



РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

ПОДОЛЯКА Сергій Анатолійович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

В статті автор досліджує особливості реалізації адміністративно-правових норм як важкого елемента механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Ключевые слова: протидія корупції, органи прокуратуры, сущность механизма правового регулирования, признака механизма правового регулирования, особенности административно-правового регулирования.

Постановка проблеми

Актуальною проблемою правового сьогодення України є прояв корупції в органах спеціально уповноважених на запобігання їй та протидію. У зв'язку з такими обставинами для виявлення та запобігання корупції в правоохоронних органах, зокрема в органах прокуратури, необхідним є створення комплексного механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції. Одним із основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні є акти реалізації норм адміністративного права.

Дослідження актів реалізації норм адміністративного права має вагомий значення у світли євроінтеграційних напрямів України. Так, Україна залишається однією з небагатьох європейських держав, де адміністративно-процедурне законодавство не має законодавчої систематизації. Хоча слід наголосити, що такі спроби систематизації ад-

міністративно-процедурних норм робилися українським законодавцем, проте до сьогодні адміністративно-процедурний кодекс так і не було прийнято.

Стан дослідження

У правовому просторі проблематика реалізації норм адміністративного права досліджувалась у працях таких вчених, як В.Б. Авер'янова, Н.В. Александрова, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, В.А. Бондаренка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, М.В. Коваліва, А.Т. Комзюка, В.М. Кудрявцева, С.А. Кулинич, Н.Р. Нижник, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка та інших. Акти реалізації норм адміністративного права згадуються у працях І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, О.Д. Коломоєць, Х.П. Ярмачі та інші. Проте комплексного дослідження актів реалізації норм адміністративного права в контексті механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні до сьогодні не проводилося, що зумовлює актуальність даного правового дослідження.

Виклад основного матеріалу

Динамічні зміни, що відбуваються у сучасному суспільстві внаслідок реформування органів прокуратури, підвищена увага суспільства щодо боротьби з корупцією зумовлюють необхідність комплексного аналізу елементів механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції

в органах прокуратури в Україні, зокрема актів реалізації адміністративно-правових норм.

Адміністративно-правові норми виконують свої функції тільки у випадку їх реалізації. Так, на думку В.Б. Авер'янова, під реалізацією норм адміністративного права потрібно розуміти втілення встановлених чи санкціонованих державою приписів правових норм у діяльності суб'єктів права. Також науковець зазначає, що проявляється реалізація норми права у дотриманні заборон, виконанні або дотриманні обов'язків, здобуття чи використання прав, перетворюючи правові норми у правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом [1, с. 167]. Не можемо повністю погодитися з даною позицією науковця, оскільки при такому правовому підході упускається ще одна важлива форма реалізації правових норм – застосування правових норм.

Погоджуємось із визначенням реалізації адміністративно-правових норм С.Г. Стеценко. На думку науковця, реалізація адміністративно-правових норм є процесом практичного втілення у життя приписів, які містяться у нормах адміністративного права [2, с. 78]. Схоже визначення наводить В.А. Бондаренко, вчений розглядає реалізацію норм адміністративного права як складне соціально-правове явище, змістом якого є процес втілення в діяльності суб'єктів права правових приписів, що закріплюють різні правові можливості, зокрема, до таких можливостей можна віднести правоздатність, законні інтереси, суб'єктивні права, юридичні свободи, галузеві правові принципи дозвільного спрямування [3, с. 84]. Важливо зазначити, що створення правових норм в Україні є меншою проблемою, аніж їх реалізація.

На думку В.Б. Авер'янова, основним завданням правозастосовчої діяльності є встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав і обов'язків та їх реалізація шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовчого акта [4, с. 173]. З огляду на наведені позиції впливає, що однією із форм реалізації норм адміністративного права є їх застосування. Така форма

реалізації адміністративно-правових норм полягає у видачі індивідуального правового акта обов'язкового характеру відповідним суб'єктом адміністративного права.

Для повного та об'єктивного визначення поняття акт реалізації норм адміністративного права, після з'ясування терміну реалізація норм адміністративного права, необхідно встановити суть поняття акт.

С.С. Алексєєв під правовим актом пропонує розуміти: дію (поведінку), зазвичай правомірну, тобто юридичний факт, що є правовою підставою для певних юридичних наслідків; результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; юридичний документ, тобто зовнішній словесно-документальний оформлений вираз волі, який закріплює правомірну поведінку та її результат [5, с. 192]. Така позиція науковця вказує на багатоглибкість даного правового явища, що породжує їх поділ на окремі види.

Р.Ф. Васильєв, досліджуючи проблеми управлінських правових актів, зазначав, що це вольові владні дії суб'єктів адміністративного права, основою яких є виконання законів у процесі реалізації функцій державного управління і які спрямовані на виникнення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Такі дії можуть мати як усне, так і документальне вираження [6, с. 17]. З такого визначення науковця визначається така характерна ознака правового акта як вольовий характер. Погоджуючись з таким визначенням даного поняття, вважаємо, що основою будь-якого акта є волевиявлення відповідних суб'єктів. Тому поняття акт можна розглядати в контексті двох інших понять рішення та дія, якщо вони породжують певні правові наслідки.

Визначальним вважаємо значення акта як певної вольової дії. Причому не виключено, що така дія може мати документальну форму зовнішнього виразу.

Погоджуємося з правовою позицією Л.В. Ковалю, який зазначає, що недоречно розширювати правовий акт на дію та її форму та наголошує, що належне оформлення є лише передумовою набрання адміністративним актом чинності [7, с. 70-71].

Отже, пропонуємо наступне визначення акту реалізації норм адміністративного права. Це індивідуальний правовий акт адміністративного органу зовнішньої дії спрямований на реалізацію адміністративно-правових норм.

На підставі даного визначення можна виділити такі ознаки акта реалізації норм адміністративного права:

- Індивідуальний характер. При дослідженні індивідуальних актів управління Н.В. Александрова визначала, що такі акти спрямовані на врегулювання відносин окремих осіб, а характерною їх ознакою є чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [8, с. 151].

- Суб'єктом видання такого акта є спеціальний суб'єкт адміністративної влади. В.П. Тимошук зауважує, що окремими адміністративними повноваженнями можуть наділятися не тільки органи публічної адміністрації, але й інші суб'єкти (підприємства, установи, організації тощо). Зважаючи на адміністративну владу таких суб'єктів, учений їх називає «адміністративними органами» [9, с. 24]. Підтримуючи таку позицію, вважаємо доцільним та обґрунтованим таке застосування даного терміну для визначення суб'єктів реалізації адміністративно-правових норм.

- Зовнішня дія актів реалізації норм адміністративного права проявляється в їх спрямуванні назовні та дозволяє відмежувати від внутрішніх адміністративних актів щодо вирішення внутрішніх адміністративних питань організаційного характеру адміністративного органу.

- Змістом даних актів є реалізація норм адміністративного права, тобто фак-

тичне впровадження в життя приписів, які у них містяться.

- Односторонність актів реалізації адміністративно-правових норм, яка проявляється у тому, що дані акти, як будь-які інші адміністративні акти, є владними односторонніми волевиявленими актами відповідного адміністративного органу.

- Актам реалізації правових норм адміністративного права може бути притаманний як разовий, так і постійний характер.

Зокрема, до актів реалізації правових норм адміністративного права в прокуратурі можна віднести накази та вказівки прокурорів. Так, стаття 17 ЗУ «Про прокуратуру» визначає, що прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами має Генеральний прокурор. Також правом видачі письмових наказів адміністративного характеру з відповідною локацією дії наділяються керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, перші заступники та заступники керівників органів прокуратури відповідно до розподілу обов'язків. Вказівки прокурора вищого рівня є обов'язковими до виконання відповідним прокурором нижчого рівня [10].

Механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні в цілому можна розглядати як певну систему правових засобів адміністративно-правового характеру, спрямованих на врегулювання суспільних відносин щодо виявлення, запобігання та протидії корупції в органах прокуратури, яка складається з комплексу елементів. Так, одним із таких елементів є акт реалізації адміністративно-правових норм.

Важливість (та незмінність) актів реалізації норм адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні полягає у наступному:

Дані акти є одним із основних адміністративно-правових засобів механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в Україні. Фактично дані акти є втіленням в суспільні правовідносини адміністративних правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права. У системі засобів протидії корупції в органах прокуратури України вони займають непересічне значення, зумовлене оперативністю та ефективністю їх правового застосування.

Стійкий (незмінний) характер актів реалізації норм адміністративного права. Так, не допускається самовільна, безпідставна зміна адміністративним органом прийнятого акту реалізації. Оскільки прокуратура є державним органом, то, відповідно, такий акт можна вважати державним. Акти реалізації норм адміністративного права приймаються компетентними суб'єктами адміністративного права на підставі та на виконання законних правових норм. Правове значення даних актів також полягає у тому, що вони містять механізм правової реалізації правової норми адміністративного права.

Дані акти спрямовані на забезпечення, окрім загальних вимог, також на сприяння здійснення основних функцій та досягнення цілей прокуратури [11, с. 341].

Особливе незалежне та самостійне місце прокуратури у системі правоохоронних органів, що дозволяє визначити їх як єдину систему державних органів зі спеціальним конституційним та адміністративно-правовим статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного та неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав та свобод й інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі, та які підзвітні та підконтрольні виключно Президенту України, Верховній Раді України та громадянам України [12, с. 233]. Така значущість правового положення органів прокуратури в системі правоохоронних органів держави зумовлює високу пріоритетність правового врегулювання їх діяльності та достатнього контролю за нею.

Подвійною роллю управління є діяльність прокуратури. Як слушно зазначають В.А. Сливенко та С.А. Кулинич, роль управління в діяльності прокуратури двояка. З одного боку, управління створює нормальний процес організації державного звинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в суді, прокурорського нагляду за додержанням законодавства оперативними підрозділами та виконання досудового слідства й інших функцій прокуратури. З іншого – управління покликане вдосконалити реалізацію цих функцій, розробляти і впроваджувати в діяльність прокуратури рекомендації тактичного й методичного характеру, технологію і техніку оброблення інформації про стан законності та діяльності щодо її зміцнення, удосконалення правового регулювання організаційної структури органів прокуратури та їх апаратів. У цьому є регулююча роль управління [13, с. 72].

Акти реалізації норм адміністративного права в системі механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції у органах прокуратури в Україні слід розглядати як волевиявлення посадових осіб органів прокуратури чи відповідних органів, яке спрямоване на протидію корупції, забезпечує реалізацію адміністративно-правових норм у внутрішній та зовнішній діяльності органів прокуратури, спрямованих на мінімізацію й усунення корупційних проявів у суспільному житті загалом та в органах прокуратури зокрема.

Слід зазначити, що акти реалізації норм адміністративного права займають важливе місце в механізмі адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні. Актуальність зазначених актів зумовлена особливим статусом органів прокуратури та вагомістю покладених на них функцій. Недосконалість чинного законодавства, що супроводжується зловживаннями відповідних адміністративних органів у сфері протидії та запобігання корупції в Україні, зумовлює необхідність проведеного дослідження. Проблеми актів реалізації адміністративно-правових норм у сфері протидії корупції є актуальними для всіх адміністративно-правових органів, а

АНОТАЦІЯ

У статті автор досліджує особливості реалізації адміністративно-правових норм, як важливого елемента механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Ключові слова: протидія корупції, органи прокуратури, адміністративно-правові норми, акти реалізації норм адміністративного права.

SUMMARY

In the article the author investigates the peculiarities of the implementation of administrative and legal norms as an important element of the mechanism of administrative and legal regulation of counteraction to corruption in the prosecutor's office in Ukraine.

Keywords: Counteraction to corruption, prosecutor's offices, administrative and legal norms, acts of implementation of the norms of administrative law.

тому потребують відповідних наукових досліджень. Недосконалість чинного законодавства зумовлює необхідність впровадження обґрунтованих змін, зокрема в частині врегулювання процедури прийняття актів реалізації адміністративно-правових норм.

Висновок

Визначено, що реалізація норм адміністративного права в системі механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні це волевиявлення посадових осіб органів прокуратури чи відповідних органів, яке спрямоване на протидію корупції, забезпечує реалізацію адміністративно-правових норм у внутрішній та зовнішній діяльності органів прокуратури, спрямованих на мінімізацію й усунення корупційних проявів у суспільному житті загалом та в органах прокуратури зокрема.

Література

1. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та ін.; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навч. посіб.]/ С.Г. Стеценко.-К.: Атіка, 2008. – 624 с.
3. Бондаренко В.А. Деякі питання реалізації адміністративно-правових норм / В.А. Бондаренко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013.– №4. – С. 78–86.
4. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та ін.;

голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.

5. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. – М.: Юрид. Лит. – 1982. – 360 с.

6. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. – М., 1970. – 236 с.

7. Коваль Л.В. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

8. Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384с.

9. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.

10. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 2-3. - ст.12.

11. Щамбура Д.В. Поняття і характерні риси юридичних актів органів прокуратури України. / Д.В. Щамбура //Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія»: Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. – Вип. 44. – С. 337 - 342.

12. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади / А.Т. Комзюк // форум права.- 2013. – №2. – С. 230-234.

13. Кулинич, С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право / Кулинич С. А.; ХНУВС. – Х., 2007. – 20 с.