



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ УЧАСТИИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Александр КОБИЛЯНСКИЙ,
соискатель

Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

The article defines the concept of «legislative regulation of the administrative and legal relations that arise in the participation of the Prosecutor's Office»; analyzed the main international and national regulations in this area. Revealed the prospects of further development of legislative regulation of the administrative and legal relations that arise from the participation of the Prosecutor's Office, consisting of the provisions of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» in line with the Constitution of Ukraine and international legal acts, including the addition of functions prosecutor's function to protect the rights, freedoms citizens, law enforcement authorities on these issues of state power and local self-government, their officials and officers.

Key words: legal regulation, administrative law relations, public prosecutors, law.

Аннотация

В статье определено понятие «законодательное регулирование административно-правовых отношений, которые возникают при участии органов прокуратуры Украины»; проанализированы основные международные и национальные нормативно-правовые акты в указанной сфере. Выявлены перспективы дальнейшего развития законодательного регулирования административно-правовых отношений, которые возникают с участием органов прокуратуры Украины, включающие приведение положений Закона Украины «О прокуратуре» в соответствие с Конституцией Украины и международными правовыми актами, в том числе дополнение функций прокуратуры функцией обеспечения защиты прав, свобод граждан, соблюдения законов по этим вопросам органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными и служебными лицами.

Ключевые слова: законодательное регулирование, административно-правовые отношения, органы прокуратуры, законодательство.

Постановка проблемы. Развитие административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры, требует их должного законодательного регулирования, в частности определения элементов этих правоотношений, порядка и оснований их возникновения и т.п. В то же время специфика административно-правовых правоотношений, возникающих в этой сфере, обуславливает особенность их правового регулирования. Исследование основных видов нормативно-правовых актов, в том числе международных, регламентирующих административно-правовые отношения, возникающие с участием органов прокуратуры Украины, и их особенностей позволит выяснить дальнейшие перспективы развития такого вида правоотношений и направления совершенствования национального законодательства в этой сфере.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных законодательному регулированию административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры, что в сочетании с необходимостью

комплексного научного анализа этого вопроса обуславливает важность и своевременность статьи.

Состояние исследования. В научной правовой литературе проблему законодательного регулирования административно-правовых отношений, в том числе с участием правоохранительных органов, исследовали такие ученые, как: В.Б. Аверьянов, А.Н. Бандурка, И.Л. Бачило, А.К. Бессмертный, Ю.П. Бытяк, И.П. Голосниченко, С.В. Кивалов, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, Ю.М. Козлов, Е.В. Куренной, В.М. Плишкин, А.А. Селиванов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Шамрай, М.Я. Швец и многие другие. Однако в современных условиях исследование перспектив законодательного регулирования административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры Украины, отечественными учеными не проводилось, что обуславливает актуальность темы.

Цель и задачи исследования. Целью статьи является определение перспектив законодательного регулирования административно-правовых отношений с участием органов прокуратуры Украины. Для реализации

поставленной цели были выполнены такие задачи: определено понятие «законодательное регулирование административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры Украины», проанализированы основные международные и национальные нормативно-правовые акты в этой сфере и выявлены перспективы дальнейшего развития законодательного регулирования административно-правовых отношений, которые возникают с участием органов прокуратуры Украины.

Изложение основного материала исследования. Так, для определения перспектив развития законодательного регулирования административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры, необходимо выяснить значение термина «законодательное регулирование административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры».

В Большом толковом словаре современного украинского языка термин «регулировать» означает: 1) организовывать что-либо, управлять чем-то, подчиняя его соответствующим пра-



вилам, определенной системе; 2) добиваться нормальной работы машины, установки, механизма и т. д., обеспечивая слаженное взаимодействие составных частей, деталей [1, с. 480]. Таким образом, в общеправовом смысле категория «регулирование» означает приведение общественных правоотношений, а также других явлений общественно-правового характера в соответствие с требованиями нормативно-правовых актов – законов и подзаконных актов.

В юридической литературе термин «правовое регулирование» определяется как осуществляемое обществом или государством с помощью правовых средств упорядочение, охрана и развитие общественных отношений [2, с. 431]. Правовое регулирование обеспечивает согласование индивидуальных и публичных интересов, создает условия для равного развития всех субъектов правоотношений. По мнению В.С. Нерсесянца, правовое регулирование осуществляет информационное, ценностно-мотивационное и непосредственно регулирующее воздействие на общественные отношения в пределах определенного пространства, времени и круга лиц [3, с. 414]. С такой точкой зрения следует согласиться, поскольку законодательные акты, регулирующие различные виды и сферы общественных правоотношений, должны соответствовать историческому этапу развития государства и общественных правоотношений, которые возникают в нём между различными субъектами.

Как верно при этом отмечает А.Е. Гольцова, что с развитием общества меняется и предмет правового регулирования. Это фактически означает, что одни отношения отмирают и поэтому выходят из сферы правового регулирования (например, отношения, связанные с существованием наследственной монархии), другие начинают активно влиять на жизнь общества и поэтому возникает потребность в их правовом урегулировании (взаимоотношения с окружающей средой, информационные технологии и др.) [4, с. 56]. В связи с этим следует сделать вывод о том, что существует прямая взаимосвязь между развитием общественных правоотношений и развитием законодательства, регулирующим эти правоотношения.

Правовое регулирование в зависимости от предмета и сферы своего

действия делится на отдельные виды: гражданско-правовое, хозяйственно-правовое, административно-правовое регулирование и др.

Административно-правовые отношения являются предметом регулирования административно-правового законодательства. Таким образом, законодательное регулирование административных правоотношений, возникающих при участии органов прокуратуры, можно определить как осуществляемое с помощью законодательных и подзаконных нормативных актов упорядочение всех элементов административных правоотношений, возникающих при осуществлении органами прокуратуры функции защиты прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц, а также публичных интересов, и приведение их в соответствие с требованиями международного и внутринационального законодательства с учетом исторических условий государственного и общественного развития.

Определяя основные законодательные акты, регулирующие административные правоотношения, возникающие с участием органов прокуратуры в Украине, необходимо учитывать, что в систему законодательных актов в этой сфере входят:

1) нормативно-правовые акты, регламентирующие содержание административных правоотношений, возникающих с участием органов прокуратуры: права и обязанности органов прокуратуры в этой сфере, а также права и обязанности другой стороны такого вида административных правоотношений – граждан и юридических лиц. К этим актам относятся международные нормативно-правовые акты [5; 6], Конституция Украины [7], Кодекс Украины об административных правонарушениях [8], законы «О прокуратуре» [9] и др.;

2) нормативно-правовые акты, действие которых направлено на регулирование объекта административных правоотношений, возникающих при участии органов прокуратуры, – деятельность органов прокуратуры, направленная на планирование, организацию, управление осуществлением своих функций. К этим актам относятся преимущественно отраслевые приказы Генерального прокурора Украины: «Об организации прокурорского надзора за

соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным производствам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан» [10] и др.;

3) нормативно-правовые акты, регламентирующие основания и условия возникновения административных правоотношений при реализации органами прокуратуры своих функций. К этим актам относятся процессуальные нормы Кодекса Украины об административных правонарушениях [8], закон «О прокуратуре» [9] и др.

Проанализируем основные нормативные акты, регламентирующие административно-правовые отношения в деятельности органов прокуратуры.

Так, среди международно-правовых актов большое значение в регулировании административно-правовых отношений с участием органов прокуратуры имеют Стандарты профессиональной ответственности и изложение основных обязанностей и прав прокуроров от 23 апреля 1999 г. [5], Руководящие принципы ООН по роли обвинителей от 1990 г. [6] и т.д.

В соответствии со Стандартами профессиональной ответственности и изложением основных обязанностей и прав прокуроров, принятых Международной ассоциацией прокуроров, прокуроры должны:

а) всячески поддерживать честь и достоинство своей профессии;

б) всегда вести себя профессионально, соблюдая законы, а также правила и этические нормы своей профессии;

в) постоянно придерживаться самых высоких стандартов честности и усердия;

д) всегда быть хорошо информированными и следить за изменениями в законодательстве, которое имеют отношение к их деятельности;

е) быть последовательными, независимыми и беспристрастными;

ф) всегда защищать право обвиняемого на справедливое судебное разбирательство, и, в частности, убеждаться, что показания в пользу обвиняемого происходят согласно закону и требованиям к справедливому судебному разбирательству;

г) всегда служить общественным интересам и защищать их;



h) уважать, защищать и отстаивать общие принципы человеческого достоинства и права человека [5]. Кроме того, указанным международным актом определяются гарантии независимости прокуроров, полномочия, организация сотрудничества с другими государственными органами, гражданами и т.п.

Руководящие принципы ООН о роли обвинителей от 1990 г. [6] регламентируют вопросы квалификационного отбора и профессиональной подготовки прокуроров, их правовой статус и условия прохождения службы, роль в уголовном производстве и т.п.

Основные международные стандарты и принципы нашли свое воплощение в нормах национального законодательства. Высшее звено системы национального законодательства в сфере регулирования административно-правовых отношений в деятельности органов прокуратуры занимает Конституция Украины [7], которая определяет основные принципы организации деятельности и конституционные функции органов прокуратуры Украины.

В 2015 г. в действие вступил новый Закон Украины «О прокуратуре» [9], который, несомненно, стал шагом вперед на пути развития административно-правового статуса органов прокуратуры Украины. Этим Законом было внесено ряд существенных изменений, которые значительно повысили гарантии независимости прокуроров (внедрение деятельности органов прокурорского самоуправления); детально регламентировали вопрос отбора и квалификационной подготовки будущих и действующих прокуроров; повысили социальные гарантии прокуроров, уровень оплаты труда и др. Таким образом, в новом Законе «О прокуратуре» были учтены многие требования международных актов в сфере регулирования деятельности прокуроров. Однако всё ещё остаются проблемы в некоторых отраслях законодательного регулирования административно-правовых отношений при участии органов прокуратуры Украины. Одной из наиболее значительных из них является несоответствие ст. 121 Конституции Украины и ст. 2 Закона «О прокуратуре» относительно перечня функций этого органа.

Что касается подзаконных нормативно-правовых актов, то на этом эта-

пе Генеральным прокурором Украины происходит пересмотр основных отраслевых приказов, принятие новых в соответствии с обновлённым законодательством. В связи с этим существует значительное число неурегулированных на ведомственном уровне вопросов, в том числе касающихся административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры: вопросы защиты конституционных прав граждан, прав в сфере производства по делам об административных правонарушениях и др.

Выводы. Таким образом, перспективами развития законодательного регулирования административных правоотношений, возникающих при участии органов прокуратуры, являются: 1) приведение положений Закона Украины «О прокуратуре» в соответствие с Конституцией Украины и международными актами, а именно: дополнить функции прокуратуры, определённых ст. 2 нового Закона «О прокуратуре» функцией обеспечения защиты прав, свобод граждан, соблюдения законов по этим вопросам органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными и служебными лицами (в соответствии с п. 5 ст. 121 Конституции Украины); 2) расширение сферы правозащитной функции в сфере производства по делам об административных правонарушениях; 3) принятие правоприменительных актов (соответствующих приказов Генерального прокурора Украины) в сфере регулирования отношений по планированию, организации, управлению, контролю, возникающих при реализации органами прокуратуры правозащитной функции, в частности приказов «Об организации и обеспечении органами прокуратуры защиты прав и интересов граждан и юридических лиц в сфере производства по делам об административных правонарушениях», «Об организации деятельности органов прокуратуры в сфере защиты конституционных прав граждан» и др.

Список использованной литературы:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

2. Теорія держави та права : [підручник] / [Є.О. Гіда, Є.В. Білозеров, А.М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є.О. Гіди. – К. : Ви-во ФОП О.С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

3. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма-Инфра-М, 1999. – 832 с.

4. Гольцова О.Є. Соціальне регулювання та правове регулювання – співвідношення понять / О.Є. Гольцова // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 53–57.

5. Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів : міжнародний документ від 23.04.1999 р. // Радник юстиції – 2005. – № 1(2). – С. 5–7.

6. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 1990 р. // Вісник прокуратури України. – 2002. – № 6. – С. 122–131.

7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073–X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

9. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

10. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : Наказ Генерального прокурора України від 12.04.2013 р. № 7гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102.