

Денисенко А. П.,
народний депутат України VII скликання

ЩОДО ПЕРЕДУМОВ ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН З ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню різноманітних юридичних підстав для виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління.

Ключові слова: підстави, юридичні факти, дії, державне управління.

Постановка проблеми. В умовах значного поширення у світі демократичної концепції громадянського суспільства дослідження науковцями-правниками питань, пов'язаних з підставами виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління набуває все більшої актуальності. На сучасному етапі розвитку суспільства очевидно, що у правових державах участь громадськості в державному управлінні, у тому числі у формі контролю, є невід'ємною складовою діяльності суб'єктів управлінських повноважень. З огляду на це, дослідження підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління є фундаментом для оптимізації режиму їх правового регулювання, встановлення їх паритетно-горизонтального, а не рудиментального ієрархічно-вертикального характеру. Можна констатувати, що дана проблематика доволі слабо досліджена в українській правовій науці. У наявних наукових працях не проведено комплексного узагальнення й аналізу підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління, не розкрито їх юридичної природи тощо. З огляду на це, дане питання потребує ґрунтовнішого правового аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання щодо підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління дотично висвітлювали В.М. Алексєєв, С.М. Алфьоров, Ю.П. Битяк, Н.В. Бровченко, Н.В. Гудима, Г.В. Кикоть, З.Р. Кисіль, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломієць, Р.Т. Мухаєв, О.В. Паньчук, П.С. Покатаєв, І.О. Сквирський, Л.П. Рогатина, О.І. Харитонова та інші.

Метою нашого дослідження полягає в комплексному розкритті даної теми, розгляді поняття підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин у цілому, а також конкретних прикладів, таких як юридичний вчинок, акти управління, рішення органів судової влади.

Розглядаючи специфіку підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин, слід зважати на їхню специфіку, пов'язану з публічно-правовим характером таких правовідносин.

З.Р. Кисіль, Р.В. Кисіль вважають, що особливістю адміністративно-правових відносин є практичне вчинення дій у сфері державного управління, наявність обов'язкового суб'єкта, наділеного юридично-владними розпорядженнями та реалізація інтересу держави в таких правовідносинах [1, с. 13]. Ми сповна погоджуємось з даною тезою, і якраз з огляду на специфіку ви-

конавчо-розпорядчої діяльності у сфері державного управління певними особливостями наділені й підстави виникнення, зміни та припинення таких правовідносин.

На думку С.Л. Лисенкова та В.В. Копейчикова, в адміністративному праві виділяють 2 великі групи юридичних фактів, що утворюють, змінюють або ж припиняють правовідносини: дії та події. У свою чергу, дії, як юридичні факти, діляться на правомірні й неправомірні [2, с. 232]. На нашу думку, такий підхід до визначення підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин хоча й правильно, проте доволі узагальнено висвітлює специфіку адміністративно-правових відносин. Для належного висвітлення даного питання необхідні ґрунтовніші, детальніші наукові доробки.

Також слід відзначити, що поняття дії в розумінні науковців зазвичай включає в себе як дії, так і бездіяльність. З метою підкреслення даного факту, деякі науковці, зокрема, С.В. Ківалов, вживає поняття «діяння» [3, с. 60]. Однак, на думку О.І. Харитонової, такий підхід не має істотного практичного значення, оскільки в теоретичній літературі поняття «дії» зазвичай вживається в широкому значенні, охоплюючи таким чином і бездіяльність у її побутовому значенні [4, с. 97].

Цікавою є думка Р.Т. Мухаєва, який, окрім вище означених груп юридичних фактів (дій та подій), виділяє ще одну групу фактів того самого рівня – юридичні стани [5, с. 385]. Ця думка ґрунтується на тезі, що деякі юридичні стани, як-то перебування у шлюбі чи встановлення опіки, можуть породжувати, змінювати або припиняти правовідносини. При цьому факт їх реєстрації в установленому порядку регулюється нормами адміністративного законодавства, що зумовлює належність таких станів до публічно-управлінської сфери [5, с. 386]. На нашу думку, такий підхід має право на існування, хоча й до нього виникає ряд питань. Зокрема, той же вступ до шлюбу оформлюється належним актом цивільного стану, що за своєю суттю є юридичним актом – дією, тим самим встановлюючи, змінюючи або ж припиняючи адміністративні правовідносини. З огляду на це, ми вважаємо, що первісна класифікація найвищого рівня поділу юридичних фактів на дії та події є більш раціональною.

Щодо неправомірних дій як підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин слід відзначити, що науковці не мають чіткої позиції щодо їх класифікації. Для прикладу, Ю.П. Битяк виділяє 2 види юридичних фактів – неправомірних дій, а саме правопорушення та делікт [6, с. 59]. У свою чергу, В.М. Прусс сповна отожднює поняття неправомірних дій з адміністративно-правовим розумінням правопорушення, стверджуючи про наявність у праві полярного зв'язку між правопорушенням і правомірною поведінкою [7, с. 96]. На нашу думку, делікт не можна назвати правопорушенням у класичному розумінні адміністративного права, а з огляду на це підхід Ю.П. Битяка вбачається більш правильним.

Підсумовуючи вищенаведене, питання підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин активно

порушується в наукових колах. Це пов'язано з очевидною необхідністю закріплення на законодавчому рівні окремих юридичних фактів як підстав виникнення, зміни чи припинення адміністративних правовідносин. Особливості юридичних фактів у даній сфері пов'язані з самою специфікою публічно-правового регулювання адміністративного права. Водночас детальний аналіз юридичних фактів як підстав виникнення, зміни чи припинення адміністративних правовідносин доцільно проводити спеціалізовано в конкретно взятому сегменті правового регулювання державного управління. Власне, таким сегментом і є організація громадського контролю державного управління.

З точки зору загальної теорії права, юридичні факти закріплюються в гіпотезі й диспозиції правової норми, детермінуючи тим самим виникнення, зміну або ж припинення правовідносин. З огляду на дану тезу, доволі сумний підтекст несе твердження одного з найвагоміших дослідників поняття громадського контролю в публічному управлінні І.О. Сквирського, що в Україні на рівні центральних органів виконавчої влади відсутні комплексні й системні нормативні акти, які містили б у собі чіткі та зрозумілі механізми залучення громадськості до здійснення контролю за функціонуванням того чи іншого органу влади [8, с. 84]. Дана теза зумовлює виникнення логічних питань з приводу того, наскільки узагалі розроблений механізм організації громадського контролю в Україні.

Варто також відзначити, що науковці лише дотично висвітлювали теоретико-методологічну проблематику підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління, а відповідно жодних конкретних доробків, на основі яких можна було б розпочати правову дискусію з приводу даного питання не існує. Це зумовлює необхідність самостійного формування загальних засад виокремлення поняття підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю в державному управлінні.

З огляду на це, на нашу думку, доцільним є сформулювати авторську візію дефініції об'єкта дослідження. Підставами виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління слід вважати юридичні факти вольового характеру, безпосередньо спрямовані на виникнення юридичних наслідків з метою реалізації контрольної функції громадськості.

Ключовим у даній дефініції ж поняття «юридичних фактів вольового характеру». Ми вважаємо, що підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління тісно пов'язані з особливостями волевиявлення їх суб'єктів, передусім з ініціативою.

Переходячи до конкретизованого трактування поняття підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин, слід відзначити дуже обмежену кількість наукових досліджень з даного питання. Одним з небагатьох науковців, що працювали в досліджуваній нами сфері, є Л.П. Рогатіна, яка стверджує, що правовідносини з організації та здійснення громадського контролю у сфері державного управління виникають на основі управлінських актів [9, с. 96]. На нашу думку, дана теза не є вичерпною без означення розуміння авторкою терміна «управлінський акт». Очевидно, що «управлінський акт» є доволі широким поняттям. В.Ф. Опришко розглядає акт управління як дії органів, наділених управлінською компетенцією, суб'єктів, посадових осіб, що здійснюють управлінську діяльність у визначених правових формах через видання правових актів, що породжують певні юридичні наслідки, пов'язані з установленням, зміною чи припиненням адміністративно-правових відносин [10, с. 96]. Водночас, на нашу думку, поняття

управлінського акта не включає у себе такий вид юридичних актів, що породжують, змінюють чи припиняють правовідносини з організації громадського контролю у сфері державного управління, як рішення суду. Для прикладу, рішенням Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 11.02.2014 р. по справі № 2а-6255/12/2670 було припинено діяльність громадської ради при Державній службі інтелектуальної власності України у зв'язку з порушенням процедури її формування, що зумовило припинення правовідносин з організації громадського контролю при даному органі.

Аналізуючи класифікацію підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління, слід зазначити, на нашу думку, такий вид юридичних фактів як події не може розглядатись як підстава виникнення досліджуваного нами виду правовідносин. Це зумовлено все тією ж описаною нами вище ознакою взаємної ініціативи таких правовідносин. Подія, як юридичний факт, характеризується тим, що виникнення, дія і припинення правовідносин на її основі не залежить від волі суб'єктів правовідносин [11, с. 159]. Без наявності волі суб'єктів неможлива ініціатива щодо настання певних юридичних наслідків в принципі. З огляду на це, у подальшому дослідженні ми будемо опиратись лише на юридичні факти – дії як підстави виникнення, зміни та припинення досліджуваного нами виду правовідносин.

Зважаючи на масив правозастосовної практики в означеній сфері, доцільно буде на конкретних прикладах розглянути підстави виникнення, зміни та припинення досліджуваних нами правовідносин. Як уже зазначалось, базисом для даного дослідження буде поділ підстав означеного нами об'єкта дослідження на юридичні акти та юридичні вчинки.

Для початку розглянемо юридичний вчинок як підставу виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління. На думку О.І. Харитонові, юридичні вчинки є діями, котрі не є спеціально спрямованими на встановлення юридичних наслідків, але породжують їх унаслідок прямої вказівки закону [4, с. 104]. Водночас науковці, характеризуючи юридичні вчинки, стверджують, що в деяких випадках наявність волі суб'єкта абсолютно не має значення для виникнення, зміни чи припинення правовідносин – достатньо лише наявності в нього правосуб'єктності [12, с. 523]. На нашу думку, даний підхід не може сповідуватись при розгляді адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління з огляду на раніше нами обгрунтовану тезу про обов'язковість двостороннього волевиявлення сторін і взаємну ініціативу щодо виникнення, зміни та припинення досліджуваного нами виду правовідносин.

Найтиповішою формою юридичних актів як підстав виникнення, зміни чи припинення правовідносин є акти управління. На думку В.Б. Авер'янова, акт управління є офіційно оформленим результатом волевиявлення суб'єктів владних повноважень, здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [13, с. 137]. Актам управління притаманні певні особливості, які сприяють відмежуванню їх від інших юридичних актів, що породжують правові відносини, тобто законів та актів судових органів (поширених у досліджуваній нами сфері), а також протестів і подань прокурорів, договорів та інших актів (виділяються в теорії). Зокрема, на думку того ж В.Б. Авер'янова, акти управління видаються в односторонньому порядку, виходячи від суб'єкта державного управління, мають юридичну силу, державно-владний характер і є обов'язковими до виконання чи дотримання тим суб'єктом виконавчо-розпорядчої діяльності, кому він адресований [13, с. 138].

На думку М.І. Ославського, акт управління має прийматися відповідно до характеру й обсягу компетенції органу держави, що підтверджує його законність з дотриманням офіційно встановленої процедури щодо порядку підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження [14, с. 126].

На нашу думку, крім означених вище ознак, акти управління як юридичні факти, що породжують, змінюють чи припиняють правовідносини з організації громадського контролю у сфері державного управління характеризуються двостороннім волевиявленням. На відміну від інших актів управління у сфері здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління, у яких порядок волевиявлення зазвичай односторонній, у досліджуваному нами виді правовідносин згода адресата на виконання акта управління є обов'язковою.

Типовим прикладом акта управління, що створює, змінює чи припиняє правовідносини з організації громадського контролю у сфері державного управління є, наприклад, Наказ Фонду соціального страхування інвалідів від 29.03.2013 р. «Про створення громадської ради при Фонді соціального страхування інвалідів» [15]. Даним актом управління було розпочато відносини з приводу утворення громадського контрольного органу при Фонді соціального страхування інвалідів – громадської ради. До слова, на думку О. Самбук, однією з провідних форм налагодження конструктивної співпраці влади та громадськості є утворення спільних консультативно-дорадчих структур – громадських рад [16, с. 29].

Наступною підставою виникнення досліджуваних нами відносин є рішення органів судової влади України. На думку Є.О. Харитонова, правовідносини можуть виникати з рішення суду й нести правостановлюючий, правоприпиняючий, правозмінюючий, правозабороняючий і правопоновлюючий характер [17, с. 109]. Ми вважаємо, що цю думку доцільно висвітлювати й у межах дослідження правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління, де суди адміністративної юрисдикції мають юридичні можливості виносити рішення суду, тобто встановлювати юридичний факт, що породжує наслідок для суб'єктів-учасників таких правовідносин.

Водночас знову ж такі слід наголошувати на тезі, що юридичними фактами можна вважати лише ті рішення суду, які формують юридично значущі наслідки у вигляді виникнення, зміни або ж припинення правовідносин з організації контролю у сфері державного управління.

Як приклад, Харківським окружним адміністративним судом 7 вересня 2009 р. по справі № 2а- 38547/09/2070 було прийняте рішення щодо зобов'язання на той час ще Державної податкової адміністрації України в належному порядку розглянути звернення позивача й дати на нього вмотивовану відповідь [18]. З огляду на це, рішення органів судової влади в Україні є підставою для виникнення, припинення чи зміни адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління.

Підсумовуючи вищенаведене, на нашу думку, підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління є юридичні факти, що, у свою чергу, поділяються на юридичні акти (акти управління, рішення суду й організаційно-правові акти) та юридичні вчинки.

Висновки. Отже, на основі проведеного аналізу підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю можна зробити певні висновки. Проблема налагодження взаємовідносин держави із громадськістю набуває дедалі більшої актуальності в контексті проєвропейської політики України. Частиною таких правовідносин є і організація громадського контролю у сфері держав-

ного управління. Модель правовідносин державних інституцій з інституціями громадянського суспільства повинна забезпечувати реалізацію ефективної державної політики в усіх сферах, з урахуванням потреби збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів. З метою оптимізації таких правовідносин надзвичайно необхідне належне нормативне закріплення підстав їх виникнення, зміни, припинення з огляду на значну суспільну потребу реалізації цих відносин на паритетно-горизонтальному рівні.

Наразі ж навіть наукова розробка (уже не кажучи про нормативно-правову) підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління у вітчизняній правовій думці перебуває лише на етапі становлення. Це насамперед пов'язано з новаторським характером таких правовідносин, сучасними демократичними підходом до їх розуміння та застосуванням у практичній сфері. Водночас слід констатувати, що процес розробки даного наукового поняття не стоїть на місці і планомірно рухається до свого логічного вияву. З огляду на це, доцільною є подальша розробка особливостей, характеристик і типології підстав виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління, яка дала б можливість належним чином висвітлити дане поняття у правозастосовній сфері.

Література:

1. Кісіль З.Р. Адміністративне право : [навчальний посібник] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3 вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
2. Теорія держави і права : [навчальний посібник] / За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчкова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
3. Адміністративне право України : [підручник] / За заг. ред. С.В. Кивалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 894 с.
4. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія] / О.І. Харитонова. – Одеса : Юридична література, 2004. – 328 с.
5. Мухаев Р.Т. Теорія государства и права : [учебник для вузов] / Р.Т. Мухаев. – М. : ПРИОР, 2001. – 464 с.
6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник] / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
7. Прусс В.М. Теорія государства и права / В.М. Прусс, А.Н. Шемякин, Т.Р. Короткий. – Одеса : Латстар, 1997.
8. Сквирський І.О. Теорія та практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : [монографія] / І.О. Сквирський. – Харків : НикаНова, 2013. – 428 с.
9. Рогатина Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Л. П. Рогатина; Держ. закл. «Південноукр. Нац. Пед. Ун-т ім. К.Д. Ушинського». – Одеса, 2011. – 17 с.
10. Опришко В.Ф. Правознавство : [підручник] / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін.; за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К. : КНЕУ, 2003. – 767 с.
11. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс : [навчальний посібник] / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 264 с.
12. Берlach А.І. Правознавство : [підручник] / А.І. Берlach, С.С. Бичкова, Д.О. Карпенко, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, В.І. Осадчий. – 2 вид., доповн. – К. : Правова єдність, 2009. – 792 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Каложний та ін.; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 2004. – 584 с.
14. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навчальний посібник] / М.І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
15. Наказ Фонду соціального страхування інвалідів від 29.03.2013 р. «Про створення громадської ради при Фонді соціального страхування інвалідів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ispf.gov.ua/UserFiles/2013-09-10%20Наказ%20Фонду%20Громадськ%20рада.pdf>.

16. Самбук О. Сучасний зміст поняття «громадська рада при органі виконавчої влади» в сучасному державному управлінні (частина I) / О. Самбук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1. – С. 28–35.
17. Харитонов С.О. Цивільне право України / С.О. Харитонов, О.І. Харитонова, О.В. Старцев. – 3 вид., переробл. і допов. – К. : Істина, 2011. – 808 с.
18. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 7 вересня 2009 року по справі № 2а- 38547/09/2070 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6004565>.

Денисенко А. П. Относительно предпосылок возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений по организации общественного контроля в сфере государственного управления

Статья посвящена исследованию различных юридиче-

ских оснований для возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений по организации общественного контроля в сфере государственного управления.

Ключевые слова: основания, юридические факты, действия, государственное управление.

Denisenko A. Occurrence of assumptions, modification and termination of administrative relations for the organization of social control in public administration

Summary. The article investigates various legal grounds for the emergence, change and termination of administrative relationships with public control of public administration.

Key words: foundation, legal facts, actions, public administration.