

вами. Разом з тим цьому визначенню теж бракує системного погляду та логічної завершеності.

Грунтовний систематичний аналіз категорії «грумада» зроблено Юрієм Сурміним. Він визначає цю категорію як одну з первинних, базових, основних щодо опису суспільних явищ. З метою системного аналізу автор вводить ряд споріднених понять: «грумада», «місцеве співтовариство», «соціально-політична спільнота»¹.

У суспільно-політичній та правовій літературі існують різні підходи до визначення категорії «грумада». У цьому випадку слід розрізнити принаймні три рівні аналізу: уявлення громади як первинної компоненти соціальної структури, як структурованого елемента суспільства (соціального організму) та як суб'єкта взаємодій у суспільстві. При цьому важливо підкреслити, що громада — такий соціальний організм, основною ознакою якого виступає узгодженість, гармонійність суспільних та індивідуальних інтересів і потреб. Таке розуміння територіальної громади дає ключ до розробки її правових основ. Потреба в спеціальному законі про територіальну громаду назріла давно й, судячи з усього, такий закон має обговорюватись найближчим часом у Верховній Раді.

Місцеве самоврядування в Україні поступово набуває статусу важливого інституту в системі владних відносин демократичної держави. Сьогодні проблема зміщується в практичну площину, значно зростає потреба в підготовці фахівців, у тому числі через устанавлення зв'язків і вивчення досвіду роботи муніципальних інституцій в окремих європейських країнах, удосконалення механізму узгодження діяльності загальнодержавних і місцевих органів влади. З огляду на це актуалізується розширення наукових досліджень з проблематики місцевого самоврядування.

¹ Див.: Социологический энциклопедический словарь / Ред.-координатор Г. В. Осипов. — М., 1998.

І. В. Бойко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Особливості взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян

Громадяни складають найбільшу групу суб'єктів адміністративно-правових відносин. Саме у сфері виконавчої влади реалізується більшість прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. Така ситуація обумовлена тим, що ця гілка влади покликана виконувати закони, її діяльність має переважно правозастосовний характер. Вона безпосередньо наближена до потреб громадян.

Тому актуальним і важливим є питання відносин органів виконавчої влади та їх посадових осіб з громадянами, їх характеру, гарантій забезпечення прав і свобод громадян. Це знайшло висвітлення в юридичній літературі. Цій проблематиці присвячені роботи таких вчених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, М. Бояринцева, М. А. Грибанова. Проте суперечки науковців щодо місця і ролі виконавчої влади в реалізації правового статусу громадянина тривають й досі, вони не знайшли остаточного вирішення.

Важливість проблематики полягає в необхідності створення чіткого та прозорого механізму взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади (їх посадовими особами) та

забезпечення законності і гарантованості прав і свобод громадян у сфері державного управління. Саме ці завдання й обумовили постановку проблематики дослідження.

Загальною формулою окреслених відносин є тезис, що держава існує для громадянина, суспільства, а не навпаки. Держава передусім спрямовує свою діяльність на утвердження і забезпечення прав і свобод людини. У свою чергу громадянин у сфері взаємовідносин з державою використовує надані йому права та виконує свої обов'язки перед державою та суспільством.

Відносинам громадян з органами виконавчої влади притаманні, по-перше, загальні риси, що характеризують відносини громадян з органами держави, і, по-друге, специфічні риси, що відображають їх особливості у сфері виконавчої влади.

Визначення цих рис потребує перш за все аналізу сутності виконавчої влади та її функцій.

«Державна влада лише тому існує, — писав Н. М. Коркунов, — що вона діє, володарює, править»¹. Подібне існування держави проявляється передусім у здійсненні виконавчою владою своєї діяльності. Інші гілки влади, на думку Ю. М. Козлова, не в змозі взяти на себе функцію керуючого впливу в повному обсязі, враховуючи багатогранність суспільних відносин².

Таким чином, виконавча влада наділена владними повноваженнями, що проявляється в її можливостях впливати на поведінку та діяльність людей, їх об'єднань, праві і можливостях підкоряти собі волю інших. Виконавча влада — це інструмент державного управління. Термін «управління» походить від латинського слова «адміністрація» і буквально означає діяльність по керівництву будь-чим³. Саме адміністративною називає виконавчу владу Д. М. Бахрах⁴.

¹ Коркунов Н. М. Указ и закон. — Спб., 1894. — С. 30.

² Див.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. — С. 9.

³ Див.: Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. — М.: Изд-во МГУ, 1986. — С. 28.

⁴ Див.: Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. — 1992. — № 3. — С. 13.

Характер взаємовідносин виконавчої влади з громадянами та види таких відносин обумовлені функціями виконавчої гілки влади.

Перша функція — це регулятивно-управлінська. Об'єкт її впливу — певна галузь народного господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва. Вона реалізується переважно у сфері регулятивних відносин, що виникають на основі правомірної поведінки суб'єктів.

Друга функція — охорона громадського порядку та забезпечення національної державної безпеки. Вона забезпечується шляхом нагляду компетентними органами виконавчої влади за місцями, що мають суспільне значення, і шляхом постійної підтримки Збройних Сил України для захисту населення і території від воєнного нападу.

І нарешті, функція забезпечення прав і свобод громадян. Вона є комплексною, оскільки існує не відокремлено від інших, при реалізації перших двох виявляється і ця функція, тобто в будь-яких правовідносинах так або інакше зачіпаються права, свободи та обов'язки людини, громадянина. На нашу думку, остання функція повинна посідати головне місце серед функцій виконавчої влади, оскільки це, по-перше, випливає з Конституції України, а по-друге, кінцевим результатом здійснення інших функцій (охорони громадського порядку, управління народним господарством, соціально-культурною сферою та адміністративно-політичним будівництвом) є права та свободи громадян, їх забезпечення та захист.

Здійснюючи перелічені функції, виконавча влада для ефективної їх реалізації потребує певних повноважень щодо правового регулювання, правозастосовної та юрисдикційної діяльності. Для обслуговування цих основних функцій органи виконавчої влади та їх посадові особи наділені допоміжними функціями, які мають інструментарний характер і спрямовані на обслуговування основних. Це нормотворчість, правозастосування та юрисдикція.

Саме при здійсненні цих функцій органи виконавчої влади значною мірою впливають на формування та реалізацію адміністративно-правового статусу громадян.

Органи виконавчої влади та їх посадові особи, здійснюючи свої функції, діють у таких напрямках. Вони створюють (бе-

руть участь у створенні) необхідні матеріальні, організаційні, правові умови діяльності органів, що сприяють реалізації прав, свобод та обов'язків громадян; вирішують конкретні індивідуальні справи, які виникають за ініціативою громадян (наприклад, у зв'язку зі зверненням), або за ініціативою органів та посадових осіб у порядку їх контрольної-наглядової діяльності (наприклад, контроль за додержанням податкового, митного законодавства, правил дорожнього руху тощо) чи при притягненні громадян до адміністративної відповідальності.

Підбиваючи підсумок наведеному, зазначимо, що роль органів виконавчої влади у формуванні та реалізації правового статусу громадян виявляється при:

— виданні правових актів, що впливають на зміст статусу громадян, встановлюють права та обов'язки громадян у тій або іншій сфері;

— виконанні законів та інших нормативно-правових актів, які мають безпосереднє відношення до адміністративно-правового статусу громадян;

— здійсненні охорони та захисту прав і свобод громадян;

— притягненні громадян до відповідальності.

У процесі повсякденної життєдіяльності громадяни вступають у різні суспільні відносини. Значна їх частина є адміністративно-правовими. У сучасних умовах суспільне призначення адміністративного права має визначатися на підставі поєднання завдань як регулятивної управлінської діяльності органів виконавчої влади, так і запровадження регламентації демократичних взаємовідносин між цими органами і громадянами, тобто відносин, які забезпечать (гарантують) кожній людині реальне додержання і охорону належних їй у сфері виконавчої влади прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення. Державно-управлінська діяльність, залишаючись адміністративно-владною, має все більше спрямовуватися на діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою.

Характерною особливістю адміністративно-правових відносин вважається наділення їх ознакою владовідносин¹.

¹ Див.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М.: Изд-во Московского университета, 1967. — С. 28.

Основним елементом, що впливає на їх зміст, є відносини влади¹. Безумовно, у сфері функціонування державного управління не можуть створюватися переважно договірні відносини. Тут повинен існувати певний, чітко визначений порядок. Інакше не може бути створений режим законності в державному управлінні, а принципами взаємовідносин осіб з органами, що виконують функції державного управління, ризикують стати анархія, корумпованість, порушення прав і свобод громадян. І саме влада як «можливість проводити усередині цих соціальних відносин волю майже всупереч опору, незалежно від того, на чому така можливість заснована»², має змогу впорядкувати певні соціальні відносини, встановити правила поведінки щодо безособистісного кола суб'єктів. Важливим є, щоб воля влади ґрунтувалася виключно на праві і законі та підпорядковувалася служінню громадянському суспільству.

Адміністративно-правові відносини прямо пов'язані із забезпеченням управлінських цілей та інтересів держави. Тому вони виражають в тій або іншій мірі публічно-правовий характер. Така їх особливість накладає певний відбиток на поведінку будь-яких учасників такого роду правовідносин: їх права та обов'язки пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади.

З приводу цих ознак постає питання про характер взаємовідносин між суб'єктами адміністративно-правових відносин. Визнаним є наявність юридичної залежності однієї сторони від другої: одна сторона — юридично владна (суб'єкт управління), а друга — юридично підвладна (об'єкт управління). Такий механізм правового зв'язку учасників управлінських відносин називають юридичним володарюванням. Друга сторона, зокрема громадянин, наділена колом прав і свобод у сфері державного управління. І в будь-якому разі громадянину належить право вимагати виконання органом управління своїх обов'язків, які безпосередньо пов'язані з реалізацією прав і свобод громадянина.

¹ Див.: Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К.: Институт государства и права, 1995. — С. 143.

² Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. — М.: Прогресс, 1990. — С. 541.

Таким чином, громадянин у адміністративно-правових відносинах виступає як підвладна сторона. Це не означає, що він має тільки обов'язки у сфері державного управління. Проте ж право владного припису належить, безумовно, тільки органу виконавчої влади (посадовій особі).

Адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються, як правило, на основі волі державного органу. Ініціатором виникнення правовідносин у сфері державного управління може бути будь-яка із сторін. Причому згода другої сторони не є обов'язковою.

Ініціатива з боку управлінських органів виявляється в таких випадках:

— встановлення конкретних юридичних приписів (заборон, дозволів) для громадян;

— застосування заходів адміністративного примусу до громадян у випадках, не пов'язаних з їх неправомірною поведінкою. Така ситуація виникає при стихійних лихах, епідеміях, епізоотіях тощо і передбачає ініціативу органів виконавчої влади (їх посадових осіб) при проведенні обов'язкових щеплень, тимчасовому відселенні громадян тощо.

Найбільш типовими варіантами прояву ініціативи громадян є:

— здійснення правомірних дій, які тягнуть за собою певні юридичні обов'язки органів управління. Ініціатива громадян, як правило, пов'язана із задоволенням їх власних потреб (соціальних, культурних, економічних, інформаційних);

— вчинення неправомірних дій, які тягнуть за собою застосування органами управління до громадян санкцій, передбачених адміністративно-правовими нормами, а також нормами інших галузей права. Притягнення особи до адміністративної відповідальності покладається на органи державного управління (або їх посадових осіб). Але приводом для цього є діяння громадянина, тобто «ініціатива» виходить саме від нього.

Ініціатива виникнення адміністративно-правових відносин може належати також і третій стороні, яка потім не бере в них участь. Такі ситуації виникають між органами державної виконавчої служби (їх посадовими особами) та громадянами, які беруть участь у виконавчому провадженні, — борж-

ником і стягувачем, між органами виконання покарання та особами, засудженими до позбавлення волі. Приводом для виникнення адміністративно-правових відносин у цих випадках можуть бути рішення, вироки, ухвали і постанови судів, мирові угоди, затверджені судом, рішення Конституційного Суду України, господарських судів, рішення комісій по трудовим спорам, постанови, винесені органом, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, рішення Антимонопольного комітету України тощо.

Узагальнюючи наведене, можна, на нашу думку, виокремити найбільш типові адміністративно-правові відносини з участю громадян:

1. З приводу реалізації громадянином належного йому суб'єктивного права.

2. З приводу виконання громадянином покладених на нього обов'язків.

3. З приводу порушення прав громадянина.

4. З приводу вчинення громадянином протиправних дій.

У зв'язку з проведеним аналізом доцільно зробити деякі висновки:

1. Більшість прав, свобод та обов'язків громадян реалізується у сфері функціонування виконавчої влади.

2. Діяльність органів виконавчої влади повинна відповідати принаймні двом цілям: ефективного державного управління та створенню механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

3. Адміністративно-правові відносини з участю громадян мають владний характер, вони є публічно-правовими.

4. Ініціатива виникнення таких правовідносин може належати будь-якій із сторін, а також третім особам; проте право владного припису при вирішенні справи належить органу виконавчої влади (або його посадовій особі).