

УДК 342.95 (477)

О. Б. Невзоров
здобувач відділу проблем публічного права
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Питання реформування прокуратури є вельми актуальним і гострим, з огляду на це потребують переосмислення і наукового обґрунтування не лише наявні підходи до правового регулювання прокуратури в системі правоохоронних органів, але й деякі аспекти адміністративно-правового регулювання прокуратури як окремої владної інституції. Будь-які реформи повинні бути започатковані та проводитися не заради процесу реформування, а заради досягнення якісного результату. Тому саме поєднання наукового доробку, використання позитивного вітчизняного досвіду, запозичення європейських стандартів і правил сприятиме побудові та впровадженню якісно нової моделі прокуратури як правоохоронного органу в системі сучасної сервісної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим проблемам адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури присвятили свої праці Ю.М. Грошовий, І.Є. Марочкін, М.О. Маркін, С.О. Марченкова, В.Т. Нор, М.В. Косюта, Г.П. Середа, В.В. Шуба та інші вчені. Водночас у зв'язку із прийняттям у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» окремі питання адміністративно-правового регулювання прокуратури, зокрема питання регулювання функцій і повноважень, досі залишаються дискусійними та малодослідженими.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, новітнього законодавства та практики діяльності публічної адміністрації розкрити особливості адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а також інтересів держави.

Моніторинг наукових досліджень учених, які вивчають проблеми адміністративного права, дає змогу стверджувати, що немає єдиного підходу до визначення поняття «адміністративно-правове регулювання». У свою чергу, правильне розуміння сутності категоріально-понятійного апарату будь-якої сфери дослідження слугує основою для подальших досліджень, а отже, дає можливість правильно сформулювати складове наповнення наукової парадигми. Серед основних підходів до трактування поняття «адміністративно-правове регулювання» можемо назвати принципи природ-

ного права, інструментальний підхід, суб'єктний склад адміністративно-правового регулювання та інші.

На наш погляд, думки провідних учених у галузі адміністративного права з приводу визначення поняття «адміністративно-правове регулювання» різняться, оскільки дослідження вказаного питання можливе з різних аспектів і пошук його досконалого змісту ще триває.

На думку групи авторів – дослідників вітчизняного адміністративного права, адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [6, с. 211].

В. Теремецький вважає, що адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави в суспільних відносинах із метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства й держави [8, с. 51].

І. Шопіна визначає адміністративно-правове регулювання як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання [9, с. 55].

Професор В. Галунько та доцент О. Єщук розкривають поняття адміністративно-правового регулювання як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [5].

М. Яковчук називає адміністративно-правове регулювання особливою формою управлінської діяльності, здійснюваної уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та саморегулюючими інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію певних суспільних відносин, заснованих на обов'язковій або добровільній основі [11, с. 9].

У науці адміністративного права відсутністю адміністративно-правового регулювання також може розумітись генеральна концепція впорядкування відповідних суспільних відносин, формою об'єктивного вираження якої виступають публічно-правові засади та принципи цього регулювання [3].

Розглянувши наукові та довідкові джерела, проаналізувавши думки провідних учених у галузі адміністративного права, можемо сформулювати такі характеристики аналізованого поняття «адміністративно-правове регулювання»: по-перше, це – вплив на суспільні відносини, який виражений як дія права; по-друге, здійснення такої дії можливе за допомогою комплексу правових засобів, зокрема адміністративних; по-третє, адміністративно-правове регулювання передбачає досягнення певної мети, зокрема упорядкування певних суспільних відносин за допомогою норм адміністративного права.

У науці побутує думка, що за допомогою адміністративно-правового регулювання відносини між суб'єктами адміністративного права набувають визначеної правової форми. Нам імпонує позиція колективу вчених – дослідників адміністративного права, згідно з якою адміністративно-правовому регулюванню відповідають такі види суспільних відносин: відносини між фізичними або юридичними особами, які звернулися до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою забезпечити їхні публічні свободи та законні інтереси (у цьому разі суб'єкт публічної адміністрації діяти владно щодо об'єкта управління не може, оскільки є зобов'язальним перед ним); відносини між суб'єктом публічної адміністрації та фізичними й юридичними особами, які порушують права свободи третіх осіб, публічний інтерес суспільства та держави (тут виникають класичні адміністративно-правові відносини: суб'єкт публічного управління є імперативно владним, а об'єкти зобов'язані виконувати його законні вимоги); імперативно-владні відносини між вищими та нижчими суб'єктами публічної адміністрації, що засновані на праві [6, с. 206].

Спираючись на вищевикладене, можемо констатувати, що адміністративно-правове регулювання прокуратури є комплексним системним поняттям і містить значний масив елементів, а саме: об'єктно-суб'єктний склад, мету, завдання, принципи, функції, форми і методи діяльності прокуратури.

В. Шуба називає ряд особливостей адміністративно-правових відносин, що опосередковують діяльність прокуратури, а саме: регулювання нормами адміністративного права; переважання внутрішніх адміністративно-правових відносин над зовнішніми; державно-владний характер статусу основного суб'єкта відносин – прокурора; їхній вольовий характер; домінування нерівності

серед сторін; зв'язок із практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень працівників прокуратури; виникнення з приводу публічного інтересу і на підставі управлінського акта; розв'язання суперечок між сторонами переважно в адміністративному порядку тощо [10, с. 9].

Ми погоджуємося з позицією В. Шуби, який наголошує, що у внутрішньо-організаційній діяльності органів прокуратури домінують адміністративно-правові відносини [10, с. 10]. Тому, продовжуючи його думку, зазначимо, що саме адміністративно-правовому регулюванню відводиться значна роль у регулюванні певних напрямів діяльності органів прокуратури.

Оскільки деякі елементи адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури вже були предметом наших наукових напрацювань, зупинимось більш детально на адміністративно-правовому регулюванні функцій і повноважень прокуратури.

Дослідження адміністративно-правового регулювання функцій і повноважень прокуратури необхідно розпочинати з огляду на особливості правового статусу прокуратури. Зокрема, в тому контексті, що прокуратура є окремою державною інституцією, яка належить до жодної гілки влади.

Основа адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури в системі державних органів передусім формує Конституція України та Закон України «Про прокуратуру». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому ним, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2].

У ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» закріплено засади, на яких ґрунтується діяльність прокуратури. Серед них такі: верховенство права та визнання людини, її життя та здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законність, справедливість, неупередженість та об'єктивність; територіальність; презумпція невинуватості; незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків; політична нейтральність прокуратури; недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; повага до незалежності суддів, прозорості діяльності прокуратури; неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки [2].

Межі повноважень прокуратури закріплені в ст. 131-1 Конституції, яка визначає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює таке: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і

процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Водночас п. 9 розд. VI Конституції України передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [1].

Тобто аналіз вказаної конституційної норми все ще дає змогу говорити про подвійну природу компетенції прокуратури та розподіл її функцій і повноважень на контрольно-наглядові та правозахисні.

При цьому варто зазначити, що в науці [4] для дослідження правового статусу владних інституцій часто використовують певний набір елементів, а саме: завдання, компетенцію, права та обов'язки, принципи діяльності, порядок формування, внутрішню організацію діяльності, відповідальність та інше.

Вважаємо, що компетенція прокуратури може бути виражена через поєднання функцій і повноважень. У нашому випадку основні функції прокуратури, викладені в Конституції як більш сталі елементи правового статусу прокуратури, а повноваження прокуратури можуть встановлюватися і переглядатися, зокрема в Законі України «Про прокуратуру», Кодексі адміністративного судочинства та інших нормативно-правових актах.

Підтримуючи думку В. Сороко, який наголошує, що сьогодні панівною є концепція сучасної сервісної держави як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству загалом, а також системи владних інститутів як системи надання послуг [7, с. 9], вважаємо, що переорієнтація функцій прокуратури переважно у правозахисні впливає із повноважень прокуратури як демократичної державно-владної інституції.

Висновки. Унаслідок проведеного дослідження можемо підсумувати, що адміністративно-правове регулювання є інструментом публічного регулювання суспільних відносин у сфері організації та діяльності органів прокуратури України. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні розуміємо як здійснен-

ня нормативно-організаційного, цілеспрямованого та результативного впливу із застосуванням відповідного арсеналу адміністративно-правових засобів на ті суспільні відносини, що виникають під час здійснення прокуратурою покладених на неї функцій.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254. База даних Законодавство України / ВР України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D>.
2. Про прокуратуру: Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. База даних Законодавство України / ВР України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Адміністративне право України: Акад. курс: підручник: у 2 т. / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – Т. 2: Особлива частина. – Київ: «Юридична думка», 2005. – 624 с.
4. Бостан С.К., Тимченко С.М. Державне право зарубіжних країн: навч. посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 504 с.
5. Галуцько В.В., Єщук О.М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В.В. Галуцько, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua>.
6. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. – Т.1. Загальне адміністративне право: навч. посібник. – Херсон: Гринь Д.С., 2015. – 272 с.
7. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посібник. – Київ: НАДУ, 2008. – 104 с.
8. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. / В.І. Теремецький // Держава та регіони. Серія: «Право». – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.
9. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. / І.М. Шопіна. – Київ, 2012. – 514 с.
10. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загально-теоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.В. Шуба. – Харків, 2007. – 22 с.
11. Яковчук М.Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. / М.Ю. Яковчук. – Ірпінь, 2009. – 20 с.

Анотація

Неврозов О. Б. Адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури в Україні. – Стаття.

У статті проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури як окремого правоохоронного органу із вагомими спеціальними владними повноваженнями. Розкрито зміст адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури як комплексної системної категорії. Визначено функції та повноваження прокуратури в Україні.

Ключові слова: реформування, прокуратура, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини, функції.

Аннотация

Неврозов А. Б. Административно-правовое регулирование деятельности прокуратуры в Украине. – Статья.

В статье проанализированы особенности административно-правового регулирования деятельности прокуратуры как отдельного правоохранительного органа с весомыми специальными властными полномочиями. Раскрыто содержание административно-правового регулирования деятельности прокуратуры как комплексной системной категории. Определены функции и полномочия прокуратуры в Украине.

Ключевые слова: реформирование, прокуратура, административно-правовое регулирование, административно-правовые отношения, функции.

Summary

Neurozov O. B. Administrative and legal regulation of the activities of the prosecutor's office in Ukraine. – Article.

The article analyzes the peculiarities of administrative and legal regulation of the activity of the prosecutor's office as a separate law enforcement agency with significant special powers. The contents of the administrative and legal regulation of the prosecutor's office as an integrated system category are disclosed. The functions and powers of the prosecutor's office in Ukraine are defined.

Key words: reforming, prosecutor's office, administrative and legal regulation, administrative and legal relations, functions.