

УДК 342.951

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

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

У статті на підставі аналізу існуючих у наукових джерелах з теорії права та адміністративного права точок зору аналізується структура адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури і пропонується нова структура останнього.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, норми адміністративного права, адміністративні відносини, акти реалізації норм права, акти офіційного тлумачення, принцип гласності.

В статтє на основании анализа существующих в научных источниках по теории права и административного права точек зрения анализируется структура административно-правового механизма реализации принципа гласности в деятельности органов прокуратуры и предлагается новая структура последнего.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, нормы административного права, административные отношения, акты реализации норм права, акты официального толкования, принцип гласности.

On the basis of an analysis of the existing in the legal theory and administrative law research sources opinions the structure of the administrative and legal mechanism of the implementation of the principle of transparency in the activities of the prosecution is analyzed; a new one structure is suggested.

Keywords: administrative and legal mechanism, norms of administrative law, administrative relations, acts of implementation of the law, acts of the official interpretation, principle of publicity.

Сутність та особливості адміністративно-правового механізму останнім часом є предметом уваги багатьох дослідників. Вказана проблематика розглядалася у роботах С.М. Алфьорова, В.Д. Гвоздецького, З.С. Гладуна, Я.В. Лазура, М.Є. Ніколайчука, С.Г. Стеценка, І.М. Шопіної та інших авторів, які зробили свій внесок у формування розуміння поняття адміністративно-правового механізму (механізму адміністративно-правового регулювання), визначили його структуру та стадії. Водночас слід констатувати, що питання визначення особливостей вказаного механізму залишається актуальним для багатьох досліджень окремих аспектів публічної діяльності держави або її органів, зокрема, пов'язаних із реалізацією певних принципів, на яких така діяльність побудована. Реалізація принципів потребує наявності чинного правового механізму, інакше задекларовані засади публічної діяльності у певній сфері залишаться відірваними від площини практичної діяльності. І особливе значення має з-поміж інших принципів принцип гласності, який не лише слугує мірилом демократичності та відкритості діяльності органів публічної влади, а й враховується під час визначення міжнародних рейтингів

України. Отже, визначення елементів адміністративно-правового механізму реалізації означеного принципу має не лише теоретичне, а й практичне значення, а наявність різноманітних, часто суперечливих точок зору на цю проблематику у теоретичних джерелах зумовлює новизну та актуальність цієї статті, метою написання якої є визначення структури адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури.

Розглядаючи адміністративно-правовий механізм реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури у діяльнісному аспекті, відповідно до якого цей механізм розуміється як процес діяльності органів прокуратури щодо створення належних умов реалізації принципу гласності шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів, для визначення його структури слід зупинити увагу на вказаних матеріальних та процесуальних юридичних засобах та способах. Категорія “правові засоби” тісно пов’язана з поняттям “механізм правового регулювання”, що було розроблено відомим російським дослідником С.С. Алексєєвим, на думку якого правове регулювання можливе за рахунок певних форм і ланок-заборон, правоздатності, прав і обов’язків тощо [1, с. 56]. Незабаром автор дійшов висновку, що правове регулювання і його результат можуть бути досягнуті за допомогою механізму правового регулювання, і останнє як “узятю в єдності систему правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини” [2, с. 281; 3]. Таким чином, у центрі категорії “механізм правового регулювання” знаходиться система правових засобів. У числі взаємопов’язаних основних правових засобів С.С. Алексєєв назвав правові норми, правовідносини, правозастосовні акти і юридичні наслідки (правореалізацію). Надалі такий підхід отримав широке визнання в юридичній літературі і став називатися інструментальним [3; 4].

Серед українських дослідників найбільш аргументованою нам здається система правових засобів, запропонована Л.А. Луць, на думку якої правові засоби – це правові явища, які виражають соціальну цінність права і забезпечують досягнення юридично та соціально значимих результатів. Дослідниця класифікує правові засоби за різними підставами: а) за їх роллю (регулятивні та охоронні); б) за предметом правового регулювання – цивільні, конституційні, кримінальні; в) за характером приписів – нормативні та індивідуальні тощо. Правовими засобами, які утворюють механізм правового впливу, вона вважає насамперед ті з них, що входять до складу механізму правового регулювання, тобто: 1) юридичні норми, нормативно-правові приписи; 2) правові відносини; 3) акти реалізації прав та обов’язків; 4) акти застосування права, індивідуальні приписи; 5) акти офіційного тлумачення. Їх вона називає спеціальними правовими засобами, найбільш важлива функція яких направлена на досягнення мети правового регулювання [5, с. 112].

На нашу думку, структура, запропонована Л.А. Луць, є більш прийнятною для дослідження особливостей структури адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури з таких міркувань. Запропонована С.С. Алексєєвим категорія “юридичні наслідки (правореалізація)” є надзвичайно широкою та динамічно змінюваною, що не дозволяє сформулювати щодо неї певну аргументовану наукову позицію у межах однієї статті чи навіть одного дисертаційного дослідження. Правореалізація органів прокуратури, пов’язана із додержанням принципу гласності, – надзвичайно широке та різнопланове явище, оскільки вимоги закону щодо оприлюднення певних аспектів діяльності (наприклад, гласність і відкритість адміністративного процесу, що закріплено у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України) мають додержуватися усіма

працівниками прокуратури, які беруть участь у відповідних видах діяльності. Правореалізація як втілення норм права у діяльність суб'єктів права шляхом дотримання заборон, використання суб'єктивних права і виконання юридичних обов'язків здійснюється у формах безпосередньої правореалізації: дотримання – реалізації забороняючих юридичних норм, яка полягає у пасивній поведінці суб'єктів, утриманні від заборонених діянь; використання – це реалізація уповноважених юридичних норм, яка полягає у пасивній чи активній діяльності суб'єктів, що здійснюється ними за їх власним бажанням; виконання – це реалізація юридичних норм, яка полягає у активній поведінці суб'єктів, що здійснюється незалежно від їх бажання [6]. Натомість, акти реалізації прав та обов'язків; акти застосування права та акти офіційного тлумачення, на нашу думку, в силу свого менш абстрактного характеру, дозволяють скласти повне уявлення про структуру адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури. Безумовно, розглядати їх потрібно у нерозривній єдності з правовими нормами та правовими відносинами, які складаються у відповідній сфері.

Отже, структура адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури складається з таких елементів:

1) адміністративно-правові норми, якими визначено сутність та особливості реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури. Ці норми містяться у Законах України “Про прокуратуру” (ч. 5 ст. 6 якого визначає, що органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення), Кодексі адміністративного судочинства України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, наказі Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності” від 14 липня 2006 року № 11 гн та інших правових актах;

2) адміністративно-правові відносини, які виникають під час реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури. За функціональним призначенням ці відносини можуть бути як регулятивними, що існують на основі правових дозволів і знаходять своє втілення у правомірних діях суб'єктів, так і охоронними, що виникають на основі юридичних заборон і є результатом вчинення суб'єктами порушень правових приписів;

3) акти реалізації прав та обов'язків, які виникають з приводу реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури. З цього приводу ми цілком погоджуємося з Я.В. Лазуром, який вважає, що акти реалізації норм права у сфері реалізації прав і свобод громадян у державному управлінні слід розуміти як процес втілення закріплених в Конституції і законах України правових норм в означеній сфері у правовідносини у сфері державного управління, який знаходить свій прояв у реальній поведінці суб'єктів відповідних правовідносин. Характерними ознаками актів реалізації норм права при цьому є: а) вольовий характер таких актів, необхідність для їх виникнення свідомої активності суб'єктів суспільних відносин; б) залежність між особливостями правової норми та актом її реалізації – від того, наскільки конструкція самої норми відповідає реальним суспільним відносинам залежить можливість або неможливість, складність акту її реалізації [7, с. 109];

4) акти застосування права як одностороннє та самостійне волевиявлення органів прокуратури (їх посадових осіб) з приводу реалізації принципу гласності. Як справедливо вказує А.Ф. Крижанівський, ці акти є не тільки способом індивідуалізації правових приписів, обов'язковим рішенням з конкретної справи, але

й потужним прикладом (правовим “сигналом”) про те, як сама державна влада поводить себе у правовій царині [8, с. 113];

5) акти офіційного тлумачення щодо особливостей яких ми поділяємо точку зору І.М. Шопіної. По-перше, вони пояснюють (коментують) значення існуючих норм права, але не формулюють нових норм права і тому не є джерелами останнього. По-друге, вони не мають самостійного характеру та існують лише разом із відповідними нормами права, якщо ж останні втрачають чинність, то втрачають своє значення і акти їх тлумачення. По-третє, метою актів тлумачення права є забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права (у цьому випадку – реалізації принципу гласності органами прокуратури). По-четверте, акти тлумачення норм адміністративного права не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права. По-п’яте, акти тлумачення права є за своєю сутністю документами у значенні, яке міститься у ст. 1 Закону України “Про інформацію”. І, по-шосте, таке тлумачення має професійний характер, що підтверджується правовим статусом органу чи посадової особи, що підготували такий акт [9, с. 176]. Акти офіційного тлумачення норм адміністративного права у сфері реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури включають рішення Конституційного Суду України (наприклад, Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин 1, 2 ст. 32, частин 2, 3 ст. 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012), інші акти нормативного тлумачення, автентичні, тобто видані органом, яким було прийнято певний правовий акт, а також легальні, які видано іншим, уповноваженим державою, органом. Значення актів офіційного тлумачення як елементу адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури, на нашу думку, полягає у тому, що завдяки ним з’являється можливість уникнути негативного впливу прогалин та суперечностей в адміністративно-правовому регулюванні означеної сфери, забезпечити єдність правозастосовної практики, а також своєчасно вирішувати проблемні питання, які можуть знижувати ефективність реалізації принципу гласності у публічній діяльності органів прокуратури.

Єдність та взаємодія наведених вище елементів і утворює, на нашу думку, структуру адміністративно-правового механізму реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури, який має забезпечувати відкритість та прозорість діяльності означених органів, є умовою та критерієм розвитку громадянського суспільства в Україні, оскільки активність його реалізації знаходиться у прямо пропорційному зв’язку з формуванням високого рівня правосвідомості та правової культури в суспільстві, активній участі громадян в управлінні державними справами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
2. *Проблемы теории государства и права* / Ред. С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1987. – 446 с.
3. *Власенко Н.А.* Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 32–38.
4. *Сапун В.А.* Инструментальная теория права в юридической науке / В.А. Сапун // Современное государство и право. – 1992. – № 1. – С. 20–26.

5. *Луць Л.А.* Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія / Л.А. Луць. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.

6. *Дьомін І.А.* Розвиток заходів запобігання та протидії корупції, які забезпечуються працівниками міліції / І.А. Дьомін // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування. – 2010. – Вип. 156. – С. 307–313. – (Серія “Право”).

7. *Лазур Я.В.* Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм : монографія / Я.В. Лазур ; Ін-т законодавства Верховної Ради. – К. : Четверта Хвиля, 2010. – 284 с.

8. *Крижанівський А.Ф.* Правовий порядок в Україні : Витоки, концептуальні засади, інфраструктура : монографія / А.Ф. Крижанівський. – Одеса : Фенікс, 2009. – 504 с.

9. *Шопіна І.М.* Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : монографія / І.М. Шопіна. – К. : “МП Леся”, 2011. – 426 с.

Отримано 10.09.2013