

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.61>**Ю. Ю. Варга**

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету  
ORCID ID: 0009-0001-5409-7077

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*У статті відзначено на необхідності спеціальних досліджень організаційно-правових засад діяльності прокуратури саме як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Висвітлено напрацювання наукової доктрини щодо розуміння категорій «організаційно-правові засади діяльності прокуратури» та «об'єкт адміністративно-правового регулювання», відзначено невирішені проблеми стосовно надання визначення окресленим поняттям. Запропоновано авторське розуміння трактування поняття «організаційно-правові засади діяльності прокуратури». Останні, в свою чергу розподілено на загальні та внутрішньо-організаційні. Загальні класифіковано на основні (нормативно-правові, інституційні, процедурні, матеріально-технічні, інформаційні) та додаткові (засади, що визначають взаємодію між органами прокуратури, а також прокуратури та громадянського суспільства). Також, опираючись на позиції дослідників, виділено специфіку організаційно-правових засад діяльності прокуратури, за якою окремі їх аспекти слід віднести до об'єкта адміністративно-правового регулювання.*

**Ключові слова:** прокуратура, організаційно-правові засади діяльності прокуратури, адміністративно-правове регулювання, об'єкт адміністративно-правового регулювання, публічний інтерес, адміністративні процедури, юридична відповідальність.

**Постановка проблеми.** Удосконалення діяльності прокуратури є одним із визначальних напрямів реформування усієї системи здійснення правосуддя. Зусилля державотворців спрямовуються на формування інституційно ефективної прокуратури, спроможної забезпечити належний захист прав і свобод громадян, основоположних загальносуспільних інтересів у процесі судочинства, підтримувати якісний стан правопорядку, законності, відкритості та прозорості у своїй діяльності, будучи гідним представником правничої професії та керуючись загально визнаними світовими стандартами наведеної діяльності.

Попри тривалі традиції функціонування прокурорських органів на теренах нашої держави, численні підходи до їх діяльності потребують перегляду та оновлення. Наведений процес є досить складним, та потребує комплексного вивіреного і системного підходу, адже стосується питання реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури. А останні є досить об'ємною та багатокомпонентною правовою категорією, яка, на жаль,

і до сьогодні не отримала чіткого визначення у науковій доктрині. З іншого боку, важливою особливістю удосконалення діяльності прокурорських органів є значний публічний інтерес у його ефективному здійсненні, який походить від публічного інтересу, що закладений безпосередньо у щоденній діяльності наведеної структури, у тих завданнях, які вона реалізує, та цілях, які досягає. Саме тому модернізація організаційно-правових засад діяльності прокуратури потребує застосування засобів адміністративного права, використання його методів та прийомів задля найбільш ефективного спрямування діяльності таких органів публічної адміністрації, збалансування та охорони публічного інтересу у визначеній сфері. Виходячи з наведеного актуальним та необхідним науковим завданням на сьогодні є висвітлення специфіки організаційно-правових засад діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяль-

ності різних органів публічної адміністрації досліджували В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Горшеньов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, П.І. Кононов, І.М. Лазарев, М.М. Тищенко та інші. Специфіку діяльності прокуратури висвітлювали у своїх дослідженнях І. О. Артеменко, Д. М. Добровольський, В. В. Долежан, Л. С. Драгомирецька, Л. Ю.Європіна, П. М. Каркач, С.В.Ківалов, І. Є. Марочкін, О.В.Маслова, О. Р. Михайленко, С. В. Подкопаєв, Ю. Є. Полянський, М.М. Слюсаревський, та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте на сьогодні бракує спеціальних досліджень організаційно-правових засад діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Метою** даної статті є з'ясування специфіки організаційно-правових засад діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Складність проведення більш спеціальних досліджень полягає у тому, що у доктрині адміністративного права на сьогодні бракує чіткого трактування понять «організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури», а також «об'єкт адміністративно-правового регулювання».

Зокрема, Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін дійшли висновку, що організаційне забезпечення органів судової влади можна визначити як сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади [1, с. 60]. Під організаційним забезпеченням діяльності прокуратури П.І. Шаганенко розуміє комплекс нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних заходів, які направлені на раціональний розподіл трудової діяльності, гарантування правового статусу прокурорів, забезпечення адекватними умовами праці, підтримку організаційного порядку, психологічно здорової атмосфери у колективі з метою досягнення високої ефективності виконання прокуратурою своїх повноважень і містить регулярну щоденну процесуальну та іншу діяльність органів прокуратури, а також контроль та оцінку виконаної роботи [2, с. 146].

Як бачимо, вище запропоновані судження, у яких науковці висловлюють дещо відмінні під-

ходи у розумінні поняття адміністративно-правових засад діяльності державних органів (суду, прокуратури). Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін акцентують увагу саме на позапроцесуальному характері їх впливу, в той час, як П.І. Шаганенко включає у їхній зміст також і щоденну процесуальну діяльність. При дослідженні поняття організаційно-правових засад діяльності прокуратури варто зауважити, що у своєму змісті воно перетинається з категорією адміністративно-правової організації управління. Остання полягає у виконавчій і розпорядчій діяльності системи суб'єктів, покликаних здійснювати на основі законів та інших правових актів прогнозування й координацію діяльності різних ланок цієї системи, облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу. Основними формами виконавчої та розпорядчої діяльності є: а) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що впливають із призначення того чи іншого органу; б) укладання адміністративних і цивільно-правових угод стосовно управлінських чи майнових інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; г) застосування на основі закону примусових заходів у адміністративному порядку. Управління та його організація мають за мету створення найсприятливіших умов для функціонування виконавчої влади. За таких умов чітке закріплення нормами адміністративного права суб'єктів, що здійснюють державне управління, їх статусу є не самоціллю, а відзначає роль виконавчої влади в суспільстві, створює необхідні умови для розв'язання проблем, що виникають, нормального перебігу соціально-економічних процесів [3].

Актуально з приводу визначення організаційно-правових засад зазначає Д.Г. Заброда, який вважає, що організаційно-правові засади містять обов'язкові та факультативні елементи. До обов'язкових елементів відносяться: правова основа (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрями, принципи; суб'єкти та їх завдання, функції, повноваження; засоби (заходи та методи), за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, у тому числі, відповідальності та механізми контролю й нагляду. До факультативних елементів, на думку вченого, слід включити організацію міжнародного співробітництва, інформа-

ційне забезпечення, фінансування, особливості взаємодії та координації у певній сфері [4, с. 47].

На нашу думку, кожне із запропонованих міркувань щодо визначення поняття «організаційно-правові засади діяльності органів влади» є слушним, відображаючи окремий підхід до такого визначення: широкий або вузький. Вважаємо, що існує певна актуальність розгляду організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури саме у вузькому аспекті – включаючи до них лише заходи позапроцесуального характеру, що спрямовані на створення належних матеріально-технічних, організаційних, кадрових, інформаційних а інших умов для здійснення функцій прокуратури. Проте все ж наведена категорія у такому випадку буде зводитися до організації управління в органах прокуратури. Важливо розуміти, що за певних обставин та для спеціальних цілей досліджень можливо застосовувати саме такий підхід. Проте для цілей нашого дослідження, організаційно-правові засади діяльності прокуратури варто розглядати у їх широкому розумінні, враховуючи також підхід, що запропонований Д.Г. Забродою. То ж організаційно-правові засади діяльності прокуратури – це сукупність нормативно-правових, організаційних, інституційних, матеріально-технічних, інформаційних, процедурних та інших засобів, за допомогою яких забезпечується безперервна реалізація прокуратурою своїх функцій, завдань та повноважень, досягаються цілі та мета її створення. На наш погляд, наведені засади варто розподілити на загальні та внутрішньоорганізаційні. Загальні засади – це основні нормативно-правові та інші засоби, за допомогою яких визначаються повноваження, цілі, завдання, інституційна структура, принципи, напрями, механізми, процедури діяльності органів прокуратури. Їх, у свою чергу, доцільно класифікувати на основні (нормативно-правові, інституційні, процедурні, матеріально-технічні, інформаційні) та додаткові (засади, що визначають взаємодію між органами прокуратури, а також прокуратури та громадянського суспільства). Внутрішньоорганізаційні засади – це засоби, за допомогою яких відбувається створення умов для безпосередньої реалізації прокуратурою своїх повноважень; це організація управління всередині органу прокуратури, забезпечення його належним матеріально-технічним, кадровим, інформаційним ресурсом, а також забезпечення внутрішньовідомчого контролю і нагляду за дотриманням законності, відповідальність

прокурорів за відповідні порушення режиму законності, здійснення прокурорського самоврядування тощо.

То ж розкривши поняття організаційно-правових засад діяльності прокуратури, приходимо до усвідомлення того, що така досить масштабна структура у правовому полі Української держави вочевидь є актуальним об'єктом нормативно-правового регулювання багатьох галузей права – конституційного, кримінального, фінансового, інформаційного, адміністративного, цивільного та інших. У цілому вона є комплексною та багатокомпонентною, складаючи цілісну систему. У такому контексті актуальною задачею є висвітлення особливостей організаційно-правових засад діяльності прокуратури саме як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Для її вирішення визначимо, що саме слід розуміти під поняттям об'єкта адміністративно-правового регулювання, адже з приводу вирішення наведеної наукової проблеми на сьогодні у доктрині також не розроблено узгодженого підходу.

У філософському трактуванні «об'єкт» – це те, що існує поза нами і незалежно від нашої свідомості. Сучасний словник іншомовних слів дає нам більш конкретне поняття об'єкта (лат. *objectum* – «предмет») – як предмета, явища, на яке спрямована певна діяльність людини [5, с. 464]. Також об'єкт – це те, на що спрямована пізнавальна діяльність дослідника. Об'єкт права теж пізнається, але на відміну від об'єкта філософського він сам може призводити до відповідних змін в оточуючому об'єктивному світі. На відміну від об'єкта у філософії, об'єкт права виконує мобільну, активну роль [6]. Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій) [7, с. 130].

Д.Г. Мулявка зауважує, що в адміністративному праві утруднення під час з'ясування сутності об'єкта пов'язані з наявністю багатьох позицій вчених, які частково суперечать одна одній. Д.Г. Мулявка досліджує позицію Є.В. Курінного, який вважає, що частина суспільних потреб, що підлягає або має підлягати правовому забезпеченню, становить поняття «об'єкт права» або «об'єкт правового забезпечення». Об'єкт права, порівняно з предметом правового регулювання, відображає інтелектуальну сторону права як головного важеля реалізації суспільних потреб та інтересів [8, с. 72]. Д.Г.Мулявка додає, що існує думка, що інтерес, який закріплений у законі і охороняється законом, висту-

пає як об'єкт правового забезпечення і захищається в судовому порядку або в іншому законом встановленому [9, с. 212], [10, с.64].

Враховуючи основні тези запропонованих вище міркувань, відзначимо, що об'єктом адміністративно-правового регулювання є, насамперед, частина об'єктивної дійсності, якій властиві відповідні характеристики. Останні і обумовлюють обрання для їх унормування саме засоби адміністративного права. Погодимось з науковцями стосовно того, що за різними аспектами розуміння, об'єктом адміністративно-правового регулювання можна визначити і відповідні суспільні потреби, публічний інтерес, а також поведінку учасників управлінських відносин. Проте формуючи найбільш універсальний підхід до визначення наведеної категорії, вважаємо, що об'єкт адміністративно-правового регулювання – це суспільні відносини, які характеризуються специфічним правовим статусом їх суб'єктів (один із учасників наділений публічно-владними повноваженнями), виникають та продовжують існувати у зв'язку з реалізацією публічного інтересу, їх зміст складають права та обов'язки їх суб'єктів, а також правова поведінка, що повинна спрямовуватися у напрямі підвищеної охорони прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення дотримання загальносуспільного блага.

Враховуючи предмет і методи галузі адміністративного права, А.Чорна, опираючись на напрацювання В. В. Галуцька, Г. О. Пономаренко та В. К. Шкарупи, відзначає, що адміністративно-правове регулювання є спеціально-юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його суб'єктів та об'єктів [11, с. 113-114]. До сфери адміністративно-правового регулювання входять відносини, які відображають: індивідуальні публічні потреби фізичних і юридичних осіб; третіх осіб, права та свободи яких порушуються першими; загальний публічний інтерес держави й Українського народу в цілому; які реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та взаємні публічні інтереси всіх невіддільних учасників адміністративно-правових відносин; які потребують дотримання певних установлених державою в адміністративно-правових нормах правил [11, с. 115], [7, с.130].

На думку колективу авторів (В. В. Галуцька, Т. О. Коломєць, О. В. Правоторової та інших), адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не

врегулювалися певною мірою нормами адміністративного права. Основними завданнями адміністративного права на сучасному етапі, на їхню думку, є: 1) формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування; 2) підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства; 3) уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; 4) удосконалення інституту юридичної відповідальності [12, с.23].

**Висновки.** Підсумовуючи досліджений матеріал, вважаємо, що організаційно-правові засади діяльності прокуратури містять чимало аспектів, які входять до предмету правового регулювання адміністративного права, а також охоплюють собою правовідносини, регулювання яких доцільно здійснювати у напрямі забезпечення виконання завдань адміністративного права. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури можливо віднести саме до об'єкту адміністративно-правового регулювання з огляду на їх наступні правові особливості: 1) стосуються правової регламентації та фактичного (організаційного, інституційного, матеріально-технічного тощо) забезпечення діяльності суб'єкта публічної адміністрації – прокуратури. У всіх видах правовідносин, що виникають у сфері організаційно-правових засад діяльності прокуратури хоча б одним із їх суб'єктів (у окремих випадках і усі учасники) є суб'єкт владних повноважень (прокуратура); 2) визначають діяльність наведеного суб'єкта публічної адміністрації (прокуратури), яка справляє безпосередній суттєвий вплив на стан дотримання і реалізації прав та свобод людини, уповноважений забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина; 3) є сферою забезпечення публічного інтересу: а) у організаційно-правових засадах діяльності прокуратури міститься індивідуальний публічний інтерес кожної фізичної та юридичної особи з приводу належного захисту їхніх законних прав та інтересів, можливості впливати на діяльність публічної адміністрації, забезпечувати її прозорість, об'єктивність, законність, врахування громадської думки; б) у наведеній сфері реалізується також загальнодержавний і загальносуспільний інтерес Українського народу та держави, що діє від його імені щодо створення якісної системи правосуддя, дотримання загальноновизначених світових і європейських стандартів у наведеній сфері, підтримки

євроінтеграційного курсу, забезпечення режиму законності та правопорядку у державі, а також функціонування системи стримувань і противаг. Усі наведені публічні інтереси можуть бути ефективно поєднані та збалансовані саме завдяки засобам адміністративно-правового регулювання; 4) організаційно-правові засади діяльності прокуратури характеризуються наявною необхідністю врегулювання низки чітких процедур: створення суб'єктів публічного адміністрування, призначення на посаду, провадження безпосередньої діяльності з реалізації повноважень і виконання завдань, взаємодії з громадськістю тощо. Саме такі процедури потребують врегулювання засобами адміністративного права – адміністративні процедури, що дозволяє надати їм характеру чіткості та визначеності прав і обов'язків учасників процедури, строків, умов, а також результатів процедури і відповідальності прокурорів у разі порушення чинного законодавства. Що у свою чергу, забезпечує ефективну реалізацію та дотримання прав і свобод людини і громадянина; 5) стосуються необхідності визначення підстав та видів юридичної відповідальності.

#### Список використаної літератури:

1. Приймаченко Д., Ігонін Р. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. №1. С.57-66
2. Шаганенко П.І. Поняття організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Часопис Київського університету права*. 2015. №4. С.144-147
3. Організаційно-правові засади державного управління. *Адміністративне право / за ред. проф. Ю.П.Битяка*. URL : <https://law.wikireading.ru/6825>
4. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади : сутність та зміст категорії. *Науково-практичний журнал Київського національного університету імені Т.Г.Шевченка*. 2013. №2. С.45-51
5. Юридична енциклопедія. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
6. Завальна Ж. Об'єкт цивільних правовідносин. *Юридична Україна*. № 7. С. 36–39
7. Чорна А. Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 128-132
8. Курінний Є.В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Право». 2014. № 2 (13). С. 71–75
9. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навч. посіб. Харків: Одісей, 2010. 368 с.
10. Мулявка Д.Г. Об'єкт адміністративно-правового забезпечення недержавної охоронної діяльності. *Право і суспільство*. №1. Ч.2. 2020. С. 62-66
11. Теорія держави і права : навчальний посібник / авт.-упоряд. В. В. Галунько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа ; за заг. ред. В.К.Шкарупи. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. С. 280.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

#### **Varha Yu. Yu. Organizational and legal framework of activities of the prosecutor's office as an object of administrative law regulation**

*The article emphasizes the need for specific studies of the organizational and legal framework of activities of the prosecutor's office as an object of administrative law regulation. It is highlighted the best practices of a scientific doctrine on understanding the categories of "organizational and legal principles of activities of the prosecutor's office" and "object of administrative law regulation", and the unsettled problems of defining these concepts. The author offers his interpretation of organizational and legal framework of activities of the prosecutor's office. It is divided into general and internal-organizational. The general ones are classified into basic (regulatory, institutional, procedural, logistical, and informational) and additional (principles determining the interaction between prosecution bodies, as well as between prosecutor's office and civil society). In addition, by relying on the positions of researchers, the author identifies the specifics of the organizational and legal framework of the prosecutor's office, under which its certain aspects should be attributed to the object of administrative law regulation.*

**Key words:** *prosecutor's office, organizational-legal framework of prosecutor's office, administrative-law regulation, object of administrative-law regulation, public service, administrative procedures, legal liability.*