

УДК 347.963:342.9(477)

**Т. В. Євчук,**  
здобувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
університету “Україна”

## **МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*У статті визначається механізм правового регулювання у сфері нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України. Визначено та порівняно основні його складові. Зроблені висновки щодо особливостей згаданого механізму в процесі здійснення нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України, запропоновано внесення низки змін до окремих нормативних актів.*

**Ключові слова:** механізм адміністративного регулювання, правові норми, нагляд прокуратури, організація, наглядова діяльність, контрольна діяльність.

*В статье определяется механизм правового регулирования в сфере надзора прокуратуры за деятельностью органов внутренних дел Украины. Обозначено и проведено сравнение основных его составных, сделано выводы относительно особенностей упомянутого механизма в процессе осуществления надзора прокуратуры за деятельностью органов внутренних дел Украины, предложено внесение ряда изменений в отдельные нормативные акты.*

**Ключевые слова:** механизм административного регулирования, правовые нормы, надзор прокуратуры, организация надзора прокуратуры, надзорная деятельность, контрольная деятельность.

*In the paper an attempt is done to distinguish mechanism of legislative regulation in the sphere of procurator's supervision after the activities of the units of Internal Affairs of Ukraine. It is found out and comparison is done about main parts of the mentioned mechanism, the conclusions about the peculiarities of the mentioned mechanism in the process of procurator's supervision after the work of the units of Internal Affairs of Ukraine were drawn, several proposals for the changers in some legislative acts are suggested.*

**Keywords:** mechanism of administrative regulation, legal norms, procurator's supervision, organization of procurator's supervision, supervision activity, control activity.

Як відомо категорія “механізм правового регулювання” виникла в рамках загальної теорії права для відображення руху та функціонування правової норми. У кожному конкретному випадку ми можемо визначити адміністративно-правові норми, які регулюють ті чи інші правовідносини.

Окремі науковці не виділяють сам механізм адміністративно-правового регулювання суспільних процесів, а пропонують виділяти процес реалізації норм адміністративного права, який здійснюється в чотирьох формах: виконання, використання, застосування та дотримання.

Можна погодитися з такою точкою зору, проте, на нашу думку, більш точним є визначення механізму адміністративно-правового регулювання, як основного інструмента застосування адміністративного права.

При цьому слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання виявляється в різних формах. Це викликано тим, що його рухливість і динамічність повинні реагувати на зміни в об'єктах управління та зміни в процесі регулювання. Особливо важливим є регулювання правовідносин, які пов'язані з застосуванням правових норм окремими суб'єктами правовідносин, у цьому випадку працівниками органів внутрішніх справ України. Разом з тим застосування правових норм може бути правомірним і неправомірним. Для визначення правомірності застосування права та законності його застосування існує нагляд прокуратури за діяльністю міліції при здійсненні нею своїх обов'язків. Механізм правового регулювання процесу нагляду прокуратури має свої особливості, а його аналіз є необхідним, так як цей аспект ще недостатньо вивчений.

Таким чином, завданням нашої статті є визначення особливостей правового регулювання у сфері здійснення нагляду прокуратури за діяльністю міліції при виконанні своїх обов'язків.

Питання нагляду за діяльністю міліції з боку прокуратури при виконанні нею своїх обов'язків розглядалося багатьма науковцями. Наприклад, Курочка М.Й., розглядаючи нагляд прокуратури, на перше місце ставить питання дотримання законності [1], а механізм правового регулювання нагляду за діяльністю органів внутрішніх справ України не розглядає.

О.В. Синеокий, описуючи прокуратуру як контрольно-наглядову інституцію у сфері боротьби зі злочинністю, розглядає окремі складові механізму нагляду за діяльністю міліції, проте в цілому сам механізм не виокремлює [2]. В.В. Іванов, розглядаючи історію виникнення прокурорського нагляду та етапи розвитку прокуратури України, також не виділяє механізм адміністративно-правового регулювання правовідносин, які виникають у зв'язку з організацією та проведенням такого нагляду [3].

Детально розглядає організацію прокурорського нагляду за діяльністю міліції у сфері оперативно-розшукової діяльності І.П. Козьяков [4, 5], проте він також не виокремлює механізму адміністративно-правового регулювання цієї діяльності.

Л.Р. Грицаєнко виділяє інститут прокуратури в механізмі державної влади, проте про організацію нагляду та механізм правового регулювання він також не згадує [6].

Аналіз окремих елементів механізму правового регулювання організації нагляду прокуратури проводився й іншими науковцями, проте в цілому зазначена проблема в юридичній літературі не вивчалася.

Вчені адміністративісти розглядають механізм правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [7]. Пропонується також виділяти в механізмі адміністративно-правового регулювання органічні та функціональні складові. Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання вважаються ті, які власне визначають сутність самого явища, тобто без яких механізм не може функціонувати. Функціональними складовими є ті, які значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, проте не є обов'язковими елементами.

До органічних (необхідних) частин механізму адміністративно-правового регулювання відносяться норми права, акти реалізації норм права та правовідносини.

У системі прокурорського нагляду за діяльністю міліції України, як і в кожній правовій системі механізм правового регулювання визначається нормами права, які встановлені законами та іншими нормативними актами. У більшості

випадків такі норми містяться в підзаконних нормативних актах. Тобто прийнятий Закон України “Про прокуратуру” [8] в 3 розділі формує базові поняття прокурорського нагляду, а детальні аспекти організації прокурорського нагляду визначені в наказах Генерального прокурора України [9, 10].

Акти реалізації норм права в даному 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.

Оскільки реалізація норм права в кінці обов’язково передбачає наявність акту, який має врегульовувати правовідносини, що виникають внаслідок наглядової діяльності працівників прокуратури за діями працівників міліції, то ми можемо визначити, що такими актами є постанови, подання, приписи, протести, накази, розпорядження, договори, доручення та інші нормативні документи.

Адміністративні акти прокуратури класифікуються за конкретними критеріями: залежно від компетенції органів прокуратури, від функцій органів прокуратури, від спрямованості діяльності органів прокуратури, від суб’єкта прийняття, від наслідків та адресата, за напрямками впливу, за формою та за назвою [11].

Взагалі питання механізму адміністративно-правового регулювання в структурі нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України в більшості випадків не виокремлювалося. Вважалося, що наглядові провадження регулюються нормами кримінально-процесуального права і механізм такого провадження лежить у площині кримінального процесу.

Ми не погоджуємося з такою точкою зору і вважаємо, що нагляд та наглядова діяльність прокуратури визначається адміністративним правом і механізм адміністративно-правового регулювання має всі складові, які виокремлюються вченими адміністративістами.

Третьою складовою, яка є обов’язковою у складі механізму адміністративно-правового регулювання, є правові відносини, які виникають на основі норм права. Такі правовідносини у сфері нагляду прокуратури за діяльністю міліції виникають лише в результаті застосування правових норм, і їх наслідком обов’язково є акт реагування прокурора. Згадані правовідносини можна класифікувати як правовідносини у сфері нагляду за діяльністю органів, які проводять дізнання та досудове слідство, за діяльністю органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, та за дотриманням законів під час охорони громадського порядку і громадської безпеки. При цьому слід зазначити, що останній вид наглядової діяльності прокуратури України практично не вивчений.

Як уже зазначалося, виділяють і функціональні складові частини механізму адміністративно-правового регулювання, які впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, проте не є обов’язковими.

У системі нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України ми можемо виділити такі функціональні складові: юридичні факти, законність, акти тлумачення норм права та акти застосування норм права.

Юридичними фактами, як відомо, визначаються конкретні обставини, з настанням яких виникають, змінюються або припиняються правові відносини [12]. Для прикладу ми візьмемо таку подію, як проведення футбольного матчу, під час якого виникла сутичка між вболівальниками різних команд, а міліція, яка втрутилася, застосувала силу, внаслідок чого спричинено тілесні ушкодження

певній кількості громадян. Чи було застосування сили законним, чи відповідало таке застосування тим обставинам, які виникли під час сутички, чи є працівники міліції винними у спричиненні тілесних ушкоджень? Відповіді на ці питання мають дати результати наглядової діяльності прокуратури. Зазначений юридичний факт конкретизує правові відносини, які виникли під час охорони працівниками міліції громадського порядку та громадської безпеки.

При цьому зазначимо, що нагляд прокуратури здійснюється незалежно від виникнення згаданих фактів, тому ми можемо тільки констатувати юридичний факт, як такий, що має стосунок до організації нагляду за діяльністю міліції України і при виявленні порушень у реагуванні.

Питання законності є обов'язковим при здійсненні нагляду прокуратури. Адже, якщо ми візьмемо, наприклад, перевірку прокуратурою законності адміністративних затримань громадян, то головним напрямом здійснення наглядової діяльності буде саме встановлення законно чи незаконно громадяни затримувалися і утримувалися в приміщеннях органів внутрішніх справ України. Разом з тим ми повинні враховувати і законність методів перевірки, які можуть застосовувати працівники прокуратури при здійсненні нагляду.

Акти тлумачення норм права в механізмі правового регулювання саме у сфері нагляду прокуратури за діяльністю працівників органів внутрішніх справ України мають факультативний характер. Якщо, наприклад, виникає необхідність тлумачення норми права, то прокурор має змогу звернутися до офіційного тлумачення з тим, щоб уникнути порушень.

Як уже згадувалося, акти застосування норм права в механізмі правового регулювання не є обов'язковим елементом. При здійсненні нагляду прокурор може застосувати певні правові норми, а в окремих випадках він зобов'язаний це зробити, проте в низці випадків він може і не застосовувати відповідні норми, коли права громадян не порушені, і працівники органів внутрішніх справ України зробили відповідні висновки та практичні дії щодо недопущення порушень у майбутньому.

Механізм правового регулювання в системі нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України в основному співпадає з загальними напрямками застосування норм права. Проте ми можемо вести мову про певні особливості, які відрізняють його від інших напрямів дії правових норм.

Насамперед це те, що згаданий механізм чітко регламентований нормативними актами і не передбачає самостійних дій прокуратури. З іншого боку, в даному механізмі є чітко визначений перелік актів застосування права, і він не може бути змінений. Прокурор при здійсненні нагляду не має права писати наказ чи інший документ, адже його немає в переліку актів реагування прокуратури на дії працівників органів внутрішніх справ України.

Разом з тим саме питання організації нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України під час охорони громадського порядку та громадської безпеки є найбільш нерегульованим і вимагає систематизації та деталізації.

Механізм правового регулювання наглядової діяльності відрізняється від контролюючої діяльності. Нагляд здійснюється прокурором за всіма суб'єктами в тому числі і за працівниками органів внутрішніх справ України, в той час як контрольна діяльність передбачає перевірки, які можуть бути раптовими або запланованими.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Курочка М.Й.* Законність в ОРД та прокурорський нагляд за її дотриманням : Монографія; За заг. ред. Е.О. Дідоренка / М.Й. Курочка, – Луганськ : РВВ ЛІВС, 2001. – 160 с.
2. *Синеокий О.В.* Прокуратура України як контрольно-наглядова інституція у сфері боротьби зі злочинністю : Навчальний посібник / О.В. Синеокий. – Запоріжжя : ЗНУ, 2008. – 120 с.

3. *Іванов В.В.* Прокурорський нагляд і органи прокуратури : історія виникнення й етапи розвитку прокуратури / В.В. Іванов – Х., 2003. – 162 с.
4. *Козьяков І.М.* Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності : його проблеми / І.М. Козьяков // Право України. – 2000. – № 1. – С. 82–85.
5. *Козьяков І.М.* Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності / І.М. Козьяков // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 63–69.
6. *Грицаєнко Л.Р.* Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду : монографія / Л.Р. Грицаєнко. – Вінниця : ДП Державна картограф. фабр., 2009. – 576 с.
7. *Коломієць Т.О.* Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник / Т.О. Коломієць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Науково-практичний коментар Закону України “Про прокуратуру” / За заг. ред. Рунака Ю.І. – К. : Професіонал, 2011. – 392 с.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4 гн. / За заг. ред. О.І. Медведька // Прокуратура України. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.
10. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4 гн. / За заг. ред. О.І. Медведька // Прокуратура України. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.
11. *Угровецький П.В.* Адміністративні акти органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П.В. Угровецький – К., 2011. – 16 с.
12. Юридична енциклопедія в 6 т. Т. 6. / Редкол. : Ю С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998 – 765 с.

Отримано 09.12.2013