

О.М. Кальчук,
здобувач ДНДІ МВС України

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ЙОГО СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ

У статті розглянуто та проаналізовано погляди вчених на механізм адміністративно-правового регулювання, а також його структурні елементи. Побудовано структуру механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та подано його визначення.

Ключові слова: механізм адміністративно-правового регулювання, правозахисна діяльність, правові відносини, структурні елементи, юридичні засоби.

В статье рассмотрены и проанализированы взгляды ученых на механизм административно-правового регулювання, а также его структурные элементы. Построена структура механизма административно-правового регулювання правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины и дано его определение.

Ключевые слова: механизм административно-правового регулювання, правозащитная деятельность, правовые отношения, структурные элементы, юридические средства.

In the paper the views of scientists on the mechanism of the legal regulation, as well as their structural elements are considered and analyzed. The structure of mechanism of the legal adjusting of the activities on the protection of rights of organs of office of public prosecutor of Ukraine is offered and its definition is given.

Keywords: mechanism of legal regulation, activity on the protection of rights, legal relations, structural elements, legal means.

Органи прокуратури України здійснюють свої повноваження на підставі додержання норм Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів [1, ст. 6]. Зазначені повноваження нерідко реалізуються під час здійснення уповноваженими посадовими особами органів прокуратури України правозахисної діяльності, спрямованої на державне гарантування охорони прав громадян. Водночас правозахисна діяльність – явище складне та динамічне, яке має свою специфіку та особливості, викликані виникненням і реалізацією суспільних відносин, що мають бути урегульованими нормами права.

Однак жодна правова база не є досконалою, вона постійно перебуває в процесі адаптації до кола тих питань, які потребують урегулювання. У свою чергу, удосконалення правової бази вимагає розуміння процесу взаємодії державного правоохоронного органу, наприклад, з фізичною особою задля вирішення конкретного питання щодо захисту її прав. Саме тому, на нашу думку, необхідним є дослідження явища, яке в адміністративному праві дістало назву механізму адміністративно-правового регулювання.

Значний вклад у дослідження цього явища зробили такі вчені, як: М.Г. Александров, С.С. Алексєєв, К.Г. Волинська, В.В. Галуцько, М.В. Кравчук,

М.В. Макарейко, Т.А. Плугатар, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, І.М. Шопіна та ін. Водночас дослідження механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та його складових елементів залишилося поза увагою зазначених вчених.

Визначення, осмислення сутності механізму правового регулювання тісно пов'язане з розумінням правового регулювання. У межах інструментальної інтерпретації правове регулювання аналізується у вигляді складової частини правового впливу. Однак більш прийнятною є позиція, за якою правовий вплив та правове регулювання розглядаються як самостійні форми дії права. За такого підходу механізм дії права охоплює механізм правового регулювання та механізм правового впливу. З іншого боку, правове регулювання та механізм правового регулювання є різнопорядковими явищами правової дійсності. Цей механізм є складовою частиною (компонентом) правового регулювання, що забезпечує його функціонування. Неврахування цієї умови призводить до ототожнення правового регулювання та його механізму. Така точка зору в цілому характерна для прихильників комплексного, насамперед, діяльнісно-інструментального підходу до трактування механізму правового регулювання. Враховуючи сильні та слабкі теоретико-методологічні сторони наявних способів осмислення механізму правового регулювання, зроблено вибір на користь інструментального. Головний аргумент – його відповідність вихідній загальноприйнятій інтерпретації права як особливого регулятора суспільних відносин. З огляду на зазначене, під механізмом правового регулювання потрібно розуміти систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та державних інтересів членів соціуму з метою створення умов для прогресивного розвитку кожної особистості. При цьому означений механізм характеризується низкою ознак. Особливу увагу потрібно звернути на забезпечення системно-функціонального, взаємкорелятивного бачення правових засобів, зокрема норм права та його окремих різновидів, у процесі правового регулювання суспільних відносин [10, с. 78].

Вперше термін “механізм адміністративно-правового регулювання” був використаний у юридичних джерелах С.С. Алексєєвим, заслужено отримавши визнання широкого загалу вчених. Його сутність дослідник розуміє як взяті в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [2, с. 18]. Це визначення поклало початок подальшим дослідженням зазначеного правового явища та його структурних елементів, які дозволяють детально зрозуміти функціонування механізму.

Аналіз та дослідження подальших підходів вчених до розуміння механізму адміністративно-правового регулювання дає можливість зробити висновок про переважну однастайність вчених у розумінні зазначеного поняття.

Так, наприклад, сучасний дослідник С.Г. Стеценко розуміє його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Водночас дискусійним серед вчених є коло структурних складових (елементів) механізму адміністративно-правового регулювання та їх поділ на групи [3, с. 64].

Водночас для формування поняття механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та аргументованого виділення його структурних елементів необхідним є розуміння здійснення розмежування адміністративно-правового регулювання на загальне та конкретне. У першому випадку слід вивчити загальний вплив права на суспільні відносини задля їх урегулювання, а в другому – дослідженню підлягає реально діючий механізм адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності

органів прокуратури України, враховуючи відповідну його специфіку та особливості відносин, що виникають у процесі її втілення.

Отже, спробуємо висвітлити та проаналізувати наявні в наукових джерелах підходи вчених до розуміння категорії механізму адміністративно-правового регулювання та його структурних елементів з позиції правозахисної діяльності органів прокуратури України.

На думку Х.П. Ярмачі, складовими елементами механізму правового регулювання є норма права (нормативні акти), правовідносини, акти тлумачення й застосування норм права, адміністративні договори та способи правового регулювання (дозволяння, дозвіл, заборона). Вчений зазначає, що, будучи структурними елементами єдиного механізму юридичного впливу на загальнодержавні відносини, вони тісно пов'язані між собою. Сукупність зазначених юридичних засобів у тій чи іншій послідовності присутня в механізмі будь-якого галузевого правового регулювання [4, с. 82].

З точки зору І.П. Голосніченка, механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання і загалом використовується для здійснення цієї функції такий саме комплекс юридичних засобів, що і в будь-якій іншій галузі права [5, с. 24].

С.Г. Стеценко, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання, його структурні елементи поділяє на дві групи: 1) органічні (норми права, правові відносини, акти реалізації норм права (обов'язків)); 2) функціональні (юридичні факти (фактичні склади), правова свідомість, правова культура, акти тлумачення норм права, законність, акти застосування норм права) [3, с. 65–67].

Погоджуючись з поділом структурних елементів механізму на органічні та функціональні, Т.В. Євчук у процесі дослідження проблем нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України до першої групи відносить: норми права, правові відносини, акти реалізації норм права; до другої групи: юридичні факти, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [6, с. 32].

Акти реалізації норм права в цьому випадку – це процес втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права. У механізмі адміністративно-правового регулювання прокурорського нагляду реалізація норм права відбувається шляхом здійснення самого процесу нагляду та складання актів прокурорського реагування на виявлені недоліки і порушення законності в діяльності органів внутрішніх справ України.

Вчений також зазначає, що оскільки реалізація норм права в кінці обов'язково передбачає наявність акту, який має врегулювати правовідносини, що виникають внаслідок наглядової діяльності працівників прокуратури за діями працівників міліції, то такими актами є постанови, подання, приписи, протести, накази, розпорядження, договори, доручення та інші нормативні документи.

Аналізуючи запропоновані групи складових механізму, можна аргументовано виділити серед основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини [6, с. 33].

Однак не можна погодитися з твердженням Т.В. Євчука стосовно форм реалізації приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права, що реалізуються шляхом здійснення самого процесу нагляду та складання актів прокурорського реагування на виявлені недоліки і порушення законності в діяльності органів внутрішніх справ України.

Більш доречним та повним вбачається підхід до розуміння реалізації на практиці приписів правових норм права під час здійснення правозахисної діяльності посадовими уповноваженими особами органів прокуратури шляхом: 1) дотримання

заборон; 2) виконання юридичних обов'язків; 3) використання прав в межах своїх службових обов'язків; 4) застосування владної діяльності, що характеризується виданням відповідного юридичного акту.

У такому разі прокурорський нагляд у процесі здійснення правозахисної діяльності можна віднести до такої форми реалізації актів норм права, як виконання юридичного обов'язку, а складання актів прокурорського реагування – до форми застосування владної діяльності, що характеризується виданням відповідного юридичного акту. Водночас у процесі реалізації зазначених форм актів застосування норм права відбувається реалізація форми дотримання, оскільки її існування та активізація законодавчо визначені і закріплені.

Так, у ст. 6 Закону України “Про прокуратуру” мова йде про те, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження на основі дотримання законодавства України. Тому, виконуючи свої юридичні обов'язки, що проявляється в активних діях з боку посадових осіб органів прокуратури України, постійно відбувається дотримання конкретних заборон, реалізація яких проявляється в пасивній поведінці щодо утримання від конкретних дій [1, ст. 6].

Зокрема, відповідно до ст. 46 Закону України “Про прокуратуру” сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності [1, ст. 46].

Згідно зі ст. 21 зазначеного закону не допускається проведення перевірки без надання копії постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичній особі-підприємцю [1, ст. 21].

Не слід забувати, що під час здійснення правозахисної діяльності посадові особи органів прокуратури мають права, реалізація яких у формі використання відбувається завжди поряд з іншими формами актів застосування норм права як структурного елементу механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України.

Тобто можна констатувати, що акти реалізації норм права виражаються в чотирьох формах: виконання; використання; дотримання; застосування.

Переходячи до розгляду наступного елементу механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України, зупинимо увагу на такому важливому його елементі, як юридичний факт.

Так, О.Ф. Скакун пропонує розглядати юридичні факти як конкретні життєві обставини, із якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [7, с. 272].

Тобто, з огляду на вже визначені елементи механізму правозахисної діяльності, можна стверджувати, що норми права самі собою не можуть активувати реалізацію норм права з боку посадових осіб органів прокуратури України, що здійснюють правозахисну діяльність, і спричинити виникнення та реалізацію правових відносин. Необхідним є конкретний життєвий факт або сукупність фактів, з якими пов'язана активізація і дія норми права у формах актів реалізації норм права, що призведе до виникнення та врегулювання суспільних відносин у сфері правозахисної діяльності.

Отже, юридичний факт (фактичний склад) як елемент механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України має бути в основі структурних складових зазначеного механізму.

Дослідження таких структурних складових механізму адміністративно-правового регулювання, як правова свідомість та правова культура [8, с. 18] дозволяє зробити висновок про те, що серед вчених найбільш часто висловлюються думки про недоцільність включення зазначених елементів до структури механізму.

Вважаємо, що аргументація наведеного вище в основному спирається на те, що правова свідомість та правова культура не відносяться до юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Натомість їх можна віднести до правових явищ.

Водночас, на нашу думку, правова свідомість та правова культура відіграють значну роль, забезпечуючи якісний вплив на дію всього механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України.

Справа в тім, що здійснення правозахисної діяльності посадовими особами органів прокуратури України вимагає особливого рівня пізнання, розуміння та застосування права в процесі виконання службових обов'язків, який відповідає юристам-практикам, що разом з наявністю юридичної освіти є критерієм для заміщення посад у органах прокуратури України та подальшого здійснення правозахисної діяльності. Тому, на нашу думку, правова свідомість та правова культура є важливими, бажаними та необхідними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України, навіть не зважаючи на факт неналежності до юридичних засобів.

Розкриваючи зміст законності як функціонального елементу механізму адміністративно-правового регулювання, С.Г. Стеценко розуміє його як правовий режим суспільного життя, котрий характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Як функціональна складова механізму адміністративно-правового регулювання законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність – це засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів [3, с. 67].

Аналізуючи зазначене вище визначення, одразу слід зауважити, що законність як структурний елемент механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності, як і правова свідомість та правова культура, не відноситься до юридичних засобів. Водночас, погоджуючись з думкою С.Г. Стеценка стосовно його розуміння правового режиму, зазначаємо, що, на наш погляд, місце законності як правового явища знаходиться поза межами механізму адміністративно-правового регулювання. Законність – це явище, на варті якого має стояти правозахисна діяльність уповноважених посадових осіб органів прокуратури України, а значить і робота механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України. Разом з тим, показник режиму законності в державі має бути показником ефективності дії відповідного конкретного механізму адміністративно-правового регулювання.

Розглядаючи акти тлумачення норм права як структурний елемент механізму адміністративно-правового регулювання, І.М. Шопіна стверджує: метою актів тлумачення норм права є забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права [9, с. 151].

Під час здійснення правозахисної діяльності тлумачення норм права має особливе значення, оскільки необхідність однозначного і повного розуміння положень норм законодавства посадовими особами органів прокуратури України прямо пов'язана з ефективною реалізацією зазначеної діяльності. Здійснення такого тлумачення виражається в підготовці відомчих нормативно-правових актів, які, перш за все, не повинні суперечити нормам законодавства України та містити роз'яснення норм законів України. В іншому випадку виконавці правозахисної

діяльності під час реалізації своїх посадових повноважень на практиці зустрічаються з таким правовим явищем, як колізія.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, на нашу думку, доцільно запропонувати визначення механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: це система юридичних засобів, за допомогою яких уповноважені посадові особи органів прокуратури України на основі правової свідомості та правової культури здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у зв'язку з здійсненням ними правозахисної діяльності, що проявляється в досягненні бажаного для держави режиму законності.

До структурних елементів зазначеного механізму можна віднести: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права і обов'язків; 3) правові відносини; 4) юридичні факти; 5) правову свідомість; 6) правову культуру; 7) акти тлумачення норм права.

Таким чином, специфіка адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури полягає ще й у тому, що, з одного боку, вона відбувається в особливих внутрішньоорганізаційних умовах (комплектування особового складу, проходження служби, атестування, службові відрядження), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних та регіональних явищ чи процесів. Тому основним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України мають стати інтереси людини. Виступаючи у вигляді юридичної технології задоволення таких інтересів, зазначений механізм має бути соціально ціннісним, забезпечувати належний правопорядок у державі, сприяти визначенню якісно нової соціальної ролі органів прокуратури України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про прокуратуру : Закон України від 5.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.
3. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
4. *Ярмакі Х.П.* Механізм адміністративно-правового регулювання / Х.П. Ярмакі // Південноукраїнський правовий часопис. – 2013. – № 3. – С. 81–87.
5. *Голосніченко І.П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К., 1991. – С. 91.
6. *Євчук Т.В.* Механізм адміністративно-правового регулювання нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України / Т.В. Євчук // Наука і правоохорона. – 2014. – № 1. – С. 31–35.
7. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
8. *Курагин Г.Г.* Механизм ведомственного правового регулирования органов внутренних дел / Г.Г. Курагин. – М., 1976. – С. 18.
9. *Шопіна І.М.* Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : монографія / І.М. Шопіна. – К. : “МП Леся”, 2011. – 426 с.
10. *Кривицький Ю.В.* Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю.В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74–79.

Отримано 30.09.2014