

УДК 342.9

ТЕРЕЩУК О.Д.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У статті виведено перелік особливостей адміністративних правовідносин із громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Охарактеризовано їхню сутність і зміст.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, громадський контроль, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, адміністративне законодавство.

В статье приведен перечень особенностей административных правоотношений по общественному контролю правоохранительной деятельности. Охарактеризованы их сущность и содержание.

Ключевые слова: административные правоотношения, общественный контроль, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, административное законодательство.

In the article examined a list of features of administrative relationships with public control over law enforcement activities. Characterized the nature and content of each of them.

Key words: administrative legal relationships, social control, law enforcement activity, law enforcement bodies, administrative legislation.

Актуальність обраної проблематики детермінована передусім суспільними чинниками. Так, згідно з даними соціологічних досліджень, станом на 2015 р. лише 24,6% громадян тією чи іншою мірою довіряли поліції, 10,6% – судам, 14,4% – прокуратурі, 34,1% – Службі безпеки України, 56,7% – Національній гвардії України. Останні два результати, які характеризуються вищим рівнем довіри, здебільшого детерміновані військовим характером діяльності, а не правоохоронним аспектом, оскільки з початку російської агресії рівень довіри громадян до воєнізованих формувань значно зріс. Громадським організаціям тією чи іншою мірою довіряють 45,7% громадян. Це досить непоганий показник довіри. [1]. Лише ці дані свідчать, що взаємодія правоохоронних органів із громадськістю не забезпечена на належному рівні. Також після революції гідності та під час війни в Україні вкрай важливо забезпечити виправлення тих чинників, які спричинили дестабілізацію ситуації в державі та ставили під загрозу її територіальну цілісність і суверенітет. Серед таких чинників одне з важливих місць належить не завжди належній роботі правоохоронної системи. Громадський контроль, будучи реалізованим за допомогою конкретного адміністративно-правового механізму, є категорією більше адміністративно-правовою, ніж політичною. Тому значна кількість проблем полягає в забезпеченні громадського контролю належними адміністративно-правовими засобами, серед яких, по-перше, належне адміністративно-правове врегулювання проблем, по-друге, впровадження відповідних положень адміністративного права в життя.

З огляду на зазначене, дослідження адміністративних правовідносин позитивно вплине на механізм громадського контролю, адже саме адміністративно-правовий аспект регулювання суспільних відносин у наведеній сфері є прикладним. Розкриття особливостей адміністративних правовідносин щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю отримаємо теоретичну основу для подальших розроблень і організаційно-правової оптимізації механізму громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

Зауважимо, що проблематику громадського контролю досліджували багато науковців, серед яких С.М. Алфьоров, Н.В. Гудима, А.П. Денисенко, С.Ф. Денисюк, Я.О. Кагляк, О.В. Калінін, 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 й інші. Отже, можемо констатувати доцільність здійснення ґрунтовного комплексного й актуального дослідження особливостей адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Серед науковців є багато різних поглядів на виділення особливостей громадського контролю й адміністративних правовідносин, у межах яких він реалізується.

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) контрольно-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].

Т.О. Коломоєць вважає найбільш важливими характерними рисами адміністративних правовідносин з організації громадського контролю такі: 1) реалізація через тісний взаємозв'язок із громадськістю; 2) зв'язок із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням соціальних потреб та інтересів населення [3, с. 36].

Народний депутат А.П. Денисенко виділяє такі особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю: 1) це особливий різновид адміністративних правовідносин; 2) специфічна джерельно-правова база; 3) особливий суб'єктний склад; 4) особливий об'єкт; 5) особливий характер виникнення, зміни та припинення; 6) відсутність державного примусу під час реалізації цих правовідносин; 7) характеризуються певними стадіями розвитку; 8) мають динамічний характер [4, с. 105–106].

Вважаємо, що кожен із наведених науковців тією чи іншою мірою мають рацію, коли звертають увагу на конкретні особливості відповідних адміністративних правовідносин. З огляду на те, що ми розглядаємо більш вузьку сферу громадського контролю – правоохоронну діяльність, керуючись попередніми напрацюваннями, визначимо власний перелік особливостей, якими, на нашу думку, характеризуються досліджувані правовідносини.

Суб'єкт правоохоронної діяльності є підконтрольним об'єктом, а громадяни та їх об'єднання – контролюючими суб'єктами. Ця ознака характеризує ту особливість, що суб'єкт владних повноважень, на відміну від притаманних їм контролюю й управління, у даному разі є підконтрольним.

Наведене визначає особливість сукупності прав та обов'язків, наявних у даному виді правовідносин. Повноваження суб'єкта правоохоронної діяльності проявляються зазвичай у формі юридичних обов'язків з виконання законних вимог суб'єкта громадського контролю. Хоча суб'єкти громадського контролю не можуть ухвалювати обов'язкові до виконання юридичні рішення, а надають рекомендації, однак, по-перше, у разі виявлення порушень законодавства підконтрольний об'єкт самостійно повинен його усунути, а за відмови виконати цю вимогу суб'єктів громадського контролю останні можуть звернутися до вищих органів, органів, уповноважених належно реагувати на порушення законодавства тощо. Крім того, засоби, які використовують суб'єкти громадського контролю, встановлюють прямі обов'язки щодо їх виконання органом державної влади – надання відповіді на інформаційний запит, звернення тощо.

У контексті вищенаведеного доцільно навести думку В.К. Колпакова, який у результаті аналізу генезису складу поняття адміністративних правовідносин крізь призму суспільних умов в історичному розвитку резюмував, що в умовах незалежності України відбулася трансформація адміністративно-правових відносин, змістом якої стало формування режиму правової рівності між державною, її органами та посадовими особами і громадянами [5, с. 104]. Якщо розглядати громадський контроль, то можна стверджувати, що в цій сфері існує режим, за якого суб'єкти громадського контролю наділені більшими правами, ніж правоохоронний орган, що дозволяє говорити про певну умовну підпорядкованість правоохоронної системи громадянам та іншим суб'єктам у галузі громадського контролю.

Отже, за загальним правилом, суб'єкт правоохоронної діяльності у відносинах щодо громадського контролю є суб'єктом, якому притаманні юридичні обов'язки, а суб'єкту громадського контролю – наявність і реалізація прав та інтересів у цій сфері.

Умовна підпорядкованість правоохоронних органів громадянам та їх об'єднанням у сфері та щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Цю особливість, яку нами згадано й охарактеризовано вище, варто виокремити, адже саме вона є суттєвою відмінністю досліджуваних адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Адміністративні правовідносини щодо громадського контролю впливають із права громадян на участь в управлінні державними справами. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю й адміністративні правовідносини в даній сфері мають, на наше переконання, конституційно-правову основу, яка випливає з передбаченого ст. 38 Конституцією України права громадян на управління державними справами [6], яке варто тлумачити в широкому розумінні цього права. Громадський контроль у цьому разі є засобом та елементом, за допомогою якого це конституційне право може бути реалізоване.

М.А. Бойчук зазначає, що тривалий час держава стереотипно розглядалась як суб'єкт влади, а суспільство – як об'єкт владних впливів із боку держави [7, с. 3]. Що стосується громадського контролю, то реалізується протилежна модель, за якої держава в усіх сферах діяльності підлягає контролю як елементу громадського управління.

О.В. Савченко зазначає, що нині прямий контроль народу за публічною владою реалізується в різноманітних формах [8, с. 83]. Саме конкретні форми такого контролю реалізується в адміністративних правовідносинах, які по суті забезпечують втілення права громадян на управління державними справами й інших, пов'язаних із цим прав, які реалізуються конкретними адміністративно-правовими засобами.

Послання юридичних та політичних засобів, елементи яких опосередковуються в суто адміністративних правовідносинах. Громадський контроль – не лише категорія, що має суто юридичну правову природу. Він пов'язаний із державною політикою щодо забезпечення народного урядування й активної участі громадян в ухваленні рішень. Якщо в правоохоронній діяльності ухвалення рішень потребує конкретних спеціальних та фахових знань, що частково обмежує вплив на цей процес громадян, то громадський контроль за дотриманням правоохоронними органами законодавства – ефективний засіб підвищення якості функціонування самої правоохоронної системи загалом. Варто зазначити, що сама відкритість державних органів та їхньої діяльності є політичним аспектом.

Громадянське суспільство, як зазначає В.С. Літкевич, є суспільством рівноправних індивідів, взаємодія яких регулюється правовими нормами в умовах визнання державою їхніх прав і свобод як найвищої цінності [9, с. 106]. О.В. Савченко слушно зауважує, що повноцінна співпраця суспільства з державою можлива за умови дотримання останньою принципів правової держави, її відкритості та підзвітності громадянам [8, с. 112]. Усі ці політичні ідеї реалізуються як політичними, так і юридичними засобами. Саме тому політичні партії та засоби масової інформації (далі – ЗМІ) виокремлено нами як особливі суб'єкти громадського контролю.

Однак коли йдеться про застосування конкретних засобів громадського контролю, зокрема, для реалізації завдань та інтересів політичними інститутами суспільства, без вступу в конкретні адміністративно-правові відносини з використанням засобів, що надані адміністративним законодавством, реалізація цілей громадського контролю за правоохоронною діяльністю неможлива.

Предмет громадського контролю за правоохоронною діяльністю та підстави для нього не мають чітких меж. У цьому полягає відмінність адміністративних правовідносин у сфері різних видів державного контролю від громадського контролю в галузі правоохоронних органів.

Так, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. Отже, під час здійснення державного контролю за правоохоронною діяльністю суб'єкт державного контролю обмежений положеннями законодавства. Діяти на власний розсуд такий суб'єкт може у випадках, які прямо визначені положеннями законодавства, що зумовлює значний формалізм у правовідносинах. Це поширюється на підстави для проведення перевірки, форму перевірки тощо. Усі відповідні положення повинні бути чітко встановлені.

На відміну від правовідносин щодо державного контролю, громадський контроль здійснюється його суб'єктами на власний розсуд, з використанням доступних засобів, що впливають з інститутів адміністративного права. Ні предмет державного контролю, ні підстави для нього в такому разі не обмежуються, якщо такі обмеження щодо здійснення громадського контролю прямо не встановлені в законодавстві України.

Обмеження предмета громадського контролю інтересами правоохоронної функції.

Дана особливість громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності нерозривно пов'язана з попередньо окресленою особливістю щодо відсутності конкретно встановлених меж предмета громадського контролю, однак такі межі врегульовані законодавством.

Правоохоронна діяльність пов'язана із протидією злочинності, зокрема щодо оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, притягнення до кримінальної відповідальності тощо. У цьому проявляється правоохоронна функція органів, що підлягатимуть громадському контролю. Особливістю правоохоронної діяльності, яка пов'язана з виявленням, розслідуванням злочинів, пошуком злочинця, є необхідність у збереженні конфіденційності інформації, що доступна правоохоронним органам. За відсутності такої інформації громадський контроль щодо цих конкретних аспектів діяльності буде неможливим, адже відсутня інформація, на основі якої міг би базуватися такий контроль.

Доступ громадськості до інформації про правоохоронну діяльність регулюється положеннями законів України «Про інформацію» [10], «Про доступ до публічної інформації» [11], Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України [12], Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13] тощо.

Відповідно до ч. 1 ст. 222 КПК України, відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. Згідно із ч. 2 наведеної статті, за необхідності слідчий, прокурор попереджає осіб, яким стала відома інформація досудового розслідування у зв'язку з участю в ньому, про їхній обов'язок не розголошувати такі відомості без його дозволу. Незаконне розголошення відомостей досудового розслідування призводить до кримінальної відповідальності, встановленої законом [12]. Положення щодо обмеження розголошення інформації містяться також в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13] та інших законодавчих актах, що регулюють діяльність правоохоронних органів в Україні.

Положення законодавства щодо режиму доступу до інформації кореспондують із положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки презюмується, що вся інформація, що перебуває у володінні суб'єкта владних повноважень, є публічною та повинна надаватися за запитами. Згідно із ч. 2 ст. 6 даного Закону, обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за дотримання сукупності таких вимог: 1) суто в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [11].

Інформація, що перебуває в правоохоронних органах і пов'язана із розслідуванням злочинів чи іншої діяльності із протидії злочинності, зазвичай належить до таємної або службової, а також може містити конфіденційні відомості про осіб, щодо яких під час оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування отримано інформацію. У ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» прямо встановлено визнання законодавством таємниці досудового розслідування як таємної інформації. Інформацію, яка зібрана в процесі оперативно-розшукової діяльності, законодавець прямо відносить до категорії службової (ст. 9) [11]. За таких обставин, очевидно, без волі слідчого та прокурора, відповідно до ст. 222, інформація надана не буде, тому громадський контроль за поточною оперативно-розшуковою діяльністю чи досудовим розслідуванням може бути обмежений через обмеження доступу до інформації.

Однак таке обмеження має відповідати вимогам положень ст. 6 аналізованого Закону. Крім того, згідно із ч. 4 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відомості з обмеженим доступом мають надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше [11]. Отже, якщо досудове розслідування завершилося чи обставини, що стали основою для оперативно-розшукової діяльності, змінилися, інформація, що отримана внаслідок такої діяльності, крім конфіденційної, може бути оприлюднена, якщо немає підстав для її обмеження. Тому громадський контроль за правоохоронною діяльністю зазвичай здійснюється після завершення необхідних слідчих чи розшукових дій правоохоронних органів або на етапі відкритого розгляду справи в суді, що зумовлене потенційною шкодою для реалізації правоохоронної функції внаслідок розголошення тієї чи іншої інформації.

Отже, обмеження предмета громадського контролю у сфері досудового розслідування впливатиме з доступу до інформації, обумовленої інтересами правоохоронної діяльності.

Учасниками правовідносин із громадського контролю за правоохоронною діяльністю є особи, що прямо не зацікавлені в результаті розгляду конкретної справи. Громадський контроль спрямований на реалізацію певного загального інтересу щодо покращення роботи правоохоронної системи. Тобто інтерес у такому разі в суб'єктів громадського контролю зазвичай є публічним, відповідає інтересам усього суспільства чи хоча б групи людей.

Якщо особа особисто чи через свого представника здійснює контроль за законністю діяльності органів досудового розслідування на підставах, що стосуються її прав як учасника кримінального процесу чи особи, щодо якої ведуться оперативно-розшукові заходи, остання захищає передусім власні права як учасник кримінальних процесуальних відносин чи навіть адміністративних правовідносин, що стосуються наведених вище сфер. Така діяльність – це реалізація власних прав як сторони чи учасника інших правовідносин, а не відносин із громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

До того ж така особа наділена значно більшими процесуальними можливостями щодо оскарження незаконних дій (зокрема, у суді), ніж суб'єкти громадського контролю, права яких, що впливають із кримінально-процесуальних чи адміністративних правовідносин, не було порушено. В учасників адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю права безпосередньо оскаржити незаконні дії, рішення чи бездіяльність, що стосуються провадження конкретної кримінальної справи чи оперативно-розшукової діяльності, немає. Останні можуть оскаржити лише дії, рішення та бездіяльність, які порушують їхні законні права й інтереси у сфері громадського контролю, що гарантовані адміністративним законодавством, ухваленими на його основі підзаконними нормативно-правовими актами.

Список використаних джерел:

1. Центр Разумкова. Соціологічне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1030.
2. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О.М. Музичук // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1 (1). – С. 41–48.
3. Коломось Т.О., Матвієнко П.Д. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т.О. Коломось, П.Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 31–42.
4. Денисенко А.П. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління / А.П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 105–109.
5. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – С. 101–104.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство : механізми взаємодії : [монографія] / М.А. Бойчук. – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2007. – 211 с.
8. Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович ; Класичн. приватн. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 283 с.
9. Літкевич В.С. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність реформування / В.С. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упорядн. : В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк ; за заг. ред. О.А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – С. 105–108.
10. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13. – Ст. 88.
13. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.