

УДК 342.9

Н.А. СІМОНЯН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ключові слова: право, правові засади, адміністративно-правові засади, принципи правових засад цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, нормативно-правове забезпечення

Для правової держави характерним є те, що право пронизує всю сферу публічних відносин та найбільш важливі і принципові аспекти сфери приватних відносин. Цивільний контроль за діяльністю органів прокуратури також має публічно-правову природу, оскільки, по-перше, більшість суб'єктів контролю наділені державно-владними повноваженнями, а, по-друге, сам об'єкт контролю – органи прокуратури – має публічний характер і є представником державного механізму та носієм, у зв'язку із цим, відповідних владних повноважень. Відтак, цивільний контроль за діяльністю прокуратури здійснюється виключно на підставі та у межах діючих правових норм.

Явище цивільного контролю та його проблематика є досить новими як для вітчизняних законодавства та юридичної науки. Втім, він не залишився поза увагою дослідників, окремі його аспекти у своїх працях досліджували О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, С.Г. Братель, В.С. Гуславський, С.Ф. Денисюк, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, В.М. Гаращук, В.В. Марков, О.М. Музичук та інші. Натомість, попри доробок цих та інших науковців, особливості цільного контролю все ще залишається сла-

бо вивченими, що потребує подальшого наукового доробку. Сказане стосується визначення кола об'єктів цивільного контролю та місця і особливостей серед них прокуратури.

У зв'язку з цим метою статті є визначення поняття та особливостей правових засад контролю за діяльністю органів прокуратури. Задля цього планується визначитися зі змістом понять «право», «правові засади» та «адміністративно-правові засади», проаналізувати принципи правових засад цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури та відповідне нормативно-правове забезпечення.

Право являє собою складне багатоаспектне явище. У науковій літературі по-різному підходять до розуміння природи права. Так, С.С. Алексєєв, розвиваючи теорію природного права, пише, що воно являє собою суму вимог, у своїй вихідній основі народжених безпосередньо, без будь-якої людської участі, самим природним життям суспільства, «природою», «еством» людського буття, об'єктивними умовами життєдіяльності, природним ходом речей. Природне право – це обумовлені природного та соціально-природним середовищем вимоги та ідеали, які пройшовши крізь правосвідомість, його культурні коди, набувають правової зовнішності і відповідно до цього виступають у вигляді правових вимог і прообразів (або в іншому словесному еквіваленті норм – норм позитивного права) [1].

Аналіз викладених у юридичній літературі поглядів на зміст поняття права, свідчить про відсутність єдиної точки зору з приводу даного питання. Одні правники (наприклад, С.С. Алексєєв, М.В. Цвік та ін.), формулюючи визначення, поєднують у ньому природно-правовий та позитивістський підходи праворозуміння, інші (наприклад, Т.В. Кашанін, О.Ф. Скакун, О.Ф. Черданцев) акцентують увагу тільки на позитивному аспекті права. Втім, незалежно від того, який підхід до праворозуміння домінує у поглядах того чи іншого дослідника,

більшість із них так чи інакше визначає право як мірило (критерій) свободи, рівності та справедливості. Причому не є суттєвим – вказує у визначенні права усі ці три його властивості дослідник, чи тільки окремі із них. Адже, як слушно наголошує В.С. Нерсесянц, різні визначення права, які представляють собою різні напрямки конкретизації змісту принципу правової рівності, виражають єдину (і тільки єдину) сутність права. Кожне з цих визначень припускає й інші визначення в загальносутнісному контексті принципу правової рівності. Звідси й внутрішня сутнісна рівноцінність таких зовні різних визначень, як: право – це формальна рівність, право – це загальна і необхідна форма свободи в суспільних відносинах людей, право – це загальна справедливість і т.д. Адже формальна рівність так само припускає свободу і справедливість, як останні – перше й один одного [2].

Отже, правові засади цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, це ті засади, які прямо чи опосередковано визначені системою діючих у державі правових норм і приписів. Регламентуючий вплив правових норм на відносини, процеси та явища, що відбуваються у суспільному житті (в тому числі, цивільний контроль за діяльністю прокуратури), називається правовим регулюванням. Залежно від того, за допомогою норм якої галузі вправа здійснюється дане регулювання, воно набуває певної специфіки, обумовленої предметом і методом правового регулювання конкретної правової галузі.

Чільне місце у процесі врегулювання цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури займає адміністративно-правове регулювання. Його значна роль у цьому процесі зумовлена сутністю адміністративного права, яке являє собою галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації задач та функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів ви-

конавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично власних повноважень [3, с.20].

Адміністративісти акцентують увагу переважно на тому, що адміністративне право регулює відносини у сфері виконавчої гілки влади. Якщо спиратися на такий підхід, то не зовсім зрозуміло, яке відношення має адміністративно-правове регулювання до цивільного контролю за органами прокуратури, особливо у тих випадках, коли в якості контролюючих суб'єктів виступають не органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Адже ані об'єкт контролю, яким є органи прокуратури, ані ряд контролюючих суб'єктів, як то парламент, Президент України, суди, не мають відношення до виконавчої гілки влади. Для вирішення цього питання слід звернутися до позиції, яку займають В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко. Вони пишуть, що адміністративне право є однією з найрельєфніших галузей публічного права України. За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні. Адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також організується і забезпечується публічно-управлінська діяльність [4, с.33]. Науковці підкреслюють, що адміністративне право – найбільш об'ємна, мобільна, нестабільна й одна з найскладніших юридичних галузей. Немає такої галузі державного чи громадського життя, яке би не регулювалося адміністративним правом. Його норми регулюють діяльність структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій, їхній вплив постійно відчува-

ють на собі конкретні люди. Службові відносини, відносини між громадянами та органами держави, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями будуються відповідно до адміністративно-правових приписів [4, с.33].

Тож, адміністративно-правове регулювання у вузькому розумінні стосується виконавчої гілки влади та внутрішньо організаційного управління. У більш просторому ж розумінні воно охоплює й цілу низку інших відносин публічного та управлінського характеру. Контроль, у тому числі цивільний контроль за органами прокуратури, незалежно від того здійснюється він органами виконавчої влади чи іншими суб'єктами, є інструментом управління і має публічно-правову природу. А отже зазнає регламентуючого впливу з боку адміністративно-правових норм, тобто, є предметом адміністративно-правового регулювання.

Право, зокрема адміністративне, хоча і є на сьогодні найбільш досконалим, об'ємним та всепроникаючим засобом врегулювання суспільних відносин. Проте, навіть воно регламентує не усі аспекти суспільно-державного життя, а ті, що мають найважливіший характер. При цьому в усьому масиві врегульованих відносин ряд їх аспектів має особливий, визначальний характер, тому їх, як правило, йменують правовими засадами.

Хоча Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» не містить у своїй назві терміну «засади», втім все ж таки саме він є основним нормативно-правовим актом з питань визначення правових засад організації і здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами держави [5]. До основних засадничих положень, які закріплює зазначений Закон, належать визначення поняття, предмету та цивільного контролю, закріплення системи його суб'єктів та їх повноважень щодо його здійснення тощо.

Потребує окремої уваги таке важливе пи-

тання засадничого характеру, як принципи здійснення цивільного контролю за діяльністю прокуратури. Адже як вважає М.М. Марченко, контрольна діяльність сучасних цивілізованих держав повинна здійснюватися на базі ряду спільних основоположних принципів, які визначають єство, характерні риси і загальний напрямок цієї діяльності [6, с.552]. Тим більше, що саме принципи дуже часто застосовують як синонім засад, і навпаки.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що принципи цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, це сформовані в результаті об'єктивного розвитку суспільства та науково обґрунтовані теоретичні положення, ідеї, що покладаються в основу нормативно-правового регулювання зазначеного контролю та діяльності щодо його практичного здійснення. Даним принциповим положенням властивий найвищий ступінь узагальнення та імперативності, а також вони характеризуються відносною стійкістю (незмінністю). Втім, не варто принципи, і тому числі принципи контролю, розглядати як статичні, як постулати. Адже, як слушно зауважує А.Ф. Мельник, на кожному етапі розвитку суспільства і держави постає потреба виокремлення та визначення принципів державного управління, оскільки очевидно, що не всі його закономірності, відносини і взаємозв'язки пізнано й описано через принципи. Практичне значення та дія принципів державного управління не залежать від них самих, а повністю визначаються ставленням до них людей [7, с.37].

Цивільний контроль за діяльністю прокуратури є складним інститутом, який вбирає у себе як загальноправові принципи, так і галузеві.

У ст.4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» встановлено, що Цивільний контроль над правоохоронними органами держави здійснюють на основі: верховенства права,

неухильного дотримання вимог законодавства, яким регулюються діяльність правоохоронних органів; розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю та професійного військового управління правоохоронними органами, унеможливлення дублювання їхніх функцій; взаємодії й відповідальності органів державної влади та правоохоронних органів у межах, визначених законодавством, за здійснення політики у справі зміцнення законності й громадського порядку, за своєчасне і всебічне матеріально-фінансове забезпечення правоохоронних органів держави для виконання покладених на них функцій; деполітизації та деідеологізації контролю. Службові (посадові) особи, здійснюючи згідно із цим Законом функції контролю у сфері правоохоронної діяльності, не можуть бути зв'язані рішеннями політичних партій чи громадських організацій; прозорості видатків на правоохоронну діяльність, утилізацію та; відкритості для суспільства інформації про діяльність правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з урахуванням визначеної законами специфіки державних правоохоронних органів; відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи засобів масової інформації; судового захисту прав суб'єктів цивільного контролю [5].

З викладеного чітко видно, що законодавець досить ретельно підійшов до визначення кола принципів цивільного контролю, вказавши й верховенство права, і законність, і свободу контролю від надмірного політичного впливу та пріоритет інтересів суспільства перед інтересами правлячої еліти (деполітизація, деідеологізація), і активну участь у контролі населення держави та його якомога повнішу обізнаність про процес контрольної діяльності інших державно-владних суб'єктів та її результати, тощо.

Усі ці принципи у повній мірі стосуються

й цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури. Втім, на нашу думку, зазначений перелік також можна доповнити такими принципами, як: своєчасність та об'єктивність, ефективність та результативність, систематичність, системність та науковість.

Резюмуючи викладений матеріал, можна констатувати, що правові, в тому числі адміністративно-правові засади цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури – це прямо чи опосередковано відображені у правових нормах основоположні, загальні вимоги, положення, що визначають організаційно-правові та процесуально-процедурні аспекти здійснення даного виду контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М? 1998.
2. Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов / Нерсесянц В. С. – М. : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 652 с.
3. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Административное право Украины : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» : від 19.06.2003 р., № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
6. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2-х томах / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – М. : Изд-во «Зерцало», 1998– . – Т. 2. Теория государства. –

1998. – 716 с.

7. Державне управління : навч. посіб. /
А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю.

Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

Сімонян Н. А. Правові засади цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури та місце серед них адміністративно-правового регулювання / Н. А. Сімонян // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 497–501 [Електронний ресурс].

Проаналізовано поняття «право», «правові засади» та «адміністративно-правові засади»; визначено принципи та особливості правових засад цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури.

Сімонян Н.А. Правовые основы гражданского контроля за деятельностью органов и место среди них административно-правового регулирования

Проанализированы понятия «право», «правовые основы» и «административно-правовые принципы»; определены принципы и особенности правовых основ гражданского контроля за деятельностью органов прокуратуры.

Simonyan N.A. Legal Principles of Civilian Control over the Activities of Organs and Among These Administrative and Legal Regulation

The term «law», «legal basis» and «administrative and legal framework» are analyzes. Principles legal principles of civilian control over the activities of prosecutors, and appropriate regulatory support are fined.

Форум права Форум