

## СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Панова О. О.

У статті досліджено сутність і зміст системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Проаналізовано підходи щодо визначення категорій «система», «принцип», «система принципів». Сформовано авторське бачення стосовно розуміння сутності системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Проаналізовано й піддано критичному аналізу підходи до визначення системи принципів адміністративно-деліктного провадження. Надано пропозиції щодо доповнення такої системи. Визначено, що більшість із таких принципів можуть бути розглянуті в контексті організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Обґрунтовано, що окремі із принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні варто розглядати як структурний елемент системи таких принципів, тоді як критерії класифікації принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні необхідно розглядати як системоутворювальний зв'язок. Критерієм класифікації принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні обрано сферу їх поширення. Доведено, що система принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні може бути представлена як: 1) загальноправові принципи, а саме: верховенство права; законність; рівність; гласність; забезпечення використання державної мови; 2) міжгалузеві принципи: незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції; імперативність; неупередженість та об'єктивність; політична нейтральність; неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки; презумпція невинуватості; 3) галузеві принципи: територіальність; недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; повага до незалежності суддів.

**Ключові слова:** прокуратура, організація діяльності прокурора, принципи організації діяльності прокурора, адміністративно-деліктне провадження, система принципів.

**Panova O. O. The system of principles for organizing the activities of the prosecutor in administrative tort proceedings**

The essence and content of the system of principles of organization of the prosecutor's activity in administrative-tort proceedings has been examined in the article. Approaches to defining the categories "system", "principle", "system of principles" have been analyzed. The authors' vision of understanding the essence of the system of principles of the prosecutor's activity organization in administrative-tort proceedings has been formed. The approaches to defining the system of principles of administrative tort proceedings have been analyzed and subjected to critical analysis. Suggestions have been given regarding the addition of such a system. It has been determined that most of these principles can be considered in the context of organizing the activities of a prosecutor in administrative tort proceedings. It is substantiated that each individual of the principles of organizing the activities of the prosecutor in administrative-tort proceedings should be considered as a structural element of the system of such principles, while the criteria for classifying the principles of organizing the activities of the prosecutor in administrative-tort proceedings should be considered as a systemic connection. As a criterion for classifying the principles of organization of the prosecutors' activity in administrative-tort proceedings, the sphere of their distribution was chosen. It has been proved that the system of principles for organizing the activities of the prosecutor in administrative tort proceedings can be represented as: 1) common law principles - the rule of law; legality; equality; publicity; ensuring the use of the state language; 2) intersectoral principles - the independence of the subjects of administrative jurisdiction; imperativeness; impartiality and objectivity; political neutrality; strict adherence to the requirements of professional ethics and behavior; presumption of innocence; 3) sectoral principles - territoriality; inadmissibility of illegal interference of the prosecutor's office in

*the activities of the legislative, executive and judicial authorities; respect for the independence of judges.*

**Key words:** *prosecutor's office, organization of activities of prosecutor, principles of organizing activities of prosecutor, administrative tort proceedings, system of principles.*

#### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Ефективне здійснення будь-якої діяльності напряму залежить від того, що закладено в її основу, тобто від тих сталих, непорушних засад, які слугують орієнтирами в аспекті її реалізації загалом і виконання її окремих напрямів. Не є в цьому разі винятком і організація діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, у межах якої такими засадами виступають відповідні принципи. Такі принципи не існують у відриві один від одного, а подекуди й напряму зумовлюють дію інших принципів. Тобто принципи організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні пов'язані один з одним, з огляду на що набувають системного характеру.

**Метою статті** є дослідження сутності та змісту системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Досягнення поставленої мети статті передбачає виконання таких завдань: аналіз підходів до розуміння сутності категорій «система», «принципи», «система принципів»; формування авторського бачення щодо розуміння сутності системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні; визначення змісту такої системи, зокрема встановлення критеріїв, відповідно до яких принципи організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні можуть бути піддані науковій класифікації в її межах; здійснення характеристики найголовніших принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблема організації діяльності прокурора, зокрема і в межах адміністративно-деліктного провадження, досліджувалася у працях таких учених, як: О.Ф. Андрійко, О.І. Безпалова, Л.К. Воронова, М.І. Гошовський, Л.Р. Грицаєнко, Ю.О. Гурджі, Л.М. Давиденко, Е.О. Дідоренко, Є.В. Додін, В.В. Долежан, Ю.М. Дьомін, О.В. Капліна, П.М. Каркач, В.Г. Клочков, М.В. Косюта, М.Й. Курочка, О.Р. Михайленко, О.О. Панова, П.С. Пацурківський, В.Б. Пчелін, М.В. Руденко, О.Д. Святоцький, В.В. Сухонос, М.К. Якімчук,

В.Б. Ястребов та інші. Вказані вчені внесли значний вклад у частині вдосконалення теоретичних засад організації діяльності прокурора, зокрема й у межах адміністративно-деліктного провадження. Їхні наукові розробки було використано для вдосконалення національного законодавства, що регламентує дану сферу суспільних відносин. Водночас здійснення реформування правоохоронного сектору держави, до якого входить і прокуратура, оновлення у зв'язку із цим нормативно-правових актів, які регламентують її діяльність, зумовлюють необхідність проведення додаткових досліджень основ реалізації окремих із таких напрямів, зокрема системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні.

**Виклад основного матеріалу.** Коли говоримо про категорію «система», варто зазначити, що, як свідчить її етимологічний аналіз, вона має давні історичні коріння, оскільки походить із давньогрецької мови, від слова *συστημα*, що в буквальному перекладі означає «ціле, що складається із частин або сполучень» [1, с. 584]. З погляду семантики слово «система» у сучасній українській мові вживають у таких значеннях: порядок, що зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; будова структури, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин тощо [2, с. 1320-1321]. Сутність категорії «принцип» як у чинному національному законодавстві, так і в науково-правових колах прийнято позначати як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [3, с. 110-111; 4, с. 64-65]. З огляду на що цілком слушною виглядає позиція стосовно того, що система принципів - це сукупність самостійних за змістом, взаємопов'язаних і об'єктивно зумовлених положень, пронизаних єдністю цілей і завдань, які саме в цій сукупності мають якісний сенс [5, с. 34]. Взаємозв'язок окремих принципів проявляється по-різному - одні з них розвивають і доповнюють положення інших принципів, іноді одні принципи є гарантіями реалізації інших і сприяють реальному їх утіленню [6, с. 48].

Аналіз наведених позицій надає змогу під системою принципів організації діяльності прокурора

в адміністративно-деліктному провадженні розуміти закріплену у приписах чинного національного законодавства сукупність основоположних засад, з урахуванням яких здійснюється організаційний вплив як загалом, так і на окремі аспекти реалізації прокурором свого правового статусу на відповідних стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такі принципи мають тісні взаємозв'язки, подекуди зумовлюють і доповнюють один одного, а тому мають бути визначені з урахуванням здійснення їх наукової класифікації, що може бути проведена за найрізноманітнішими критеріями.

Так, у дослідженні сутності і принципів адміністративно-деліктного провадження В.К. Колпаков наводить вичерпний перелік таких принципів: 1) принцип законності; 2) принцип охорони інтересів держави й особи; 3) принцип публічності (офіційності); 4) принцип самостійності та незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; 5) принцип гласності; 6) принцип сполучення диспозитивності й імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності й економічності; 9) принцип провадження процесу національною мовою; 10) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [7, с. 20]. Більшість із наведених принципів можуть бути розглянуті і стосовно організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Щодо запропонованого зазначеним ученим переліку принципів адміністративно-деліктного провадження маємо декілька зауважень.

По-перше, вважаємо не зовсім вдалим підхід щодо визначення переліку таких принципів як вичерпного, оскільки він може бути доповнений як за допомогою проведення додаткових наукових досліджень у цьому напрямі, так і в результаті природного розвитку даної сфери суспільних відносин. А тому у формуванні переліку таких принципів основну увагу варто звернути на те, що науковцем наводяться, на його думку, найбільш значущі з них. По-друге, учений забуває і про один із найважливіших принципів адміністративно-деліктного провадження - верховенство права. По-третє, залежно від правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктного провадження набір принципів, на основі яких буде функціонувати дана сфера суспільних відносин, може значно змінюватися. На цьому, до речі, наголошує й сам В.К. Колпаков під час характеристики принципу сполучення диспозитивності й імперативності. Так, учений підкреслює, що найбільш високий

рівень диспозитивності та низький імперативності встановлений для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Найбільш високий рівень імперативності та низький диспозитивності - для суб'єктів адміністративної юрисдикції [7, с. 21]. Проте в даному разі йдеться, імовірно, про принципи правового регулювання даної сфери суспільних відносин, де пересічний громадянин буде керуватися правилом правового регулювання «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», а уповноважені державою суб'єкти, у досліджуваному випадку - прокурор, - «заборонено все, окрім дозволеного законом». У цьому контексті доречним виглядає зауваження авторського колективу підручника «Загальна теорія держави і права» стосовно того, що такі принципи, як «дозволено все, що не заборонено законом», а також «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, усе інше заборонено», відповідають загальнодозволеному та дозвільно-заборонному типам правового регулювання [8, с. 204]. Якщо ж вести мову про принципи організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, то вказані способи правового регулювання даної сфери суспільних відносин будуть походити від принципу законності.

З огляду на наведене, необхідно обрати такі критерії класифікації принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, які б найбільш повно розкривали зміст системи таких принципів і вказували як на її окремі елементи (власне принципи), так і на їхній взаємозв'язок (критерії класифікації). Уважаємо, що найбільш вдало за такі критерії обрати сферу застосування або ж поширення таких принципів. І тут можна провести аналогію із критеріями класифікації принципів права, серед яких здебільшого називають загальноправові, міжгалузеві та галузеві [9, с. 239-240]. У такому разі загальноправовими принципами організації діяльності прокурора в адміністративно-юрисдикційному провадженні будуть ті, що мають місце на всіх стадіях даного процесу, є основою діяльності всіх суб'єктів даних суспільних відносин. Загальноправові принципи насамперед законодавчо закріплені в положеннях Конституції України від 28 червня 1996 р. [10]. Серед таких принципів варто назвати: верховенство права, законність, рівність, гласність, забезпечення використання державної мови.

Суть міжгалузевих принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному

провадженні зумовлена тим, що вони є основою для діяльності й низки інших суб'єктів даних суспільних відносин. Таким, наприклад, є принцип незалежності суб'єктів адміністративної юрисдикції, що знаходить свій прояв як у самостійності ухвалення ними рішень, так і в захисті від тиску, втручання тощо. Так, відповідно до ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання [11]. Згідно з п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., діяльність прокурора ґрунтується, зокрема, на такій zasadі, як незалежність прокурорів, що передбачає наявність гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо ухвалення ним рішень під час виконання службових обов'язків [12].

До міжгалузевих принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні можна віднести і принцип імперативності, який, як було зазначено вище, має тісний зв'язок із принципом законності. Зокрема, законом передбачено чіткий перелік повноважень прокурора у здійсненні ним прокурорського нагляду за дотриманням законів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 210 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. до цих повноважень належать такі: порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) під час провадження у справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення за скаргою у справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [13]. Також, як свідчить аналіз ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», до міжгалузевих принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні варто віднести: принцип неупередженості й об'єктивності; принцип політичної нейтральності прокуратури; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки; презумпції невинуватості [12].

Останню групу, що входить до системи принципів організації діяльності прокурора в адміні-

стративно-деліктному провадженні, створюють галузеві принципи. Дія таких принципів або проявляється тільки в межах правовідносин щодо організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, або ж сконцентрована в них, унаслідок чого набуває значної специфіки. З огляду на що таку групу принципів на сторінках фахової літератури позначають ще як спеціальні принципи функціонування відповідної сфери суспільних відносин. Дані принципи можуть бути названі шляхом аналізу ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, може йтися про принцип територіальності (п. 3 ч. 1 ст. 3) [12]. І хоча в положеннях даного нормативно-правового акта сутність вказаного принципу не розкрито, згадки про нього можна побачити у приписах підзаконного законодавства. Так, відповідно до п. 4.1 наказу Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 7 серпня 2020 р. № 365, за необхідності окремі питання організації здійснення функцій прокуратурами на місцях, зокрема й з урахуванням їхньої територіальної юрисдикції, варто визначати наказами керівників регіональних (обласних) прокуратур у межах наданих повноважень [14]. Окрім цього, до галузевих принципів варто віднести: принцип недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади (п. 7 ч. 1 ст. 3); принцип поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом (п. 8 ч. 1 ст. 3) [12].

**Висновки.** Отже, як свідчить проведений аналіз, організація діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні здійснюється з урахуванням дії цілої низки нормативно визначених принципів, які мають тісні взаємозв'язки, з огляду на що можуть бути розглянуті як система. Окремо взятий принцип організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні варто розглядати як складову частину такої системи, а обраний критерій їх класифікації - як системоутворювальний зв'язок. З урахуванням чого система принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні може бути представлена так: 1) загальноправові принципи (верховенство права, законність, рівність, гласність, забезпечення використання державної мови); 2) міжгалузеві принципи (незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції,

імперативність, неупередженість та об'єктивність, політична нейтральність, неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки, презумпція невинуватості); 3) галузеві принципи (територіальність, недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, повага до незалежності суддів).

#### Література

1. Философский энциклопедический словарь / редкол. : С.С. Аверинцев и др. 2-е изд. Москва : Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П - С. Київ : Юридична думка, 2003. 736 с.
4. Усачов Є.І. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Держаної кримінально-виконавчої служби в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 222 с.
5. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. Москва : Юридическая литература, 1974. 198 с.
6. Маркуш М.А. Принцип змагальності у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2005. 204 с.
7. Колпаков В.К. Поняття і принципи адміністративно-деліктного провадження. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 18-23.
8. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУП, 2010. 520 с.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № № 2-3. Ст. 12.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1984. № 51. Ст. 1122.
14. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України : наказ Офісу Генерального прокурора від 7 серпня 2020 р. № 365. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>.

**Панова О. О.,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри поліцейської діяльності та  
публічного адміністрування факультету № 3  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ*