

УДК 342.9

Л.С. КУЛИНИЧ, прокуратура м. Суми

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Ключові слова:* механізм, контрольно-наглядова діяльність, прокуратура, державне управління, права, інтереси громадян

Із здобуттям незалежності, Україна як новостворена держава стала на свій власний шлях. Напрямок цього руху був обраний народом, це – шлях демократії. Прийняття головного закону країни – Конституції, закріпило та визначило, що людина, громадянин, його права та свободи, є найголовнішою цінністю, вони є непорушними та абсолютними категоріями, а реалізація забезпечення їх дотримання є головним завданням органів державної влади. Отже, здійснення контролю та нагляду за функціонуванням механізму забезпечення прав і свобод громадян загалом, і в державному управлінні зокрема, є важливою складовою у створенні правової, демократичної, ще досить молоді держави. Одним із головних органів, на які покладено функції контрольно-наглядової діяльності, є органи прокуратури України.

Механізм адміністративно-правового регулювання був предметом досліджень таких вчених, як: О. Бандурка, Д. Баранник, А. Басов, В. Конопльов, М. Корнієнко, М. Конопльова, В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Є. Додіна, А. Комзюк, О. Остапенко, В. Петков та ін.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового механізму контрольно-нагля-

дової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління. Для досягнення визначеної мети необхідно вирішити такі завдання: надати визначення поняттю «механізм адміністративно-правового регулювання», з'ясувати сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління, та визначити його основні ознаки.

І.П. Голосніченко розглядає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурні елементи визначає як норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [1, с. 14].

В свою чергу, Т.О. Коломєць під цим поняттям розуміє «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [2, с. 23]. Отже, з наведених вище правових позицій щодо трактування поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» доцільно відмітити, що механізм контрольно-наглядової діяльності – система адміністративно-правових засобів, що є в розпорядженні уповноважених органів державної влади, за допомогою яких відповідні органи та структури реалізують контрольно-наглядові функції у відповідній сфері суспільних відносин, з метою їх регулювання та впорядкування, та забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина.

В продовження дослідження зазначимо, що враховуючи те, що забезпечення прав та свобод людини і громадянина є однією з найважливіших ознак правової держави та розвинутої демократії, то механізм адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення вказаних прав та свобод займає неабияке місце серед механізму правового регулювання.

Так, з приводу цього досить цікавим є твердження А.С. Васильєва, що механізм адмініст-

ративно-правового регулювання у сфері охорони прав та свобод громадян є сукупністю адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини по забезпеченню особистої та суспільної безпеки, що складаються у процесі виконавчо-розпорядницької діяльності держави, у результаті якої створюється правоохоронний юридичний режим [3, с.249]. Як бачимо, адміністративно-правове регулювання захисту прав і свобод людини і громадянина здійснюється на різному рівні, різними засобами та методами у процесі здійснення виконавчо-розпорядницької діяльності органами державної влади.

Тому, аналізуючи наукову літературу, варто зазначити, що на сьогодні існує значна кількість державних органів, котрі наділені правом забезпечувати належний захист прав, свобод та законних інтересів громадян. Враховуючи те, що саме органи прокуратури уповноважені чинним законодавством здійснювати контрольню-наглядову діяльність за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління, то наразі варто з'ясувати сутність адміністративно-правового механізму контрольню-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління.

Так, зазначаючи наукову позицію вчених при визначенні сутності адміністративно-правового механізму контрольню-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління, варто вказати його основні ознаки, що відрізняють його від інших адміністративно-правових механізмів, до яких слід віднести такі: 1) є системою адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється контрольню-наглядова діяльність органів прокуратури за дотриманням прав свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління; 2) спрямований на забезпечення дотримання органами державної влади і органами місцевого самоврядування прав, свобод та законних інтересів громадянина у сфері державного управління; 3) представляє собою процес, що містить визначені стадії (етапи реалізації); 4) містить такі елементи: 1) норми адміністративного права; 2) тлумачення норм

адміністративного права; 3) індивідуальні акти прокуратури; 4) методи здійснення контрольню-наглядової діяльності; 5) адміністративно-правові відносини; 6) принципи контрольню-наглядової діяльності органів прокуратури; 7) форми контрольню-наглядової діяльності органів прокуратури; 8) напрями контрольню-наглядової діяльності; 9) організація контрольню-наглядової діяльності тощо.

Пропонуємо зупинити увагу та коротко охарактеризувати деякі з названих елементів. Так, досліджуючи принципи як елемент адміністративно-правового механізму контрольню-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян, передусім слід сказати, що вони є основою побудови такого механізму і забезпечують його ефективне функціонування при здійсненні контрольню-наглядової діяльності.

Серед відповідних принципів І.Т. Пашук виділяє такі: неухильне дотримання законності усіма суб'єктами контролю та нагляду; комплексне використання сил і засобів суб'єктами контролю та нагляду за умови чіткого розмежування компетенції між ними; процесуальна та оперативна самостійність працівників правоохоронних органів, які беруть участь у спільних міжвідомчих правоохоронних заходах; рівність усіх суб'єктів контрольню-наглядової діяльності у прийнятті спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; гласність у висвітленні результатів роботи в тих межах, коли вона не суперечить вимогам законодавства про захист прав, свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниці, що охороняється законом; персональна відповідальність керівників кожного правоохоронного органу за своєчасне виконання узгоджених заходів [4, с.128]. Характеризуючи дані принципи, варто зазначити, що механізм контрольню-наглядової діяльності органів прокуратури базується і на тих вихідних принципах та положеннях, що визначають правовий статус органів прокуратури під час здійснення ними своїх повноважень у сфері прокурорського нагляду за додержанням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління.

Значної уваги при дослідженні адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління потребують і форми, серед яких виділяють правові і неправові (організаційні).

Правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права. До правових форм контрольно-наглядової діяльності прокуратури належать: за результатами нагляду видання відповідних актів; проведення перевірок, здійснення інших, юридично значущих дій. Основними ознаками правових форм є такі: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) призводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов'язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Конкретний перелік правових форм діяльності тих чи інших державних органів залежить від змісту їх компетенції та характеру покладених на них функцій [5, с.237; 6].

Неправові (організаційні) форми управлінської діяльності не пов'язані з реалізацією розпорядчих повноважень прокуратури і не спричиняють встановлення правових норм або виникнення, зміни чи припинення правовідносин у сфері державного управління.

Так, до організаційних форм контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління слід віднести: проведення прокуратурою

спільних нарад із залученням інших правоохоронних органів; обмін поточною та іншою інформацією з питань дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; проведення спільних цільових заходів, що мають своєю метою дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; взаємне використання можливостей органів прокуратури з підготовки і навчання кадрів, підвищення їхньої кваліфікації; видання організаційно-розпорядчих документів; запровадження й використання єдиних банків даних тощо [7, с.182].

Також не менш важливими організаційними формами є: 1) проведення аналітичної роботи та прогнозування порушення закону, щодо дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; 2) планування контрольно-наглядової діяльності; 3) взаємодія прокуратури під час контрольно-наглядової діяльності з іншими органами державної влади, громадськістю тощо. Вищезазначені форми сприяють належній організації роботи органів прокуратури у сфері нагляду та контролю за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян таким чином, щоб механізм такого нагляду працював ефективно та налагоджено, відповідно до нормативно-правових приписів.

Отже, визначаючи форми як елемент адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління з впевненістю можна сказати, що вони спрямовані на запобігання, усунення порушень чинного законодавства, а також виявлення причини і умови, які сприяли вчиненню правопорушень у сфері державного управління.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можемо зробити висновок та визначити адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері державного управління як систему специфічних елементів (способів, засобів, форм тощо), за допомогою яких органи прокуратури реалізують контрольно-наглядові функції у сфері державного управління, з метою запобігання вчинення правопорушень у цій сфері та дотриманням публічних прав, свобод і інтересів громадян.

Визначаючи вказане поняття, варто також зазначити і його особливості:

1. Адміністративно-правовий механізм контролю-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав у сфері державного управління є складовою частиною механізму державного управління та одним із напрямів державного управління за дотриманням прав, свобод і законних інтересів громадян з боку органів прокуратури. 2. Механізм контролю-наглядової діяльності реалізується через функції органів прокуратури у сфері державного управління. 3. Діяльність органів прокуратури є сферою реалізації даного механізму. 4. Правовими актами передбачені окремі процедури реалізації адміністративно-правового механізму. 5. Результатом самого механізму є підвищення ефективності контролю-наглядової діяльності органів прокуратури.

Підсумовуючи викладене, можна зробити зазначити, що адміністративно-правовий механізм контролю-наглядової діяльності органів прокуратури є одним із ключових елементів правозахисного механізму, що забезпечує організацію та реалізацію захисту прав громадян, свобод і законних інтересів людини, сприяючи використанню і застосуванню форм і способів такого захисту.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь : [б.в.], 1998. – 108 с.
2. Адміністративне судочинство України : підручник / [за заг. ред. Т. О. Коломоець]. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
3. Васильев Л. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / Л. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2002. – 288 с.
4. Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.0.01 / Пашук Тарас Ігорович. – Л., 2006. – 210 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – С. 151.
6. Алексин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алексин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1997.
7. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Корнякова Тетяна Всеволодівна. – Одеса : ОНЮА, 2004. – 216 с.

*Кулинич Л. С. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму контролю-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління / Л. С. Кулинич // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 220–223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_38.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_38.pdf)*

Досліджено адміністративно-правовий механізм контролю-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління, визначено сутність та основні елементи вказаного механізму.

\*\*\*

*Кулинич Л.С. Понятие и сущность административно-правового механизма контрольно-надзорной деятельности органов прокуратуры за соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан в сфере государственного управления*

Исследован административно-правовой механизм контрольно-надзорной деятельности органов прокуратуры за соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан в сфере государственного управления, определено сущность та основные элементы этого механизма.

\*\*\*

*Kulinich L.S. Concept and Nature of Administrative and Legal Mechanism of Control and Supervision Activity of Organs of Observance of Rights, Freedoms and Legitimate Interests of Citizens in Public Administration*

This article examines the administrative and legal mechanism of control and supervision activity of organs of observance of rights, freedoms and legitimate interests of citizens in public administration, defined the essence and the basic elements of the specified mechanism.