

УДК 351.9

Анатолій Денисенко,

народний депутат України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН З ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано позиції науковців щодо виділення особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління. Наведено авторський перелік особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління, надано їх характеристику.

Ключові слова: правовідносини, адміністративні правовідносини, громадський контроль, організація громадського контролю, громадський контроль у сфері державного управління.

Постановка проблеми. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління відображають ті унікальні, неповторні ознаки, властиві лише цій категорії. Саме тому варто розкрити їх зміст і значення, показати зв'язок, дослідити вплив на ці правовідносини загалом.

Необхідно розпочати з правового аналізу особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління. Проведений аналіз цієї проблематики дасть вагомий результат, що зможуть бути використані в подальшій юридичній розробці суміжних питань.

Стан дослідження. Проблему поняття й особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління досліджували такі науковці, як С.М. Алфьоров, Н.В. Гудима, С.Ф. Денисюк, Я.О. Кагль, В.М. Кириченко, З.Р. Кісіль, Т.О. Коломоєць, С.А. Косінов, В.В. Логачова, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, І.О. Сквірський, С.Г. Стеценко, О.І. Сушинський, В.Л. Федоренко, А.С. Філіпенко та інші.

Т.О. Коломоєць вважає, що найбільш важливими характерними рисами адміністративних правовідносин з організації громадського контролю є такі: 1) реалізація через тісний взаємозв'язок із громадськістю; 2) зв'язок із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, завданням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [1, с. 36].

Метою статті є визначення особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу. О.М. Музичук вважає, що адміністративним правовідносинам з організації громадського контролю притаманні такі риси:

- 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадськості, а не держави;
- 2) контрольню-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру;
- 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [2, с. 44].

Таке бачення особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю базується на практичних засадах їх реалізації. Учений підкреслив значення цих правовідносин, вказавши водночас і на їхню недосконалу юридичну силу. Проте ця класифікація не повною мірою охоплює характерні риси адміністративних правовідносин з організації громадського контролю.

Таким чином, здійснивши правовий аналіз особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю, які виокремлюються в сучасній юридичній науці, сформулюємо й власне бачення цієї проблеми. Найбільш коректним, на нашу думку, буде виділення таких характерних рис, які будуть яскраво виражати специфіку правовідносин на основі спеціальних ознак цього правового явища. На нашу думку, до-

цільно говорити про такі особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю:

- це особливий різновид адміністративних правовідносин;
- специфічна джерельно-правова база;
- особливий суб'єктний склад;
- особливий об'єкт;
- особливий характер виникнення, зміни та припинення;
- відсутність державного примусу під час реалізації цих правовідносин;
- характеризуються певними стадіями розвитку;
- мають динамічний характер.

Як пише С.М. Алфьоров, адміністративно-правові відносини, маючи ознаки, притаманні всім правовідносинам, разом із тим відрізняються від них принциповими особливостями, що відображають специфіку виконавчо-розпорядчої діяльності [3, с. 33]. Це ж можна сказати й про адміністративні правовідносини з організації громадського контролю. Їх особливий характер у системі адміністративних правовідносин загалом полягає в тому, що вони займають окрему нішу, мають властивих лише їм суб'єктів, об'єктів і зміст. Загальна особливість цих правовідносин проявляється також у їх завданнях, меті, окремій сфері реалізації тощо.

Специфіка джерельно-правової бази, якою регулюються адміністративні правовідносини з організації громадського контролю, полягає у великому різноманітті актів, у яких закріплено відповідні норми. Так, конституційною основою громадського контролю є ч. 2 ст. 6, ч. 3 ст. 34, ст. 40, ч. 2 ст. 55, п. п. 10, 11, 17, 33, 34 ч. 1 ст. 85, ст. 87, ст. 97, ст. 101, ст. 102, п. п. 8, 30 ст. 106, ст. 111, п. п. 3, 4 ст. 121, ст. 147, ст. 150, ст. 151, ст. 152 Конституції України. Також нормативне закріплення окремі аспекти громадського контролю знаходять у законах України «Про регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про громадські об'єднання», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про основи національної безпеки України», а також в інших нормативно-правових актах, переважно відомчих підзаконних актах щодо діяльності конкретних державних органів та органів місцевого самоврядування.

Наприклад, Закон України «Про основи національної безпеки України» в п. 6 ст. 5 серед принципів забезпечення національної безпеки виділяє демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією

та іншими структурами в системі національної безпеки [4]. У законодавстві цивільний демократичний контроль визначається як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції України та законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їх ефективності, дієвості й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. При цьому громадський контроль відноситься до складових системи демократичного цивільного контролю (ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави») [5].

Президентом України ще в 2001 р. було поставлено завдання та визначено конкретні заходи щодо покращення діяльності органів державного управління в частині забезпечення її відкритості та прозорості. Виконання цих заходів мало сприяти більш ширшому та якісному доступу громадян до цієї інформації та, таким чином, забезпечувати створення засад громадського контролю. Про актуальність цього питання свідчить і те, що вже наступного року ці заходи набули подальшого розвитку в додатковому із цих питань Указі Президента України [6, с. 140].

Аналогічно Кабінетом Міністрів України з метою упорядкування діяльності підвідомчих йому органів державного управління щодо забезпечення доступу громадськості до відповідної інформації та покращення рівня громадського контролю здійснювалася відповідна нормотворча й організаційно-адміністративна робота, було прийнято низку нормативно-правових актів. Так само на вдосконалення участі громадськості у вирішенні державних справ та, відповідно, покращення рівня громадського контролю була спрямована Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7].

Серед суб'єктів адміністративних правовідносин з організації громадського контролю окремі автори виділяють територіальні громади, політичні партії, громадські організації, окремих осіб, засоби масової інформації тощо [8, с. 56]. У вітчизняній правовій доктрині до таких суб'єктів пропонується відносити також адвокатські об'єднання та персонально адвокатів, аудиторів [9, с. 321]. На нашу думку, цілком виправданими є варіанти відкритого переліку ймовірних суб'єктів адміністративних правовідносин

з організації громадського контролю як суб'єктів адміністративного права України, оскільки організаційні форми громадської участі можуть бути різними, змінюватися з плином часу. Саме тому доцільним виглядає поглиблений науковий пошук можливих варіантів організаційного існування громадськості як суб'єктів контролю.

На нашу думку, суб'єктний склад адміністративних правовідносин з організації громадського контролю становлять громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України задля реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також задоволення їхніх економічних, політичних, культурних, соціальних інтересів. До суб'єктів цієї групи правовідносин також варто зарахувати іноземців та осіб без громадянства, адже вони часто беруть участь у проведенні контрольно-наглядових дій за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні. У контексті цієї проблеми постає слушне питання щодо місця засобів масової інформації серед суб'єктів адміністративних правовідносин з організації громадського контролю. Вважаємо, виходячи з їхніх завдань і мети діяльності, відповідь на це запитання є позитивною. Незалежні засоби масової інформації проводять активну роботу щодо контролю та оцінки діяльності владних інститутів. З огляду на це їх теж варто віднести до суб'єктів адміністративних правовідносин з організації громадського контролю.

На думку С.М. Алфьорова, об'єктом адміністративних правовідносин у більшості випадків виступають дії, діяльність, поведінка людей, здійснення яких є реалізацією адміністративно-правових відносин. У деяких випадках адміністративно-правових відносин (як правило, організаційно-майнового характеру) об'єкт складний: поведінка людей і майно – «предмет» [3, с. 33]. На нашу думку, об'єктом адміністративних правовідносин з організації громадського контролю виступає адміністративна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що повинна здійснюватися винятково в інтересах народу з метою утвердження прав і свобод людини та громадянина. Особливість цього об'єкта відображає виняткову сферу, на яку поширюють свою дію адміністративні правовідносини з організації громадського контролю. Також об'єктні характеристики чітко ілюструють предметне навантаження групи цих правовідносин.

Загалом правовідносини виникають, змінюються та припиняються відповідно до окремих правових норм, що впливають на поведінку людей і реалізуються через неї.

Фактично в нормах права вже закладено правовідносини в абстрактній формі.

Науковці в галузі адміністративного права схиляються до думки, що підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти. Такими юридичними фактами є дії й події. Дії – це юридичні факти, які є результатом активного волевиявлення людей. Розрізняють правомірні й неправомірні дії. Правомірні дії завжди відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Основним їх видом, характерним для адміністративно-правових відносин, є юридичні акти та інші правочини, тобто такі дії, що відрізняються певним рівнем формалізації та є продуктом вольової діяльності одного з контрагентів перспективного правовідношення, основною метою яких є спричинення певних юридичних наслідків, зокрема правовідносин. Для сфери виконавчої й розпорядчої діяльності найбільш типовими є правові акти органів виконавчої влади (посадових осіб), які мають нормативний або індивідуальний характер (наприклад, наказ про зарахування на посаду) [10, с. 53].

Адміністративні правовідносини з організації громадського контролю виникають у той момент, коли відповідна правова норма встановлює взаємні права й обов'язки для суб'єктів цих правовідносин. Зміна чи припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю пов'язані з настанням певних юридичних фактів, як правило, управлінського характеру, якими припиняється дія конкретних правовідносин на окремих суб'єктів взагалі або припиняється дія одних правовідносин на окремих суб'єктів і встановлюється дія інших правовідносин взамін.

У більшості випадків реалізація правовідносин, які виникають у суспільному житті, забезпечена легальною можливістю застосування примусу з боку державних інституцій. Тоді держава може впливати на дії чи бездіяльність суб'єкта без його згоди. Проте часто реалізація суб'єктивного права чи обов'язку може здійснюватися добровільно та свідомо з боку суб'єктів правовідносин, без застосування заходів примусу. Застосування заходів державного примусу забезпечує встановлення в державі режиму законності та безпеки.

Державний примус опосередковується через правові норми та виступає у формі правового примусу, що конкретизується в примусових заходах, які застосовуються компетентними державними органами до особи, вина якої у вчиненні певного проступку була доведена у встановленому законом порядку. До них належать такі: юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисци-

плінарна, матеріальна), заходи припинення й адміністративно-попереджувальні заходи примусового характеру (наприклад, митний огляд, примусове медичне обстеження, заходи карантинного характеру тощо) [10, с. 68].

У контексті адміністративних правовідносин з організації громадського контролю слушно зазначити, що методи державного примусу мають слабкий прояв, а подекуди навіть відсутні. Вони застосовуються лише у випадках порушення суб'єктами норм права у сфері громадського контролю. Проте в цьому випадку коректніше говорити про виникнення вже інших за юридичною природою правовідносин.

Адміністративним правовідносинам з організації громадського контролю притаманна також така особливість, як певна стадійність розвитку. Ця характеристика полягає в тому, що адміністративні правовідносини з організації громадського контролю регулюють три послідовні стадії, у межах яких здійснюється громадський контроль:

1) одержання необхідної інформації щодо діяльності певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування;

2) аналіз та оцінка цієї інформації;

3) реагування на помічені порушення законодавства з метою забезпечення гарантій прав і свобод людини та громадянина.

Усі перераховані елементи реалізації контрольної діяльності з боку громадськості повинні регламентуватися нормативно-правовими актами, реалізовуватися на їх основі та у відповідному порядку. Здійснення громадського контролю має безпосередньо й кінцеву мету. На думку російської дослідниці Є.О. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [11, с. 29]. На нашу думку, безпосередньою метою громадського контролю виступає попередження та припинення порушень чинного законодавства щодо дотримання прав і свобод людини та громадянина органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Кінцева ж мета громадського контролю збігається з тими цілями, які переслідує саме правове регулювання діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, поведінки та стандартів, що покликані захистити громадян, організації, суспільство від державу від будь-яких негативних наслідків, забезпечити їх безпеку й законні інтереси, права та свободи суб'єктів суспільних відносин.

Висновки

Зазначені вище цілі контрольної діяльності з боку громадськості визначають її загальне значення, яке полягає в забезпеченні суб'єктами громадського контролю найбільш важливих інтересів людей, організацій, держави й суспільства в цілому.

Від стадійності як характерної особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю логічно постає також їх досить динамічний характер. В.В. Молдован зазначає, що динаміка в широкому сенсі вказує на те, що правовідносини насамперед являють собою суспільні відносини, що припускають і вимагають належного правового регулювання. Інакше кажучи, такі правовідносини є правовою формою (формою законодавчого врегулювання цього суспільного відношення) у силу динаміки їх соціального змісту [12, с. 19]. Це пояснюється, зокрема, тим, що досліджувані нами правовідносини можуть легко перетворюватися на інші в процесі реалізації. Наприклад, під час виявлення правопорушень суб'єктами громадського контролю в органах державної влади й органах місцевого самоврядування подальше встановлення фактів і накладення засобів юридичної відповідальності вже перетворюється на процесуальні правовідносини.

Список використаних джерел

1. Коломоєць Т.О. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. – № 2(2). – С. 31–42.
2. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О.М. Музичук // Адміністративне право і процес. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. – № 1(1). – С. 41–48.
3. Алфьоров С.М. Адміністративне право України. Загальна частина / С.М. Алфьоров. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 6. – Ст. 372.
5. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 9. – Ст. 366.
6. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні: [монографія] / С.Ф. Денисюк. – Х.: Золота миля, 2010. – 368 с.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2006 р.

№ 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

8. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 500 с.

9. Косінов С.С. Форми та інструменти громадського контролю / С.С. Косінов // Право України. – К., 2013. – № 5. – С. 320–330.

10. Кісіль З.Р. Адміністративне право : [навчальний посібник] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : ЦУЛ, 2011. – 696 с.

11. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / Е.А. Маштакова; Ростовский юридический институт. – Ростов-на-Дону, 2000. – 193 с.

12. Молдован В.В. Правознавство : [навчальний посібник] / В.В. Молдован, Л.І. Чулінда. – 2-ге вид. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 184 с.

В статтє проаналізовані позиції учених относительно выделения особенностей административных правоотношений по организации общественного контроля в сфере государственного управления. Приведен авторский перечень особенностей административных правоотношений по организации общественного контроля в сфере государственного управления, подана их комплексная характеристика.

Ключевые слова: правоотношения, административные правоотношения, общественный контроль, организация общественного контроля, общественный контроль в сфере государственного управления.

The article analyzes the position of scientists on the allocation of characteristics of administrative legal relations for the organization of public control in the sphere of public administration. Powered by the author's list of features of administrative relations on the organization of public control in the sphere of public administration. Comprehensively characterize each of them.

Key words: legal, administrative, legal, social control, organization of social control, social control in public administration.

