

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Миколаєць А.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом
<https://orcid.org/0000-0001-6660-4323>*

Миколаєць А.П. Особливості правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості.

У статті запропоновано спеціальний аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. Висвітлення зазначеного питання здійснене з огляду на наступні елементи адміністративно-правового статусу наведених суб'єктів: 1) ідентифікація суб'єктів взаємодії; 2) принципи правового статусу суб'єктів взаємодії є тими основоположними, відправними ідеями, концептом, які визначають побудову усього адміністративно-правового статусу досліджуваних суб'єктів та їхньої подальшої діяльності у сфері взаємодії. До таких принципів віднесено: демократизм, верховенство права, рівноправність, добровільність, прозорість, публічність, ініціативність у здійсненні взаємодії; 3) компетенційно-правомочний елемент. Акцентовано увагу, що компетенція органів державної влади, інших представників держави у сфері взаємодії з громадськістю на сьогодні, як і усі інші аспекти адміністративно-правового статусу наведених суб'єктів, не є належним чином визначеною. Окремі норми щодо повноважень державних органів щодо взаємодії з громадськістю хаотично передбачені у різних нормативно-правових актах; 4) відповідальність суб'єктів взаємодії. Автором зроблено висновок, що у законодавстві бракує системного підходу до регулювання відповідальності у сфері взаємодії держави та громадськості, закріплення особливостей складу відповідних порушень та встановлення адекватної таким порушенням видів відповідальності, визначення специфіки суб'єктів такої відповідальності; 5) гарантійний елемент, під яким запропоновано розуміти сукупність визначених у законодавстві спеціальних правових, політичних, економічних, соціальних та інших засобів забезпечення стабільної та ефективної взаємодії між державою та громадськістю, дотримання загальновизначаних стандартів такої взаємодії у громадянському суспільстві та демократичній державі, а також охорони прав та інтересів кожної із сторін.

Відзначено, що в цілому характеризуючи специфіку нормативно-правового регулювання змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості, слід відзначити недостатнє його наповнення саме спеціальними адміністративно-правовими нормами, які визначають безпосередньо особливості статусу кожного суб'єкта як учасника взаємодії, особливості прав та обов'язків, завдань, відповідальності, принципів адміністративно-правового статусу у окресленій сфері. У структурі такого адміністративно-правового статусу надто мало норм, які специфікують місце та роль відповідних суб'єктів у ході здійснення взаємодії держави та громадськості.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, відповідальність, компетенція, права, обов'язки, гарантії.

Mykolaiets A.P. Peculiarities of legal regulation of the administrative-legal status of subjects of interaction between the state and the public.

The article offers a special analysis of the features of the administrative-legal regulation of the administrative-legal status of subjects of interaction between the state and the public in modern Ukraine. The coverage of the mentioned issue was carried out taking into account the following elements of the administrative and legal status of the listed subjects: 1) identification of the subjects of interaction; 2) the

principles of the legal status of subjects of interaction are those fundamental, starting ideas, concepts that determine the construction of the entire administrative and legal status of the studied subjects and their further activities in the sphere of interaction. These principles include: democracy, rule of law, equality, voluntariness, transparency, publicity, initiative in interaction; 3) competence-authorizing element. Attention was drawn to the fact that the competence of state authorities and other representatives of the state in the field of interaction with the public today, as well as all other aspects of the administrative and legal status of the above entities, is not properly defined. Separate norms regarding the powers of state bodies to interact with the public are chaotically provided for in various normative legal acts; 4) responsibility of the subjects of interaction. The author concluded that the legislation lacks a systematic approach to the regulation of responsibility in the sphere of interaction between the state and the public, fixing the specifics of the composition of relevant violations and establishing the types of responsibility adequate to such violations, determining the specifics of the subjects of such responsibility; 5) a guarantee element, which is proposed to be understood as a set of special legal, political, economic, social and other means defined in legislation to ensure stable and effective interaction between the state and the public, compliance with generally recognized standards of such interaction in civil society and a democratic state, as well as protection of rights and interests of each of the parties.

It was noted that, in general, characterizing the specifics of the normative-legal regulation of the content of the administrative-legal status of subjects of interaction between the state and the public, it should be noted that it is insufficiently filled with special administrative-legal norms that directly determine the peculiarities of the status of each subject as a participant in the interaction, the peculiarities rights and duties, tasks, responsibilities, principles of administrative and legal status in the defined area. In the structure of such an administrative-legal status, there are too few norms that specify the place and role of relevant subjects in the course of interaction between the state and the public.

Key words: state, public, interaction, administrative and legal norms, administrative and legal relations, responsibility, competence, rights, obligations, guarantees.

Постановка проблеми. З розвитком суспільних відносин, із неупинним процесом демократизації суспільно-політичного життя, утвердженням верховенства права, створення системи всебічного забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а також реалізації державної влади на засадах прозорості, відкритості, гуманізму тощо, беззаперечним пріоритетом розвитку адміністративно-правового регулювання та усієї сфери реалізації публічно-владних повноважень є створення якісних механізмів забезпечення ефективної і результативної взаємодії держави та громадськості, адміністративно-правової охорони демократичних здобутків цивілізації у зазначеній сфері. У наведеному контексті варто відзначити, що одним із першочергових кроків є якісне правове регулювання адміністративно-правового статусу конкретних суб'єктів такої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин стали предметом наукових пошуків таких дослідників, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.М. Братусь, І.П. Голосніченко, О.В. Зайчук, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, М.І. Матузов, В.І. Новосьолов, Р.С. Павловський, Є.П. Петров, В.Г. Перепелюк, О.Ф. Скакун, Ю.С. Старілов, Ю.А. Тихомиров та ін.

Невирішені раніше проблеми. Попри наявність значної кількості напрацювань щодо змісту та структури адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин, на сьогодні у адміністративно-правовій доктрині бракує цілісного та спеціального дослідження специфіки адміністративно-правового регулювання адміністративно-правового статусу саме суб'єктів взаємодії держави та громадськості.

Метою даної статті є з'ясування специфіки адміністративно-правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи висвітлення обраної проблематики, пропонуємо структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії відобразити за найбільш узагальненою моделлю, що вміщуватиме наступні елементи: 1) ідентифікація суб'єкта взаємодії (момент утворення суб'єкта взаємодії, його цілі та призначення у взаємодії); 2) принципи правового статусу суб'єкта взаємодії; 3) компетенційно-правомочний елемент; 4) відповідальність суб'єктів взаємодії; 5) гарантійний елемент.

Відтак слід проаналізувати більш детально особливості кожного із виділених нами елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості. Перший виділений

елемент адміністративно-правового статусу – це ідентифікація особи (спілки, групи осіб) як суб'єкта взаємодії. Виникнення у фізичної особи правомочності суб'єкта взаємодії з державою тісно пов'язане з самим розумінням категорії «взаємодія». У широкому розумінні взаємодії громадськості та держави, її суб'єктом фізична особа стає з моменту народження. Саме з того моменту, коли у неї виникає адміністративна правоздатність. Обсяг такої спеціальної адміністративної правоздатності фізичної особи як суб'єкта взаємодії держави та громадянина визначається та змінюється відповідно до норм адміністративного права. Дієздатність фізичної особи як суб'єкта взаємодії держави та громадськості настає у повному обсязі з 18 років. З цього моменту вона може вчиняти усі дії у сфері взаємодії: надсилати індивідуальні чи колективні звернення, взаємодіяти з державою у інших формах у індивідуальному порядку від власного імені, бути засновником усіх видів громадських об'єднань, членом політичних партій тощо. Часткова адміністративно-правова дієздатність фізичної особи як суб'єкта взаємодії з державою може також наставати у віці 14 років (настає право бути засновником молодіжної та дитячої громадської організації).

Призначенням та основним завданням фізичних осіб як суб'єктів взаємодії з державою є реалізація у повному обсязі своїх прав та законних інтересів, охорона свобод. Наведене призначення та цілі чітко не визначені у жодному законодавчому акті, проте вони впливають із аналізу основних положень Конституції України та інших нормативно-правових актів, що регулюють адміністративно-правові правовідносини.

Щодо юридичних осіб приватного права; непідприємницьких товариств та установ; громадських організацій; громадських спілок; благодійних організацій; релігійних організацій; творчих спілок; професійних спілок; органів самоорганізації населення; політичних партій; недержавних засобів масової інформації; організацій роботодавців та їх об'єднань, слід відзначити, що загальним правилом виникнення у них адміністративної правоздатності як суб'єкта взаємодії з державою, є їхня легалізація відповідно до законодавства (державна реєстрація або у визначених випадках – шляхом повідомлення про створення).

Зокрема, найбільш загальне правило передбачене у Цивільному кодексі України, відповідно до статті 87 якого юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації [1]. Окрема специфіка утворення різних суб'єктів взаємодії з державою зі сторони громадськості передбачена за спеціальними законами.

Зокрема, наприклад, згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI, громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність із статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів. У разі неподання (не надсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів з дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним [2]. Згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III, діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій [3]. За Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», від 16.11.1992 № 2782-XII, друкований засіб масової інформації може видаватися після його державної реєстрації [4].

Окрема специфіка набуття адміністративної правоздатності як суб'єкта взаємодії з державою наявна у органів самоорганізації населення. Так, згідно із Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III, легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи. Органи самоорганізації населення можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради [5].

У схожий спосіб відбувається легалізація профспілок як суб'єктів взаємодії з державою зі сторони громадськості – відповідно до статті 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [6]. Визначаючи призначення та основні завдання наведених вище суб'єктів взаємодії з державою зі сторони громадськості варто зауважити, що чинним законодавством визначено, що юридичні особи створюються та діють на підставі установчих документів (статут або засновницький договір, модельний статут). Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [1].

Однак статтею 88 Цивільного кодексу України та будь-якими іншими положеннями зазначеного акту, інших нормативно-правових актів не визначено відображення в установчих документах юридичних осіб їхніх завдань у сфері взаємодії з державою. Лише в установчому акті установи вказується її мета, визначаються майно, яке передається установі, необхідне для досягнення цієї мети, структура управління установою. Тобто можна зробити висновок про те, що конкретні цілі та завдання юридичних осіб як суб'єктів взаємодії з державою визначаються їхніми засновниками у індивідуальному порядку в установчих документах. Наприклад, у змісті статуту профспілок обов'язково зазначаються мета та завдання профспілки.

Щодо державних органів, то вони виникають як суб'єкти взаємодії також з моменту державної реєстрації. Призначення та цілі у ході взаємодії з громадськістю на сьогодні системно не врегульовані згідно з чинним законодавством, не є визначеними відповідно до спеціальних законів, які регулюють діяльність окремих державних органів чи положень. Загалом їх можна сформулювати як координація спільних дій, покращення якості та ефективності публічного врядування та реалізації прав і свобод людини та громадянина, забезпечення розвитку громадянського суспільства та демократизму.

Нами виділено окремий елемент адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії – принципи такого статусу, адже вони є тими основоположними, відправними ідеями, концептом, які визначають побудову усього адміністративно-правового статусу досліджуваних суб'єктів та їхньої подальшої діяльності у сфері взаємодії. Як нами уже було відзначено, чітко та системно на сьогодні у адміністративно-правовому законодавстві не закріплено принципів формування адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості, що є актуальним напрямом подальшого удосконалення правового регулювання. Зі свого боку, вважаємо за доцільне запропонувати наступні принципи адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії: демократизм, верховенство права, рівноправність, добровільність, прозорість, публічність, ініціативність у здійсненні взаємодії.

Наступний елемент адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості – це компетенційно-правомочний елемент. Відтак, фізичні особи (громадяни, іноземці та особи без громадянства) володіють широкими правами у сфері здійснення взаємодії з державою, які реалізуються ними добровільно та за власною ініціативою. Це, наприклад, конституційні права на звернення до органів державної влади, створення громадських об'єднань, участь у державному та суспільному житті тощо. Юридичні особи, інші суб'єкти, які є представниками громадськості без створення статусу юридичної особи, реалізують у ході взаємодії з державою коло відповідних прав та виконують обов'язки, що пов'язані із реалізацією їхньої загальної компетенції, що визначена установчими документами таких суб'єктів.

Компетенція органів державної влади, інших представників держави у сфері взаємодії з громадськістю на сьогодні, як і усі інші аспекти адміністративно-правового статусу наведених суб'єктів, не є належним чином визначеною. Окремі норми щодо повноважень державних органів щодо взаємодії з громадськістю хаотично передбачені у різних нормативно-правових актах (Конституція України, Закони України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР, «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411- VI, «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 № 2862- VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII та ін.).

Відповідальність нами виокремлена окремим структурним елементом адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості. Варто зауважити, що як і у всіх інших елементах досліджуваного адміністративно-правового статусу, адміністративно-правове регулювання відповідальності суб'єктів у сфері здійснюваної ними взаємодії є недостатньо розвиненим. Слід насамперед відзначити, що спеціальних норм, які би утворювали єдину систему (інститут) правового регулювання відповідальності за порушення у сфері взаємодії держави та громадськості, визначали види, підстави, міру, особливості відповідальності саме у визначеній сфері, на сьогодні не закріплено. Поодинокі унормування юридичної відповідальності суб'єктів взаємодії держави та громадськості саме за порушення у сфері взаємодії міститься, зокрема, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI та Кодексі України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (стаття 212-3): відповідальність за

порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: 1) ненадання відповіді на запит; 2) ненадання інформації на запит; 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону; 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) несвоєчасне надання інформації; 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; 8) нездійснення реєстрації документів; 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів [7]. Статтею 186-5 КУпАП передбачено відповідальність за керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку чи якому відмовлено у легалізації, або яке примусово розпущено за рішенням суду, але продовжує діяти, а так само участь у діяльності таких об'єднань; статтею 186-6 КУпАП – відповідальність за виготовлення, випуск або розповсюдження продукції друкованого засобу масової інформації після припинення діяльності цього друкованого засобу масової інформації [8]. А статтею 166-3 КУпАП передбачена відповідальність за дискримінацію підприємців органами влади та управління. Проте, як бачимо з аналізу складів адміністративних правопорушень, більшість із них є проблемними у застосуванні, оскільки, насамперед терміни та категорії, що застосовуються при формулюванні гіпотез та диспозицій статей не є узгодженими із чинним законодавством (об'єднання громадян), містять невизначені та оціночні поняття (органи влади та управління, дискримінація, привілейоване становище) тощо. Усе наведене унеможлиблює фактичне встановлення складу правопорушення та притягнення до відповідальності.

Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (зі змінами та доповненнями) [9] передбачає ряд складів кримінальних правопорушень у сфері взаємодії держави та громадськості: порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками; перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій; незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій; захоплення будівель чи споруд, що забезпечують діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, з метою незаконного користування ними або перешкоджання нормальній роботі підприємств, установ, організацій; втручання у діяльність державного діяча; погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча тощо.

Поряд з тим, у законодавстві бракує системного підходу до регулювання відповідальності у сфері взаємодії держави та громадськості, закріплення особливостей складу відповідних порушень та встановлення адекватної таким порушенням видів відповідальності, визначення специфіки суб'єктів такої відповідальності.

Гарантійний елемент адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості – це сукупність визначених у законодавстві спеціальних правових, політичних, економічних, соціальних та інших засобів забезпечення стабільної та ефективної взаємодії між державою та громадськістю, дотримання загальноновизначених стандартів такої взаємодії у громадянському суспільстві та демократичній державі, а також охорони прав та інтересів кожної із сторін. На наш погляд, серед правових гарантій варто виокремити дві групи: нормативно-правові (це норми-принципи, юридичні обов'язки, юридична відповідальність) та організаційно-правові (адміністративно-правовий механізм забезпечення взаємодії держави та громадськості – система відповідних органів, суб'єктів, що уповноважені реалізовувати взаємодію та забезпечувати охорону основних її принципів, інститутів та прав і інтересів її сторін, інститути громадянського суспільства, суд).

Висновки. В цілому характеризуючи специфіку нормативно-правової врегульованості змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії держави та громадськості, слід відзначити недостатню її наповненість саме спеціальними адміністративно-правовими нормами, які визначають безпосередньо особливості статусу кожного суб'єкта як учасника взаємодії, особливості прав та обов'язків, завдань, відповідальності, принципів адміністративно-правового статусу у окресленій сфері, що досліджується нами у роботі. У адміністративно-правовому регулюванні в цілому сформовано загальний адміністративно-правовий статус фізичної особи (громадянина, іноземця, особи без громадянства), юридичної особи приватного права, державного органу, інших суб'єктів взаємодії держави та громадськості (наприклад, в тому числі органів самоорганізації населення, творчих спілок тощо, засобів масової інформації). Проте у структурі такого адміністративно-правового статусу надто мало норм, які специфікують місце та роль відповідних суб'єктів у ході здійснення взаємодії держави та громадськості.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Голос України*. 2003. № 45.
2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
3. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. *Голос України*. 2001. № 82.
4. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII. *Голос України*. 1992.
5. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. *Голос України*. 2001. № 145.
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Голос України*. 2011. № 24.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122
9. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Голос України*. 2001. № 107.