

К.І. Кузьмін,
здобувач Державного науково-дослідного
інституту МВС України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Досліджено сутність адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури й визначено, що він має розумітися у двох аспектах: у діяльнісному як процес діяльності органів прокуратури щодо створення належних умов реалізації принципу гласності шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів, а також у темпоральному, який являє собою сукупність послідовності стадій цього механізму та їх взаємозв'язку за часовою шкалою.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, органи прокуратури, принцип гласності, правові засоби, стадії адміністративно-правового механізму.

В статті досліджено сутність адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури й визначено, що його слід розуміти в двох аспектах: в діяльнісному як процес діяльності органів прокуратури щодо створення належних умов реалізації принципу гласності шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів, а також в темпоральному, який представляє собою сукупність послідовності стадій цього механізму та їх взаємозв'язку за часовою шкалою.

Ключевые слова: адміністративно-правовий механізм, органи прокуратури, принцип гласності, правові засоби, стадії адміністративно-правового механізму.

Paper studies the essence of an administrative and legal ensuring of the principle of in the activities of public prosecution bodies and determines that it should be interpreted in two ways: activity and temporal.

Keywords: administrative and legal mechanism, public prosecutors, principle of publicity, legal means, stages of an administrative and legal mechanism.

Реалізація закріплених у нормативно-правових актах принципів діяльності державних органів, у тому числі й органів прокуратури, перебуває у тісному зв'язку з механізмом їх реалізації, завдяки функціонуванню якого вказані принципи набувають практичного втілення в системі суспільних відносин. Не становить винятку і принцип гласності у діяльності органів прокуратури, практична реалізація якого забезпечується функціонуванням відповідного адміністративно-правового механізму. Разом з тим, незважаючи на той факт, що принцип гласності у діяльності прокуратури певною мірою було досліджено у роботах таких вчених, як М. В. Косюта, М. І. Малюга, Т. Є. Мироненко, М. І. Мичко, Є. М. Попович, В. В. Шуба, М. К. Якимчук та інших авторів, адміністративно-правовий механізм його реалізації залишився поза увагою дослідників. Унаслідок недостатньої розробленості цього питання на теоретичному рівні слід вказати проблеми, пов'язані з реалізацією зазначеного принципу на практиці, у діяльності органів прокуратури. На жаль, за даними соціологічних досліджень, прокуратура України залишається одним з найбільш "закритих" для громадськості державних органів, що, у свою чергу, негативно позначається на рівні довіри до неї з боку населення. Вказане обумовлює актуальність та новизну статті, метою написання якої є виокремлення особливостей адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури.

У науці адміністративного права адміністративно-правовий механізм розуміється по-різному, залежно від приналежності дослідника до певної наукової школи

або прихильності до певного концептуального підходу. Так, С. М. Алфьоров визначає цей феномен як систему правових засобів, інтегрованих та організованих таким чином, що дозволяє послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права [1, с. 292–293]. Як можна побачити з аналізу визначення, воно охоплює дуже широке коло явищ: так, до правових засобів відносять “весь діапазон субстанціональних правових явищ різноманітних рівнів з тією лише особливістю, що всі вони розглядаються з точки зору їх функціонального призначення, тих рис, які їх характеризують як інструменти рішення економічних та інших задач” [2, с. 15], юридичні інструменти, за допомогою яких задовольняються інтереси суб’єктів права, забезпечується досягнення цілей [3, с.142]. Існують також інші визначення, які обумовлюють віднесення до кола правових засобів різноманітних дій юридичного характеру. Недоліком ототожнення механізму адміністративно-правового регулювання із простою сукупністю правових засобів є, на нашу думку, відсутність певної системоутворюючої ознаки, яка надавала б імпульс руху вказаному механізму.

Тому, на нашу думку, більш повним є визначення Я. В. Лазура, який вважає, що адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління – це процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій, шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів. Процесуальний підхід, притаманний дослідникові, знайшов своє вираження й у структурі означеного механізму, який, на думку автора, включає наступні елементи: а) норма права; б) правовідносини; в) принципи прав і свобод громадян; г) стадії їх забезпечення; г) гарантії здійснення прав і свобод громадян; д) юридичні факти; е) акти застосування норм права [4, с. 56]. Цей підхід є творчою інтерпретацією позиції С. Г. Стеценка [5], до наукової школи якого належить Я.В. Лазур.

Разом з тим, на нашу думку, сприйняття механізму лише як процесу діяльності певною мірою звужує його розуміння, оскільки є ще певні закономірності в його діяльності, які дають змогу зрозуміти його сутність у темпоральному аспекті. І тут, на нашу думку, має йтися про стадії адміністративно-правового механізму. Ми долучаємося до позиції О. Ф. Скакун, яка вважає, що використання у певному порядку тих чи інших елементів механізму характеризує процес правового регулювання. Він може бути простим і складним. Простий процес правового регулювання допускає використання лише одного державно-владного акта – нормативно-правового. Індивідуалізацію прав і обов’язків здійснюють самі суб’єкти, до яких цей акт звернений. Складний процес правового регулювання допускає наявність двох актів державно-владного характеру, один із яких є нормативно-правовим, а інший – актом застосування норм права (індивідуальним актом). Його стадії залежать від правової поведінки суб’єкта – правомірної чи неправомірної [6, с. 504].

Вказане дає змогу виділити наступні три стадії адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури. Перша стадія – це стадія загальної дії правових норм. На цій стадії відбуваються визначення змісту й формулювання меж поведінки суб’єкта, умов виникнення прав, обов’язків, повноважень, відповідальності і т.д. (вступає в дію механізм правотворчості) [6, с. 505]. Як випливає з положень ч. 2 ст. 6 Конституції України, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [7]. Неприналежність органів прокуратури до жодної із зазначених гілок влади не означає, що її діяльність може відбуватися без додержання означеної норми, оскільки ч. 1 ст. 3 Закону України “Про прокуратуру” визначає, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами [8]. При цьому дія адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури безпосередньо детермінована положеннями п. 5 ч. 1 ст. 6 вказаного Закону, відповідно до якої органи прокуратури України діють гласно, інформують державні органи влади,

громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [8]. Разом з тим саме по собі існування вказаної норми є недостатнім для забезпечення дії зазначеного принципу, для цього мають бути реалізовані юридичні дії, притаманні другій стадії.

Друга стадія адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури пов'язана з виникненням конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, тобто з виникненням правовідносин. Необхідною умовою цієї стадії виступає юридичний факт (система фактів), з яким норми права пов'язують настання юридичних наслідків (вступає в дію механізм реалізації норм права) [6, с. 504]. Отже, обов'язок прес-служби Генеральної прокуратури України, прес-секретарів у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратурах (на правах обласних) щоденно опрацьовувати публікації та виступи у засобах масової інформації, що стосуються діяльності органів прокуратури та її посадових осіб, інших правоохоронних органів, містять повідомлення про злочини та інші порушення закону, доводити їх зміст до відома перших керівників прокуратур належить до другої стадії адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури. Відповідно, функціональні обов'язки працівників цієї категорії, затверджені у встановленому порядку керівником відповідного органу, тягнуть за собою індивідуалізацію загальних правил стосовно конкретної особи і є за своєю сутністю різновидом індивідуально-правового акта, яким за суб'єктами правовідносин закріплюється відповідне суб'єктивне юридичне право, якому кореспондує суб'єктивний юридичний обов'язок.

За логікою виокремлення стадії адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури правомірній поведінці учасників таких відносин притаманні лише дві вказані вище стадії. Однак така ситуація притаманна не всім правовідносинам, оскільки правомірна поведінка характерна лише для їх певної частини. Тому третя стадія адміністративно-правового механізму за своєю сутністю являє собою застосування санкцій правової норми і виникає у випадках неправомірної поведінки суб'єкта. Правовою підставою цієї стадії є правопорушення, а також норми права, що встановлюють санкції за вчинені правопорушення й визначають порядок застосування відповідальності.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури має, на нашу думку, розумітися у двох аспектах: у діяльнісному, відповідно до якого цей механізм має розглядатися як процес діяльності органів прокуратури щодо створення належних умов реалізації принципу гласності шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів, а також у темпоральному, який являє собою сукупність послідовності стадій цього механізму та їх взаємозв'язку за часовою шкалою. Ми вважаємо, що врахування двох вказаних аспектів адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури дасть змогу не лише охопити всі особливості даного феномену, а й дати їм об'єктивну оцінку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алфьоров С.М.* Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ [Текст] : Дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / С.М. Алфьоров ; ХНУВС. – Х., 2011. – 444 с.
2. *Алексеев С.С.* Правовые средства : постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6 – С. 12–19.
3. *Куций О.А.* Особливості адміністративно-правових засобів захисту суб'єктивних прав платників податків / О.А. Куций // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2002. – № 3. – С. 139–142.
4. *Лазур Я.В.* Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм / Я.В. Лазур. – Київ : Видавництво “Четверта Хвиля”, 2010. – 276 с.
5. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : Навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
6. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права : Учеб. / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Отримано 12.03.2013