ЗМІСТ

Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження

Подивитись анотацію та купити на **jurkniga.ua**

Анотація

Монографія присвячена висвітленню основних положень функціонування громадських рад в Україні як окремого колективного суб’єкта адміністративного права, теоретичних аспектів адміністративно-правового статусу таких суб’єктів, актуальних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності таких рад крізь призму сучасної методології наукового дослідження, вітчизняного законодавства та судової практики.

Сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу громадських рад, проаналізовано міжнародний досвід правового регулювання їх діяльності.

Для науковців, практичних працівників, викладачів, студентів та широкого кола читачів.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ 5

ПЕРЕДМОВА 6

РОЗДІЛ 1.
СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ.
МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ 9

РОЗДІЛ 2.
ГРОМАДСЬКІ РАДИ
ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 35

РОЗДІЛ 3.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД В УКРАЇНІ 72

РОЗДІЛ 4.
ОСОБЛИВОСТІ ЗАКРІПЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ГРОМАДСЬКИХ РАД У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ 106

ВИСНОВКИ 139

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 145

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

ВККСУ – Вища кваліфікаційна комісія суддів України;

ГР – громадські ради;

ГРД – Громадська рада доброчесності;

ЄС – Європейський Союз;

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини;

ЄКПЛ – Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод;

ІГС – інститути громадянського суспільства;

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України;

МОН – Міністерство освіти і науки України;

МВС – Міністерство внутрішніх справ України;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ООН – Організація Об'єднаних Націй;

РПІП – Рада промисловців і підприємців України;

п. – пункт;

AASHTO – Американська асоціація державних службовців автомобільних доріг і транспорту;

CNE – Національна економічна рада;

CESE – Економічна, соціальна та екологічна рада Франції;

GSA –Адміністрація загального обслуговування;

FHWA – Федеральне управління автомобільних доріг.

ПЕРЕДМОВА

Наприкінці XX століття український народ вирішив зробити кардинальний поворот до створення власної держави. Прийняття Декларації про державний суверенітет України, Акту проголошення незалежності України, Конституції України, підписання та ратифікація Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році, набуття у 2022 році статусу кандидата до європейської сім'ї змінило наше суспільство, яке стало активним учасником у процесах реалізації органами публічної влади їх завдань та функцій. У вирішальній мірі, вказані фактори вплинули на перегляд існуючих інструментів захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина та виокремленні окремого соціального явища – активної, свідомої та ініціативної участі громадян у повсякденному забезпеченні діяльності держави. Така діяльність має різні правові форми вираження. Окремі з них досягли неоднакового стану правового забезпечення та поширення в Україні, що є наслідком різноманітних факторів як суб'єктивного так й об'єктивного характеру.

Громадські ради є однією з найбільш поширених та розвинутих форм участі інституцій громадянського суспільства у налагоджені дієвої комунікації з органами публічної влади. Вони добре відомі громадянським суспільствам зарубіжних країн, оскільки саме західна правова традиція сформувала теоретичні та практичні аспекти їх функціонування. Такі ради є новими суб'єктами у вітчизняному адміністративному праві. Їх діяльність реалізується через встановлений законодавцем адміністративно-правовий статус. Наукова доктрина та практика вітчизняного адміністративного права здійснила певні кроки на шляху дослідження адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні. Однак, існує об'єктивна необхідність проведення належного аналізу доктрини сучасного адміністративного

права задля формування остаточного уявлення про громадські ради як окремого суб'єкта адміністративного права, вдосконалення правових засад їх діяльності, врахування наявної судової практики, окремих рішень Європейського Суду з прав людини що відповідає в тому числі затвердженій Указом Президента України в липні 1998 року Концепції адміністративної реформи в Україні.

Теза про те, що громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права повною мірою відповідає новій для адміністративного права сервісній концепції, яка стає домінуючою у вітчизняному правознавстві. Це знаходить свій прояв у встановленні адміністративно-правового регулювання громадських рад, що проявляється у комплексі юридичних інструментів, якими держава створює можливості для реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Мета регулювання такого регулювання полягає у налагодженні діалогу між суспільством і державою, що виражається у правових нормах закріплених в Конституції і законах України, нормативно-правових актах, міжнародних договорах і актах, що ратифіковані Україною.

Будучи окремими суб'єктами адміністративного права вказані консультативно-дорадчі органи володіють унікальним адміністративно-правовим статусом, який допомагає в особливій правовій формі реалізувати право громадян на здійснення управління державними справами. Це новий правовий феномен у науці адміністративного права, що є одним із проявів концепції людиноцентризму, оскільки створення громадських рад зумовлювалось змінами в суспільних процесах, появою окремих груп ініціативних громадян, що формують інституції громадянського суспільства, з яких складаються такі ради.

Позаяк консультативно-дорадчі органи володіють адміністративною правосуб'єктністю це дає підстави розглядати їх як окремий колективний суб'єкт адміністративного права, який включає в себе можливості громадських рад мати відповідні права та обов'язки в частині здійснення управління державними справами (адміністративна правоздатність) та потенційної здатності бути спроможними

до реалізації вказаних вище прав і обов'язків у сфері публічного врядування (адміністративна дієздатність).

За допомогою проведеного аналізу чинного законодавства виявлено низку суперечностей що існують між різними нормативно-правовими актами якими закріплюється адміністративно-правовий статус громадських рад. Такі невідповідності можливо усунути шляхом прийняття окремого спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчі органи» або ж внести конкретні зміни до чинного законодавства що здійснює правове регулювання функціонування таких консультативно-дорадчих органів. Крім цього, досліджено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад та їх участі у здійсненні публічного врядування. Встановлено, що в зарубіжних країнах застосовуються різні підходи до закріплення правового статусу таких рад з огляду на історичні, політичні, економічні та соціальні особливості.

РОЗДІЛ 1.
СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У XXI ст. становлення світоглядних позицій та правового регулювання відносин, які виникають в царині здійснення взаємодії суспільства та держави, відбувається з активним залученням до цих процесів інституцій громадянського суспільства. Вони є яскравим прикладом взаємодії на рівні горизонтальних зв'язків різних осіб, які мають необхідні теоретичні та практичні знання, для яких участь у процесах, пов'язаних з діяльністю органів публічної влади, є цікавою. Це зумовлюється динамічним розвитком громадянського суспільства та переглядом наявних механізмів взаємодії держави та громадянина у сфері надання як публічних послуг, так і прийняття відповідних рішень такими органами. Це виражається у зміні підходів до розуміння загальних уявлень про правові механізми взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Наслідком цього є те, що в Україні активно формуються нові інституції громадянського суспільства, які беруть участь у створенні окремих суб'єктів адміністративного права – консультативно-дорадчих органів. Держава забезпечує правове регулювання їх діяльності та гарантує можливість реалізації громадянами здійснення участі в управлінні державними справами. Оптимальними формами вираження позицій інституцій громадянського суспільства в даному аспекті є громадські ради.

Попри активне впровадження таких рад в систему органів публічної влади, у науці адміністративного права, практиці застосування адміністративного законодавства, яким врегульовується їх діяльність, громадські ради залишаються малодослідженими утвореннями, хоча вони є громадським простором, в якому зацікавлені учасники можуть брати активну участь у здійсненні спільно з органами публічної адміністрації їх повноважень, здійсненні громадського контролю тощо

задля покращення надання органами влади відповідних публічних послуг, прийняття нормативно-правових актів тощо.

Нині вітчизняна нормативно-правова база, яка регулює адміністративно-правовий статус громадських рад впродовж останніх кількох років, активно розвивається. Сучасне адміністративне законодавство, яке врегульовує діяльність громадських рад, формується в напрямі використання позитивного досвіду діяльності таких консультативно-дорадчих органів як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Однак дослідження особливостей правової природи громадських рад відбувається фрагментарно, що безпосередньо впливає на рівень ефективності їх діяльності, врахування теоретико-практичної бази вивчення їх впливу на публічні правовідносини між суспільством та державою.

Громадські ради як нове правове утворення, яке забезпечує можливість громадянам, окремим інституціям громадянського суспільства повною мірою реалізувати право на участь у здійсненні управління державними справами, відображають суттєві зміни, які відбуваються в українському соціумі. Це відображення зумовлене проголошенням людини найвищою соціальною цінністю. Це мало наслідком закріплення не лише на рівні Основного Закону, а й на рівні системи адміністративного законодавства громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права. Оскільки вони є новим інструментом у механізмі реалізації громадянами, представниками інституцій громадянського суспільства можливості бути повноцінними учасниками прийняття органами публічної адміністрації рішень з приводу конкретних питань, їх правова природа залишається не повною мірою дослідженою.

Це зумовлено особливостями їх адміністративно-правового статусу, організаційно-правовими засадами забезпечення діяльності, особливостями механізму їх утворення, реалізації їх прав та обов'язків тощо. З огляду на це кількість наукових досліджень громадських рад в Україні є незначною. Загалом вивчення громадських рад можна поділити на кілька напрямів наукових досліджень. Перший напрям – дослідження, в яких громадські ради вивчаються крізь призму адміністративного та конституційного права. Такі ради розглядаються як різновид консультативно-дорадчих органів, які спрямовані на

реалізацію політики держави та органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування за участі громадськості. Дослідження відбуваються у контексті аналізу чинного адміністративного законодавства, яким врегульовується діяльність громадських рад, та є спеціальними [22]. Другий – дослідження, які були здійснені науковцями у сфері теорії права, які включають громадські ради до переліку форм участі громадськості, за допомогою яких вдосконалюється діяльність органів публічної адміністрації [40]. За даного підходу вони є інструментом впливу громадськості на формування державної політики. Третій напрям досліджує такі ради як недержавні організації, які дозволяють реалізовувати правозахисну діяльність [25]. Четвертий напрям вивчає громадські ради з позицій різних гуманітарних наук – соціології, політології, економіки тощо [10]. Їхньою метою у даному контексті є дослідження впливу, який здійснюють громадські ради на органи влади і навпаки.

Дослідження громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права необхідно здійснювати крізь призму теоретичного вчення про суб'єкта права. Так, Т.О. Мацелик у своєму дослідженні вказує, що проблема вивчення суб'єктів адміністративного права є однією з найбільш важливих та складних для дослідження. Правильне визначення того, чи має те чи інше утворення ознаки окремого суб'єкта адміністративного права, потім впливатиме на визначення предмету і методу правового регулювання, його прав і обов'язків, окреслення чітких меж дії галузі права та її правових норм, принципів щодо закріплення правового статусу такого суб'єкта. Дослідження, які проводяться у цій сфері, дозволяють, крім іншого, сформулювати рекомендації для законодавчої та правозастосовної діяльності.

Вона характеризує громадські ради як форму безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства у сфері відносин адміністративно-правового регулювання. Їх специфіка полягає у тому, що їх утворення відбувається в громадянському суспільстві, а свої функції вони реалізують у рамках правової держави через їх діяльність у адміністративно-політичному та соціально-культурному житті. Крім цього, вона вказує, що громадські ради є однією із форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з конкретними органами публічної

адміністрації. Через це громадські ради слід досліджувати як суб'єкти адміністративного права [55, с. 85].

Ми погоджуємось з даним твердженням, оскільки між органами публічної влади та суспільством наявний зв'язок, в якому активні, вільні та рівні індивіди об'єднуються між собою задля можливості їх участі у публічно-правовій сфері через створення колективів. Громадські ради становлять юридичну форму такої кооперації, а на юридичному рівні вони визначаються як консультативно-дорадчі органи. З їх допомогою забезпечується участь кожної особи, яка виявляє таке бажання, у публічній сфері, в якій вона може реалізувати власні та суспільні інтереси. Це дає змогу встановити конкретні нормативні гарантії такої участі шляхом узгодження інтересів різних груп суспільства.

Тобто громадські ради утворюються в громадянському суспільстві з ініціативи окремих індивідів, їх груп та реалізують свої функції, долучаючись до політичного та соціального життя держави. Остання бере на себе відповідне зобов'язання лише закріпити на рівні нормативно-правового регулювання діяльність таких консультативно-дорадчих органів. Це є проявом своєрідної легітимації громадських рад.

О.О. Вінницький розглядає громадські ради через поняття участі громадян України у прийнятті ними участі в процесах управління державними справами. У своєму дослідженні автор вказує, що участь громадян України в управлінні державними справами визначається як окремий вид діяльності, у вигляді добровільної діяльності громадян у справах держави яка спрямовується на здійсненні контролю за діяльністю органів публічної влади під час реалізації ними завдань по забезпеченню соціальної захищеності, економічного стабільного розвитку, підтримання належного рівня правопорядку [22, с. 78].

Водночас науковець робить спробу сформулювати власне визначення таких рад: «Громадські ради при органах виконавчої влади – це колегіальний орган громадянського суспільства, утворений для залучення громадян в публічному адмініструванні, здійснення громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади, взаємодії публічних органів управління та громадськості, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [22, с. 79].

Таке визначення не повною мірою відображає основне призначення громадських рад, адже останні беруть участь не лише в здійсненні контролю за діяльністю органів влади задля забезпечення реалізації державної політики в різних сферах. На нашу думку, громадські ради створюються для можливості вираження думок різних зацікавлених груп суспільства з того чи іншого питання, що дає можливість належним чином на законодавчому рівні врегулювати те чи інше питання, яке турбує суспільство. Уже після прийняття нормативно-правового акту громадські ради можуть здійснювати громадський контроль за виконанням органом публічної влади того чи іншого прийнятого нею акту.

Крім цього, науковець вказує що існують проблемні аспекти діяльності громадських рад в Україні, які проявляються у відсутності необхідного рівня знань у сфері здійснення публічного управління серед членів таких рад, відсутність обов'зковості щодо наявності у членів громадських рад необхідних професійних вмінь, практичного досвіду; неналежний рівень організаційної дисципліни під час організації діяльності окремих рад; надмірна кількість членів таких рад та випадки заполітизованості окремих членів громадських рад; відсутність належного рівня фінансування їх діяльності; відсутність чіткого обов'язку щодо звітування про діяльність громадської ради для широкого загалу [22, с. 31].

Слід погодитись з висновками автора щодо проблем діяльності громадських рад в Україні. Однак не зовсім зрозумілою є позиція дослідника щодо можливих шляхів вирішення таких проблем. Наприклад, низький рівень знань у сфері управління державними справами не може бути ключовим фактором для формування та діяльності громадських рад. Основним критерієм має стати фаховість особи, яка ввійшла до складу громадської ради та яка готова запропонувати під час обговорення професійну думку з конкретного питання, яке такою радою обговорюється. Тобто основний акцент повинен бути зроблений на формуванні таких консультативно-дорадчих органів як спеціальних мозкових центрів, у яких зацікавлені сторони, а саме громадяни з високим рівнем фахової підготовки, належною освітою, зможуть надати чіткі рекомендації та пропозиції до органу публічної

Книги, які можуть вас зацікавити

Закони України “Про статус депутатів місцевих рад”, "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про місцеві державні адміністрації"

Закон України "Про захист персональних даних"

Закони України “Про інформацію”, "Про доступ до публічної інформації"

Закон України "Про альтернативну (невійськову) службу"

Закон України "Про державну реєстрацію геномної інформації людини"

Військове документування та діловодство

Перейти до галузі права
Адміністративне право

ЮРКНИГА
від теорії до практики

Перейти на сайт →