

УДК 342.9:351.741(477)

**Т.В. Євчук,**здобувач Навчально-наукового інституту права  
ім. Володимира Великого МАУП,  
м. Київ, Україна

## МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті зроблено спробу визначити механізм правового регулювання у сфері нагляду прокуратури за діяльністю Національної поліції України та основні його складові. На основі такого визначення сформульовано положення про особливості функціонування згаданого механізму у сфері нагляду прокуратури та наглядової діяльності за роботою Національної поліції. Запропоновано внесення низки змін до окремих нормативних актів з метою активізації діяльності прокуратури у сфері нагляду за роботою Національної поліції.*

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

*В статье сделана попытка определить механизм правового регулирования в сфере надзора прокуратуры за деятельностью Национальной полиции Украины и основные его составляющие. На основе такого определения сформулированы положения об особенностях функционирования упомянутого механизма в сфере надзора прокуратуры и надзорной деятельности за работой Национальной полиции. Предложено внесение ряда изменений в отдельные нормативные акты с целью активизации деятельности прокуратуры в сфере надзора за работой Национальной полиции.*

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

Як відомо, категорія “механізм правового регулювання” виникла в межах 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 у чотирьох формах виконання, використання, застосування та дотримання.

Можна погодитися з такою думкою, проте, на наше переконання, 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 має 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 Національної поліції України. Водночас застосування правових норм може бути правомірним і неправомірним. Для визначення правомірності застосування права та законності його застосування є нагляд прокуратури за діяльністю поліції при здійсненні нею своїх обов'язків. Механізм правового регулювання процесу нагляду прокуратури має свої особливості, а його аналіз необхідний, адже зазначений аспект ще є недостатньо вивченим.

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

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

О.В. Синєокий, описуючи прокуратуру як контрольно-наглядову інституцію у сфері боротьби зі злочинністю, розглядає окремі складові механізму нагляду за діяльністю поліції, 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 поліції у сфері оперативно-розшукової діяльності І.П. Козьяков [4; 5], проте він також не виокремлює механізму адміністративно-правового регулювання цієї діяльності.

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

У цілому питання механізму адміністративно-правового регулювання нагляду прокуратури у сфері діяльності Національної поліції України в юридичній літературі не розглядалося.

Механізм правового регулювання, за визначенням Т.О. Коломієць, – це 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 Національної поліції України, як і в кожній правовій системі, механізм правового регулювання визначається нормами права, які встановлені законами та іншими нормативними актами. Здебільшого такі норми містяться в підзаконних нормативних актах. Тобто прийнятий Закон України “Про прокуратуру” [8] формує базові поняття проку-

порського нагляду, а детальні аспекти організації прокурорського нагляду визначені в наказах Генерального прокурора України [9, 10].

Акти реалізації норм права у цьому випадку – це процес втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права. В 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 Національної поліції України.

Зважаючи на те, що реалізація норм права обов'язково передбачає наявність акта, який має врегульовувати правовідносини, що виникають внаслідок наглядової діяльності працівників прокуратури за діями працівників поліції, ми можемо визначити, що такими актами є постанови, подання, приписи, 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 Національної поліції України здебільшого 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 думкою 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 поліції 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 практично не вивчений. Тим більше, що такий вид нагляду не визначено і в законодавстві.

Як вже зазначалося, виділяють і функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання, які впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, проте вони не є обов'язковими.

У системі нагляду прокуратури за діяльністю Національної поліції 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 поліція, 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 поліції винними у спричиненні тілесних ушкоджень? Відповіді на згадані питання мають дати результати наглядової діяльності прокуратури.

При цьому зазначимо, що нагляд здійснюється незалежно від виникнення згаданих фактів, тому ми можемо тільки констатувати юридичний факт як такий, що має стосунок до організації нагляду за діяльністю Національної поліції України.

Питання законності є обов'язковим при здійсненні нагляду прокуратури. Для прикладу візьмемо перевірку прокуратурою законності адміністративних затримань громадян, тоді головним напрямом здійснення наглядової діяльності буде саме встановлення законного чи незаконного затримання і утримання громадян у приміщеннях Національної поліції України.

Акти тлумачення норм права в механізмі правового регулювання саме у сфері нагляду прокуратури за діяльністю працівників Національної поліції 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 Національної поліції України зробили відповідні висновки та практичні дії щодо недопущення порушень у майбутньому.

Механізм правового регулювання в системі нагляду прокуратури за діяльністю Національної поліції України в основному збігається із загальними напрямками застосування норм адміністративного права. Проте ми можемо говорити про певні особливості, які вирізняють його серед інших напрямів дії правових норм.

По-перше, це те, що згаданий механізм чітко регламентований нормативними актами і не передбачає самостійних дій прокуратури. По-друге, в цьому 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 реагування прокуратури на дії працівників Національної поліції України.

Механізм правового регулювання наглядової діяльності відрізняється від контролюючої діяльності. Нагляд здійснюється прокурором за всіма суб'єктами, зокрема і за працівниками Національної поліції України, тоді 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. МВС України, Луганський ін-т внутр. справ. Луганськ: РВВ ЛІВС, 2001. 160 с.
2. *Синеюкий О.В.* Прокуратура України як контрольно-наглядова інституція у сфері боротьби зі злочинністю: навч. посіб. Запоріжжя: ЗНУ, 2008. 120 с.
3. *Іванов В.В.* Прокурорський нагляд і органи прокуратури: історія виникнення й етапи розвитку. Х., 2003. 162 с.
4. *Козьяков І.М.* Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми. Право України. 2000. № 1. С. 82–85.
5. *Козьяков І.М.* Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності. Вісник прокуратури. 2003. № 7. С. 63–69.
6. *Грицаєнко Л.Р.* Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія. Вінниця: ДП Державна картограф. фабрика. 2009. 576 с.
7. *Коломієць Т.О.* Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (офіц. текст). К.: Паливода А.В., 2014. 112 с.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4 гн. Прокуратура України / за заг. ред. О.І. Медведька. 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 р. № 4 гн. Прокуратура України / за заг. ред. О.І. Медведька. К.: Юрінком Інтер, 2009. 576 с.

11. *Угровецький П.В.* Адміністративні акти органів прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.07 К. 2011. 16 с.

12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Українська енциклопедія, 1998. Т. 6. 765 с.

#### REFERENCES

1. *Kurochka M.Y.* (2001) Zakonnist v ORD ta prokurorskyi nahlyad za yiyi dotrymannyam. "Legitimacy in Search Activities and Prosecutorial Control of Its Compliance: monograph / edit. E.O. Didorenko; Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Luhansk Institute of Internal Affairs. Luhansk. 160 p. [in Ukrainian]

2. *Synieokyi O.V.* (2008) Prokuratura Ukrayiny yak kontrolno-nahlyadova instytutsiya u sferi borotby zi zlochynnistyuu. "Prosecutor's Office of Ukraine as a Control and Supervisory Institution in the Field of Combating Crime": manual. Zaporizhia. 120 p. [in Ukrainian].

3. *Ivanov V.V.* (2003) Prokurorskyi nahlyad i orhany prokuratury: istoriya vynykennya y etapy rozvytku. "Prosecutorial Control and Prosecutors' Offices: Origin and Stages of Development". KH., 162 p. [in Ukrainian].

4. *Koziakov I.M.* (2000) Prokurorskyi nahlyad za zakonnistyuu operatyvno-rozshukovoyi diyalnosti: yoho problemy. "Prosecutor's Control of the Legality of Operational and Search Activities: Issues". Pravo Ukrayiny 1, 82–85 [in Ukrainian].

5. *Kozyakov I.M.* (2003) Prokurorskyi nahlyad u sferi operatyvno-rozshukovoyi diyalnosti. Visnyk prokuratury. "Prosecutor's Control in the Field of Operational and Investigative Activities". Bulletin of the Prosecutor's Office 7, 63–69 [in Ukrainian].

6. *Hrytsayenko L.R.* (2009) Prokurorska diyalnist v Ukrayini v svitli suchasnoho svitovoho dosvidu. "Prosecutorial Activities in Ukraine in the Light of Modern World Experience": monograph. Vinnytsya. 576 p. [in Ukrainian].

7. *Kolomiyets T.O.* (2011) Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyi kurs. Administrative Law of Ukraine. Academic Course: tutorial. Yurinkom Inter. 576 p. [in Ukrainian].

8. About the Prosecutor's Office: Bill of Ukraine dated October 14, 2014 No 1697-VII (official text). K., 2014. 112 p. [in Ukrainian].

9. Pro orhanizatsiyu prokurorskoho nahlyadu za doderzhannyam zakoniv orhanamy, yaki provodyat diznannya ta dosudove slidstvo. About the Organization of Prosecutorial Control of the Observance of Laws by the Authorities Conducting Inquiries and Pre-Trial Investigation: the Order of the Prosecutor General of Ukraine dated September 19, 2005 No 4 / edit. O.I. Medvedko. K.: Yurinkom Inter, 2009. 576 p. [in Ukrainian].

10. Pro organizatsiyu prokurors koho nahlyadu za doderzhannyam zakoniv orhanamy, yaki provodyat operatyvno-rozshukovu diyalnist : nakaz Heneralnogo prokurora Ukrayiny vid 19 veresnya 2005 r. n 4 hn. Prokuratura Ukrayiny/ za zah. red. O.I. Medvedka/ K. :Yurinkom Inter, 2009. 576 s.

11. *Uhrovetskyi P.V.* (2011) Administratyvni akty orhaniv prokuratury. "Administrative Acts of the Prosecutor's Office": author's abstract ... candidate degree of legal sciences: 12.00.07. 16 p. [in Ukrainian].

12. Yurydychna entsyklopediya: v 6 t. Legal Encyclopedia: in 6 vol. / editorial board: Y. S. Shemshuchenko (Head) and others. K.: Ukrainian Encyclopedia, 1998. Vol. 6. 765 p. [in Ukrainian].

UDC 342.9:351.741(477)

**T.V. Yevchuk,**

Postgraduate, Educational and Scientific Institute of Law IAPM,  
Kyiv, Ukraine

#### MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CONTROL OF THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE BY THE OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR

Under the mechanism of legal regulation it is considered a set of legal means through which the legal regulation of social relations in the field of administrative law is carried out. Paper states that the issues of the mechanism of administrative and legal regulation in the structure of supervision of the prosecutor's office for the

activities of the National Police of Ukraine in the legal literature haven't been not researched yet. There was a concept that supervisory proceedings are mainly governed by the rules of criminal procedural law, and the mechanism of such activity lies in the area of the criminal process. It is proved in the article that most of the concepts related to the control and supervision of the prosecutor's office are determined by the norms of administrative law, and the mechanism of administrative-legal regulation has all those components which have been developed by scientists who studied the norms of administrative law.

An attempt was made to determine the mechanism of legal regulation in the area of supervision of the prosecutor's office for the activities of the National Police of Ukraine and to identify its main components. On the basis of this definition, the provisions on the peculiarities of the operation of the abovementioned mechanism in the field of supervision of the prosecutor's office and supervisory activities of the work of the National Police are formulated. These features can be attributed to the fact that all activities of the prosecutor's office in the field of supervision are regulated by separate norms, which can be called the standards of prosecutor's office or prosecutor's law. In addition, these norms are, in most cases, clearly defined and do not allow double interpretation.

On the basis of such analysis, it is proposed to introduce a number of changes to certain normative acts in order to enhance the activity of the prosecutor's office in the field of supervising the work of the National Police.

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

Отримано 18.07.2018