

УДК 342.951:351.14

**Сергій Циганок,**

канд. юрид. наук, докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

## ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті сформовано поняття й розкрито зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, юридична природа якого полягає в адміністративній діяльності прокурорів та органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права. Його метою є забезпечення якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організація й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і деякі інші функції. Це здійснюється через визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності та деполітизації прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядчу діяльність і здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, засади юридичної відповідальності працівників прокуратури та соціальний захист прокурорів.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, адміністративно-правове забезпечення, досудове розслідування, зміст, норми адміністративного права, обвинувачення в суді, поняття, прокуратура, юридична природа.

**Постановка проблеми.** Громадяни України мають невід'ємне право на безпечне суспільство. На сторожі цієї цінності стоять правоохоронні органи, особливе місце серед яких належить прокуратурі України, яка має монополіне право здійснювати державне обвинувачення в судді в кримінальних справах. Притягнення винних осіб у скоєнні злочинів до кримінальної відповідальності є провідним заходом забезпечення принципу верховенства права, невідворотності покарання, заміни помсти справедливим покаранням. Усе це разом є провідними чинниками запобігання скоєнню нових злочинів у сферах забезпечення безпеки громадян, нормального функціонування громадянського суспільства та забезпечення публічних інтересів держави.

Правова діяльність прокуратури регулюється нормами багатьох галузей права, провідне місце в цій системі належить нормам кримінального процесу та кримінального права. Однак забезпечення діяльності прокурорів та органів прокуратури здійснюється нормами адміністративного, фінансового, бюджетного й соціального права. Серед них вагоме невід'ємне місце належить адміністративно-правовим нормам. Саме завдяки їм установлюється правовий статус прокурорів та органів прокуратури, забезпечуються незалежність і деполітизація прокуратури, регулюються кадрові питання, провадження

зі звернень громадян, представництво органами прокуратури в адміністративному суді тощо.

Разом із тим сучасне українське суспільство переживає період динамічного розвитку, формування повноцінної за своєю сутністю правової держави, в якій права і свободи громадян мають не тільки беззаперечно визнаватися, а й ефективно забезпечуватися. На цьому шляху виникає багато як внутрішніх, так і зовнішніх викликів, які засвідчують низку невирішених проблем. Результати соціологічних досліджень висвітлюють низький рівень довіри громадян до державного апарату, який становить лише дещо більше ніж 11% [1]. Це сталося через різні причини: високі сподівання після Революції Гідності на органи державної влади, незавершеність реформування судової гілки влади, недосконалість норм права, зокрема адміністративно-правових.

Отже, незадоволеність громадян діяльністю державних інституцій, неналежний захист прав, свобод і законних інтересів осіб у системі судової гілки влади, постійне ускладнення суспільних відносин, неналежний рівень правової культури громадян і зумовлюють актуальність дослідження.

На проблему поняття і змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України звертали свою увагу вчені: О. Агєєв, М. Берідзе, В. Галуцько, П. Ді-

хтєвський, А. Іванищук, М. Івчук, О. Іщук, О. Кузьменко, С. Кулинич, В. Миколенко, Т. Мироненко, Є. Попович, С. Стеценко, В. Шемчук, В. Шуба, М. Якимчук, В. Яценко та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього аналізу, свої наукові зусилля вони зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, думок із цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства з'ясувати зміст і сформулювати поняття адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з Британською енциклопедією, прокурор – це державний чиновник, який здійснює обвинувачення відповідачів у кримінальних справах від імені держави «корони». Хоча практично його функції є дещо ширшими: він своїм впливом охоплює всі етапи кримінального процесу, від розслідування, проведеного поліцією через суд і за його межами, до всіх рівнів оскарження. Крім того, він здійснює захист інтересів держави в цивільних справах [2].

В Україні прокуратуру визначено конституційним органом у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України, де ст. 131-1 присвячено прокуратурі, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом [3]. Таким спеціальним актом є Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, згідно з яким прокуратура становить єдину систему, що здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [4].

У теорії адміністративного права існують певні тенденції щодо юридичної природи адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. Професор М. Якимчук теорію управління в органах прокуратури розглядає згідно із забезпечувальним характером самої функції управління, вона є похідною від концептуальних уявлень про призначення й функціональний

зміст діяльності прокуратури. Він вважає, що предметом управління в органах прокуратури є внутрішня взаємодія складників цієї системи – органів і посадових осіб, оскільки ізольовані дії учасників управлінського процесу не породжують управлінських відносин. Процес управління в органах прокуратури розкрито через відповідну характеристику функцій, форм і методів управління, управлінських відносин, стадій управлінського процесу. Обґрунтовується думка, що система принципів управління в органах прокуратури, у свою чергу, пов'язана з принципами організації діяльності та здійснення прокурорського нагляду [5].

На думку М. Івчук, адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених державою на прокуратуру прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є юридично закріплені цілі, завдання й функції, компетенція, організаційно-структурний компонент і відповідальність. До основних характеристик адміністративно-правового статусу органів прокуратури зараховано такі: по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами; по-друге, його зміст становлять права й обов'язки; по-третє, він визначає місце прокуратури в системі органів державної влади; по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень [6].

В. Шуба зазначає, що адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються під час як зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа. До зазначеної категорії правовідносин зараховано питання, пов'язані з правотворчістю, проходженням служби, розглядом звернень громадян, реалізацією контрольних і наглядових повноважень [7].

О. Іщук довів, що правовим статусом органів прокуратури як суб'єкта адміністративної юрисдикції є регламентоване адміністративними нормами (в органічних законах про прокуратуру та судовій, кодексах та інших нормативно-правових актах) правове становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю елементів: місцем у державному механізмі, сукупністю повноважень, функціями, системою правових і соціальних гарантій прокурорської

діяльності. До елементів адміністративної юрисдикції прокуратури вчений зараховує участь органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення; прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності; участь органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян щодо дотримання процесуального порядку та особливостей розгляду й вирішення звернень громадян, а також процесуальні повноваження прокурора в певному виді провадження; представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді, як представницьку функцію органів прокуратури звернення до адміністративного суду із заявами або позовами про захист інтересів громадянина, держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; безпосередню участь прокурора в суді під час розгляду адміністративних справ; унесення апеляційної або касаційної скарги чи заяв про їх перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами й участь у цих переглядах [8].

На думку Т. Мироненко, під управлінням взаємодією органів прокуратури з громадськістю варто розуміти активну цілеспрямовану діяльність означених органів із формування зв'язків з активними верствами населення України, за допомогою яких створюються умови для вдосконалення діяльності органів прокуратури та побудови в Україні громадянського суспільства [9].

Професор Є. Попович доводить, що організаційно-правовими чинниками управління органами прокуратури України є такі: забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури як необхідна умова її функціонування; особливості юридичної відповідальності працівників прокуратури; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; робота з кадрами в органах прокуратури (професійно-орієнтаційна робота в органах прокуратури, добір, навчання та розстановка кадрів в органах прокуратури, проблеми проходження служби в органах прокуратури, перепідготовка й підвищення кваліфікації працівників прокуратури); соціально-правовий захист працівників органів прокуратури [10]. На наш погляд, зазначений перелік має бути доповнений засадами та методологією оцінювання професійної діяльності прокурорів.

Що стосується теорії адміністративно-правового забезпечення, то цікавими в цій сфері є напрацювання А. Іванишчука, присвячені загалом судовій гілці влади. Він уважає, що адміністративно-правове забезпечення судової гілки влади – це цілеспрямований нормативно-організаційний вплив норм ад-

міністративного права, які розвивають та уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства загалом. Змістом адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними та горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [11].

Сучасні теорія і практика адміністративного права базуються на категорійних положеннях публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади, що характеризується зовнішнім вираженням реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, адміністративною діяльністю публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; негативним відмежуванням від законодавчої діяльності; здійсненням правосуддя; політичною діяльністю виконавчої влади; діяльністю, спрямованою на задоволення приватних інтересів.

При цьому виділяються такі види публічного адміністрування: за змістом – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності; за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації – зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації; внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації; за юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу – втручальне публічне адміністрування та сприяльне публічне адміністрування, що має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод або законних інтересів; забезпечувальне адміністративне провадження, пов'язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб [12, с. 18–21].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі узагальнення щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України:

1) за своєю сутністю прокурор – це державний чиновник, який здійснює обвинувачення відповідачів у кримінальних справах від імені держави й деякі інші виключно

публічні функції з метою захисту держави і громадян;

2) прокуратура в Україні є конституційним органом, який належить до судової гілки влади і здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і вирішення відповідно до закону деяких інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави;

3) норми адміністративного права, які зосереджені в органічних законах про прокуратуру, судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах, забезпечують діяльність прокуратури заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів громадянина або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, іншими словами, норми адміністративного права є вторинними забезпечувальними в діяльності прокуратури порівняно з кримінально-процесуальними нормами та нормами кримінального права, які є первинними (основними);

4) основою адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України є адміністративно-правовий статус прокурорів та органів прокуратури;

5) невід'ємним складником в аналізованій сфері є адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури; питання забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури; надання прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами регіональних прокуратур нормативних актів; здійснення виконавчої діяльності шляхом участі органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності, управління взаємодією органів прокуратури

з громадськістю; реалізація контрольних і наглядових повноважень; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; внутрішньоорганізаційна діяльність органів прокуратури, а саме робота з кадрами в органах прокуратури, засади та методологія оцінювання професійної діяльності прокурорів;

6) змістом адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини.

**Висновки.** Отже, адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури – це адміністративна діяльність прокурорів та органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і деякі інші функції через визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядча діяльність і здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, засади юридичної відповідальності працівників прокуратури та соціального захисту прокурорів.

#### Список використаних джерел:

1. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр Разумкова. 2017. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii-2>.
2. Prosecutor / British Encyclopedia. URL: <https://www.britannica.com/topic/prosecutor>.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Голос України. 25.10.2014. № 206.
5. Якимчук М. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2002. 32 с.
6. Івчук М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
7. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України:

загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

8. Ішук О. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.

9. Мироненко Т. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.

10. Попович Є. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2010. 32 с.

11. Іванишук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: монографія. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 434 с.

12. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

13. Берідзе М. Адміністративно-правові засади провадження із звернень громадян в органах прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.

14. Шемчук В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2009. 19 с.

15. Яценко В. Організація діяльності прокуратури щодо розгляду звернень громадян: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

16. Миколенко В. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

17. Агєєв О. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2006. 18 с.

18. Кулинич С. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 21 с.

19. Карпунцов В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ, 2018. 464 с.

*В статтє сформировано поняттє и раскрыто содержание административно-правового обеспечения деятельности прокуратуры, юридическая природа которого заключается в административной деятельности прокуроров и органов прокуратуры на основе реализации норм административного права. Его целью является обеспечение качественного и своевременного осуществления прокурорами поддержания публичного обвинения в суде, организация и процессуальное руководство досудебным расследованием и некоторые другие функции. Это осуществляется путем определения административно-правового статуса, обеспечения независимости прокуратуры, предоставления своеобразных административных услуг, исполнительно-распорядительной деятельности и осуществления внутрениорганизационной деятельности, основ юридической ответственности работников прокуратуры и социальной защиты прокуроров.*

**Ключевые слова:** административная деятельность, административно-правовое обеспечение, досудебное расследование, нормы административного права, обвинение в суде, понятие, прокуратура, содержание, юридическая природа.

*In the article the concept and content of administrative and legal support of the activities of the prosecutor's office are formulated. The legal nature of which consists in the administrative activity of prosecutors and prosecutors based on the implementation of the rules of administrative law. Its purpose is to ensure high-quality and timely prosecutors' compliance with public prosecution in court, organization and procedural guidance of pre-trial investigation and some other functions. It is carried out by means of determining the administrative-legal status, ensuring independence of the prosecutor's office, granting of peculiar administrative services, executive and administrative activities and implementation of internal organizational activities, the principles of legal responsibility of the prosecutor's staff and the social protection of prosecutors.*

**Key words:** administrative activity, administrative support, concept, content, legal nature, norms of administrative law, pre-trial investigation, prosecution in court, prosecutor's office.