміністративного права – громадських рад, за допомогою яких забезпечується участь зацікавлених осіб та громадськості під час виконання органами публічної влади, при яких вони створюються відповідних повноважень останніх. Слушною в цьому аспекті є думка М. Ю. Віхляєва, який наголошує на тому, що «... в умовах подальшого розвитку України як демократичної та соціальної держави особливої актуальності набувають питання необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості в публічному адмініструванні. Така участь представників громадськості у формуванні державної політики сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, індикатором якої є рівень задоволення громадськості рішеннями та діяльністю публічної адміністрації, яка враховує думку громадськості, забезпечуючи її добробут та благополуччя» [3, с. 36].

Слід зазначити, що наукою адміністративного права громадські ради як суб'єкти адміністративного права та структурні елементи їх адміністративно-правового

статусу, серед яких слід виділяти правосуб'єктність системно не досліджувались. Здійснювались окремі спроби вивчення громадських рад через призму діяльності органів публічної влади. Для якісного дослідження зазначеної категорії слід зробити акцент на вивченні правової природи правосуб'єктності громадських рад із врахуванням вже проведених досліджень, які стосуються, в тому числі, суб'єктів адміністративного права. Наукове дослідження категорії суб'єкт адміністративного права дає змогу повноцінно дослідити його правову природу, дозволяє правильно визначити предмет і метод правового регулювання, конкретне та однозначне визначення адресатів правових норм, їх права та обов'язки, порядок утворення та припинення їх діяльності. Такий принцип ми використали під час дослідження категорії «правосуб'єктність» громадських рад.

На думку В. Б. Авер'янова суб'єктом адміністративного права, зазвичай, визначають як учасника правових відносин, який має суб'єктивні права та виконує суб'єктивні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [4, с. 213–214].

Необхідно зазначити й позицію В. К. Колпакова, який вважає, що суб'єктом адміністративного права є носій (власник) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [5, с. 73].

Під суб'єктами адміністративного права І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова розуміють учасників правовідносин, які мають суб'єктивні права та обов'язки, визначені нормами адміністративного права. [6, с. 12].

На думку В. В. Баштанника, І. Д. Шумляєвої суб'єкт адміністративного права є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами [7, с. 20].

На законодавчому рівні закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад як суб'єкта адміністративного права передбачено Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. №996 (далі – Постанова №996).

Відповідно до п. 2 Постанови №996, конкретні Положення про конкретну громадську раду та зміни до нього «розробляються органом виконавчої влади, при якому її утворено, разом з громадською радою і затверджуються органом виконавчої влади. У Положенні про громадську раду додатково можуть визначатися особливості організації роботи громадської ради, зокрема організаційні форми її роботи, участі членів громадської ради та залучених осіб у виконанні завдань громадської ради, організації її засідань тощо, якщо вони не суперечать нормам Типового положення. Положення про громадську раду оприлюднюються на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом трьох робочих днів з дати його затвердження» [8].

Будучи окремими суб'єктами адміністративного права, питання про наділення громадських рад тим чи іншим обсягом прав, обов'язків, визначення особливостей утворення та припинення діяльності вирішуються конкретними органами виконавчої влади при яких вони утворюються. Таким чином, законодавець захищає права для зацікавлених представників громадянського суспільства можливість створювати громадські ради при органах виконавчої влади задля їх участі в управлінні державними справами. Однак, жодним чином не можна стверджувати що орган влади самостійно визначає бути чи не бути такому суб'єкту. Він тут виконує обслуговуючу, сервісну

функцію – допомогти громадянському суспільству реалізувати бажання на участь у здійсненні управління державними справами.

В той же час, сама можливість здійснення громадськими радами своїх функцій знаходять свій зовнішній вираз через категорію «правосуб'єктність», яка дозволяє визначити їх основні правові характеристики. З даного питання як в науці теорії права так і в науці адміністративного права тривають активні дискусії.

На думку В. С. Нерсисянца під суб'єктом права розуміє певні «особи чи організації, за якими законом визнана особлива юридична властивість правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних правовідносинах з іншими особами і організаціями» [9, с. 132].

Р. О. Халфіна аналізує, «суб'єкт права» через категорію «правосуб'єктність» та вказує на ширше поняття суб'єкт права від поняття – «суб'єкт (учасник) правовідносин». На її думку «суб'єкт права» – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто особа потенційно (взагалі) здатна бути учасником правовідносин [10, с. 113–116].

На думку О. Ф. Скакун, суб'єкти – це суб'єкти права, тобто особи, що мають правосуб'єктність. Вирази «суб'єкт права» і «особа, що має правосуб'єктність» збігаються [11].

Водночас, загальноприйнятою є думка про те, що правосуб'єктність включає в себе такі елементи як правоздатність та дієздатність. Під правоздатністю розуміється як здатність суб'єкта мати права й обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Виникає вона з моменту появи суб'єкта. Адміністративна дієздатність розуміється як здатність суб'єкта самостійно, вольовими усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [13, с. 137].

На думку Т. О. Коломоєць, можна виділити такі ознаки адміністративної правоздатності суб'єктів адміністративного права: публічно-сервісна та управлінська сутність діяльності суб'єктів, що проявляється при реалізації різних функцій публічного управління; наявність спеціальних прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права, що сприяють формуванню організаційних зв'язків та відносин у системі публічного управління; забезпечення захисту правовідносин, учасниками яких є громадяни; юридичні гарантії розгляду правового спору, що виник у системі публічного управління, в адміністративному чи судовому порядку в межах встановлених процесуальних правил [12, с. 61].

Можна навести приклад діяльності громадських рад, які створені та діють в Україні: громадська рада при Міністерстві юстиції України, Міністерстві освіти і науки України, Міністерстві внутрішніх справ України тощо.

Чинне законодавство, яким регулюється діяльність вказаних вище громадських рад закріплює загальні підстави виникнення їх правоздатності. Так, відповідно до п. 16 Типового положення орган виконавчої влади на підставі протоколу установчих зборів або результатів рейтингового електронного голосування затверджує склад громадської ради у строк, що не перевищує 30 календарних днів з дати проведення установчих зборів, рейтингового електронного голосування (за умови відсутності спорів щодо формування складу громадської ради). Орган виконавчої влади оприлюднює склад громадської ради на своєму офіційному веб-сайті протягом трьох робочих днів з дати затвердження [8].

Як бачимо, правовою підставою виникнення у громадських рада правоздатності є відповідне рішення органу публічної влади при якій така громадська рада утворюється через оприлюднення персонального складу громадських рад на офіційній сторінці такого органу. Однак, це не дає відповіді яким саме актом органу влади вона утворюється.

Діюче Типове положення чітко відповіді на це питання не дає також. У зв'язку із цим варто доповнити п. 16 Типового положення щодо того яким актом оформляється юридичний факт створення громадської ради: «Орган виконавчої влади на підставі протоколу установчих зборів або результатів рейтингового електронного голосування затверджує склад громадської ради у строк, що не перевищує 30 календарних днів з дати проведення установчих зборів, рейтингового електронного голосування (за умови відсутності спорів щодо формування складу громадської ради). Керівник органу виконавчої влади видає наказ про створення громадської ради та оприлюднює її склад на своєму офіційному веб-сайті протягом трьох робочих днів з дати видання наказу».

Такими змінами буде досягнуто основну мету: чітке визначення моменту виникнення у конкретної громадської ради її правосуб'єктності.

Аналіз вищенаведених положень законодавства стосовно громадських рад дозволяє говорити про те, що вони є суб'єктами адміністративного права, які здійснюють консультативно-дорадчу функцію про органах влади та спрямовані на забезпечення реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади, реалізації громадського контролю, здійснення аналітичної діяльності таких органів.

Вони можуть розглядатись як суб'єкти адміністративного права так і суб'єкти адміністративних правовідносин. Суб'єктами права громадської ради стають з моменту їх створення відповідним органом влади шляхом публікації інформації про це на офіційному сайті. На нашу думку, створення громадської ради повинно відбуватись після обрання членів громадської ради, що супроводжується відповідним актом керівника органу влади, при якому така рада створюється. Саме з цього моменту вона здобуде власну правосуб'єктність.

Варто зауважити, що правове регулювання громадських рад яке на сьогодні здійснюється на основі Типового положення є недосконалим та нездатне охопити всі особливості громадських рад. Це зумовлене також і специфікою завдань та функцій, які покладаються на відповідний орган влади, що повинно знаходити відображення у нормативних визначеннях конкретної громадської ради.

Необхідно внести відповідні зміни до Типового положення, однак це буде точкова та неефективна зміна. Ми пропонуємо в даному контексті розробити та прийняти окремих Закон України «Про консультативно-дорадчі органи», в якому з-поміж іншого детально врегулювати питання правового статусу громадських рад як суб'єктів адміністративного права і визначити чіткий та однозначний механізм утворення громадських рад в Україні.

Висновки. Адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність громадських рад робить можливим здійснити зовнішній вираз адміністративної правосуб'єктності такого консультативно-дорадчого органу, яка формується поступово, з додержанням відповідної процедури. Свою волю виражають громадяни, а процедуру створення допомагають здійснювати органи влади, при яких такі ради створюються.

Правоздатність громадських рад виражає волю колективного суб'єкта, а дієздатність – дозволяє реалізувати свою діяльність в повному обсязі. Тобто, вони є поступальними станами «дозрівання» громадських рад для повноцінного виконання ними свого ключового призначення: забезпечити гнучкість у реалізації для громадян їх права на участь в управлінні державними справами. Саме забезпечення належного адміністративно-правового механізму юридичного оформлення діяльності громадських рад дозволить їм максимально ефективно виконувати своє публічно-правове призначення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
2. Мацелик Т. О. Адміністративне правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Випуск 597. Правознавство. С. 90–94.
3. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності / М. Ю. Віхляев // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36.
4. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : в двох томах. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том 1: Загальна частина [підручник] / [ред. колегія : Авер'янов В. Б. (голова) та ін]. С. 214–215.
5. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 73.
6. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навчальний посібник] / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золоторьова Н. І. / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. К. : ГАН, 2005. С. 12.
7. Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Баштанник, І. Д. Шумляєва. – 2 - е вид., переробл. і доповн. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 20.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 7 трав. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> (дата звернення: 17.10.2021).
9. Нерсисянц, В. С. Проблемы общей теории права и государства / В. С. Нерсисянц. М., 2002. С. 132.
10. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. М., 1974. С. 115–116.
11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. Харків : Консум, 2001. 656 с.
12. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Коломоєць Т. О. К.: Юрінком Інтер, 2011. С. 61.
13. Адміністративне право України. Академічний курс / [редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 592 с.