

Адміністративно-правові методи та форми діяльності прокурора в Україні

Шапошник А. С.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2022	Право	343.163 (477)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10081663>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті автор зазначає, що не остання роль у діяльності прокурора належить використанню існуючого спектра адміністративно-правових методів, покликаних створювати максимально сприятливі передумови для ефективної реалізації відповідних повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій. Однак, автором наголошено, що на сьогодні в Україні відсутні законодавчо закріплені положення, які б визначали специфіку застосування методів при здійсненні прокурором своєї діяльності. Ще однією проблемою є відсутність теоретичних дослідження зазначеної проблематики, що ускладнює процес формування наукових уявлень про такі методи та їх види. Ті поодинокі дослідження методів та форм реалізації функцій прокуратури, були здійснені до законодавчих змін 2012, 2014 і 2016 років (а саме: прийняття нового КПУ України, Нового Закону України «Про прокуратуру» та конституційних змін 2016 року «Щодо правосуддя») і потребують актуалізації.

Автор вказує, що скасування загального прокурорського нагляду після конституційних змін 2016 року відіграло ключову роль у визначенні обсягу повноважень і функцій прокурора, що прямо вплинуло і на методи діяльності прокурора. Це дозволило Україні виконати свої зобов'язання перед європейською спільнотою, які були взяті на себе відповідно до міжнародно-правових актів, але поставило нові виклики перед державою щодо організації діяльності оновленої прокуратури, впровадження досягнень реформи органів прокуратури, а також оновлених методів діяльності прокурора щодо реалізації повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій.

У статті автор обґрунтовує, що методи діяльності прокурора знаходять своє відображення у відповідних нормативних актах, які приймає прокурор. Тому, адміністративно-правові методи діяльності прокурора автором досліджено через правові норми, які закріплюють статичну функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми), що знаходять застосовувані методи – нормативні акти, які приймає прокурор у своїй діяльності. На прикладі кримінального провадження повною мірою можна автор характеризує ці форми і методи.

Маючи досвід практичної діяльності прокурора та провівши ґрунтовний теоретичний аналіз, автор класифікував досліджувані методи діяльності прокурора на чотири основні групи: 1) ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування; 2) ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного

¹аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету (м. Суми, Україна), <https://orcid.org/0009-0007-3596-2217>

співробітництва; 3) ті, які застосовуються ним у судовому провадженні; 4) ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень. Також автор здійснив детальну характеристику кожної із вказаних груп методів діяльності прокурора та зовнішнього виразу (форм) досліджуваних методів.

Ключові слова: прокурор, прокуратура, методи, правові методи, адміністративно-правові методи, методи діяльності прокурора.

Administrative-legal methods and forms of prosecutor's activities in Ukraine

Annotation. In this article, the author points out that the use of the existing range of administrative-legal methods plays a significant role in the activities of the prosecutor, aimed at creating the most favorable conditions for the effective implementation of the prosecutor's relevant powers and functions. However, the author emphasizes that Ukraine currently lacks legislatively established provisions that would define the specifics of applying these methods in the prosecutor's activities. Another problem is the absence of theoretical research on this issue, which complicates the process of forming scientific concepts about these methods and their types. The few studies on the methods and forms of implementing the prosecutor's functions were conducted before legislative changes in 2012, 2014, and 2016 (specifically, the adoption of a new Criminal Procedure Code of Ukraine, the new Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office," and constitutional changes in 2016 concerning "Justice"), and they need to be updated.

The author points out that the abolition of general prosecutorial oversight after the constitutional changes in 2016 played a key role in determining the scope of the prosecutor's powers and functions, directly impacting the methods of the prosecutor's activities. This allowed Ukraine to fulfill its obligations to the European community, which were undertaken in accordance with international legal acts, but it also presented new challenges to the state regarding the organization of the activities of the reformed prosecutor's office, the implementation of the achievements of the prosecutor's office reform, and the updated methods of the prosecutor's activities for carrying out the functions assigned to the prosecutor.

In the article, the author argues that the methods of the prosecutor's activities are reflected in the relevant regulatory acts adopted by the prosecutor. Therefore, administrative-legal methods of the prosecutor's activities are explored by the author through legal norms that establish the functioning of the prosecutor's office (the powers and functions of the prosecutor) and their external expression (forms) that find application in these methods – regulatory acts adopted by the prosecutor in their activities. Using the example of criminal proceedings, the author fully characterizes these forms and methods.

Based on practical experience as a prosecutor and a thorough theoretical analysis, the author classified the researched methods of the prosecutor's activities into four main groups: 1) methods applied by the prosecutor during the pre-trial investigation; 2) methods used by the prosecutor in international cooperation; 3) methods applied by the prosecutor in the judicial proceedings; 4) methods used by the prosecutor during the execution of court decisions.

The author also provided a detailed description of each of these groups of methods and their external expression (forms).

Keywords: prosecutor, prosecutor's office, methods, legal methods, administrative-legal methods, methods of the prosecutor's activities.

Вступ

Не остання роль у діяльності прокурора належить використанню існуючого спектра адміністративно-правових методів, покликаних створювати максимально

сприятливі передумови для ефективної реалізації відповідних повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій. Адже, як зазначає О. М. Резнік, давно відомо, що саме через форми і методи державного регулювання наочно виявляється практична діяльність органів регулюючого впливу, за наслідками якої дається загальна оцінка держави як інституту публічної влади [1, с. 307].

Одразу хочемо наголосити, що на сьогодні в Україні відсутні законодавчо закріплені положення, які б визначали специфіку застосування методів при здійсненні прокурором своєї діяльності. Ще однією проблемою є відсутність теоретичних досліджень зазначеної проблематики, що ускладнює процес формування наукових уявлень про такі методи та їх види. Ґрунтовний теоретичний аналіз методів та форм реалізації функцій прокуратури здійснив у 2008 році В. В. Сухонос у своєму монографічному дослідженні «Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку» [2], проте це дослідження було зроблено до законодавчих змін 2012, 2014 і 2016 років (прийняття нового КПУ України [3], Нового Закону України «Про прокуратуру» [4], а також конституційних змін 2016 року «Щодо правосуддя» [5]) і потребує актуалізації.

Це і обумовлює *мету статті* – необхідність детального вивчення і дослідження поняття адміністративно-правових методів діяльності прокурора в Україні, а також зовнішніх форм, в яких виражаються ці методи діяльності прокурора, враховуючи останні законодавчі зміни та сучасні тенденції реформування прокуратури України.

Результати

Досліджуючи дану тему, слід зауважити, що у науковій доктрині, як у вітчизняній, так і зарубіжній, досі не встановлено загальноприйнятого поняття «адміністративно-правові методи діяльності прокурора». Також відсутні чіткі підходи до класифікації та визначення видів цих методів. Тому для ретельного наукового дослідження цього питання важливо спочатку розглянути такі базові поняття, як «метод», «адміністративно-правовий метод» та «адміністративно-правовий метод діяльності». Розгляд цих понять допоможе створити наукову основу для формулювання власного визначення «адміністративно-правові методи діяльності прокурора», визначити їх різновиди, якщо це буде потрібно, а також ретельно дослідити інші важливі аспекти цього питання в контексті діяльності прокурора в Україні.

Саме слово «метод» походить від лат. *methodos* і перекладається як «шлях слідування, теорія, вчення, спосіб досягнення будь-якої цілі, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності» [6, с. 522]. Тобто, одразу можемо відзначити особливість того, що цей термін асоціюється з певною сукупністю дій, вчинених у певній послідовності, направлених на досягнення окресленого результату.

Загальне інтерпретування терміна «метод» можна знайти в словниках, які надають загальну інформацію про використання цього слова в різних контекстах. Так, Великий тлумачний словник пропонує декілька різновидів трактування цього терміна. Оскільки наше дослідження пов'язане з конкретною науковою тематикою, ми виділимо такі основні підходи: метод як засіб для пізнання природи та явищ суспільного життя; метод як система прийомів, що застосовуються в певній галузі діяльності (наприклад, у науці, виробництві і т. д.); метод як спосіб дії чи боротьби тощо [6, с. 664].

Філософія визначає «метод» як спосіб побудови та обґрунтування системи філософського знання, який включає сукупність прийомів та операцій для теоретичного та практичного освоєння дійсності. Можливість використання методу як системи правил, прийомів, норм для досягнення пізнавальних, практичних, духовних цілей також розглядається [7].

Як зазначає В. В. Сухонос, поняття метод визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій сфері діяльності. У теорії управління метод визначається як спосіб або засіб досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління [2, с. 303].

Отже, різні наукові визначення «методу» мають схожі риси та ознаки, але і свою специфіку.

Щодо «адміністративно-правового методу», то даний термін можна розглядати з різних позицій науковців. Наведемо деякі підходи до визначення сутності адміністративно-правового методу.

В. К. Колпаков розглядає адміністративно-правовий метод як сукупність прийомів впливу, які містяться в адміністративно-правових нормах. Ці прийоми допомагають встановити юридичне владне і юридичне підвладне становище сторін у правовідносинах [8, с. 180]. С. М. Алфьоров визначає адміністративний метод як сукупність методів права, які відображають владну природу державного управління. Відносини, які регулюються цим методом, характеризуються як відносини влади та підпорядкованості [9, с. 10]. М. М. Потіп описує адміністративно-правовий метод як сукупність прийомів, способів і засобів дослідження, що утворюють методи дослідження наукової дійсності [10, с. 11].

О. М. Резнік у своєму дослідженні наводить власне визначення адміністративно-правових методів діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни, під якими розуміє визначені національним законодавством способи і прийоми цілеспрямованого впливу правоохоронних органів України щодо усунення причин скоєння фінансово-економічних правопорушень і безпосередньо запобігання скоєнню останнім, а у разі їх вчинення – припинення, розслідування та притягнення винних осіб до відповідальності з метою відшкодування шкоди, завданої фінансово-економічним інтересам держави [1, с. 313–314].

Отже, адміністративно-правовий метод може бути розглянутий як сукупність прийомів та засобів впливу, що використовуються для вирішення адміністративних питань і регулювання владних відносин у суспільстві. При цьому методу притаманна певна сукупність впорядкованих і за необхідності повторюваних дій, практична реалізація яких відповідним суб'єктом сприяє досягненню необхідної цілі.

Щодо здійснення класифікації адміністративно-правових методів важливо враховувати, що існують різні підходи та критерії для цього, бо на нашу думку, класифікація – це тільки спроба упорядкувати наше розуміння і знання про адміністративно-правові методи, а також відобразити їхню різноманітність. Важливо зауважити, що жодна класифікація не може бути абсолютно універсальною, оскільки вона обмежена тільки нашим знанням та розумінням об'єктивної дійсності. Слід мати на увазі, що класифікація повинна відповідати основним вимогам, що визначені теорією та практикою, і враховувати досягнутий рівень знань про предмет класифікації. Універсальною може вважатися тільки така класифікація, яка відповідає цим вимогам.

Нами досліджена класифікація адміністративно-правових методів, запропонована В. В. Коваленком [11, с. 482] та розширена А. Г. Нікуліною [12, с. 99], що базується на декількох критеріях, які враховують форму вираження, правові властивості, ступінь владного впливу та суб'єктний склад таких методів. Основні критерії цієї класифікації включають:

За формою вираження: а) правові методи: містяться в правових актах та мають юридичні наслідки; б) неправові методи: характеризуються діями організаційного характеру, такими як наради чи інструктажі;

За правовими властивостями: а) нормативні методи: застосовуються для прийняття нормативних актів; б) індивідуальні методи: спрямовані на прийняття індивідуального адміністративного акта;

За ступенем владного впливу на об'єкти: а) імперативні методи: містять зобов'язання щодо виконання певних дій або належної поведінки, і мають зобов'язуючий характер; б) уповноважувальні методи: надають право вжити певні дії; в) заохочувальні методи: встановлюють стимули для правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права; г) рекомендаційні методи: містять рекомендації щодо дій необов'язкового характеру;

За суб'єктним складом: а) одноосібні методи: застосовуються однією посадовою особою або органом; б) колегіальні методи: вимагають спільного рішення або участі колегії.

Г. А. Нікуліна запропонувала доповнити наведену класифікацію за таким критерієм: залежно від міри використання повноважень державним органом – переконання, заохочення, примус [12, с. 99].

Ця класифікація дозволяє краще розуміти та групувати адміністративно-правові методи відповідно до їх основних характеристик та сфери застосування.

О. А. Савостін пропонує поділити методи адміністративного регулювання за формою вираження на дві основні категорії: адміністративно-правові та адміністративно-організаційні.

Адміністративно-правові методи (це методи, які опосередковані в нормативно-правових актах. Вони включають в себе правові норми, положення та норми законодавчих актів, які регулюють адміністративні відносини та визначають права та обов'язки учасників цих відносин);

Адміністративно-організаційні методи. Ця категорія методів поділяється далі на дві підкатегорії: методи, що закріплюють структурно-функціональну модель об'єкта державного управління (ці методи визначають структуру та функції адміністративних органів, розкривають сутність їх організації та взаємодії між собою); процесуальні методи (ці методи регламентують процедури, які стосуються реалізації прав та виконання обов'язків учасників адміністративних правовідносин. Вони описують порядок подання заяв, розгляд справ, вирішення конфліктів та інші аспекти, пов'язані з адміністративним процесом) [13, с. 41].

Ця класифікація дозволяє врахувати як правові аспекти регулювання, так і організаційні та процедурні аспекти адміністративного управління. З огляду на тему нашої роботи, з наведеної класифікації вище зазначеного автора для дослідження нам підходять процесуальні методи адміністративно-організаційної категорії, оскільки регламентують процедури, які здійснює суб'єкт владної діяльності під час реалізації своїх повноважень.

Цікавий методико-теоретичний підхід використовує зарубіжна вчена Н. С. Ракша, поєднуючи окремі варіанти класифікації вказаних методів, не нагромаджуючи при цьому інформацію. Зокрема, вчена наголошує, що форми діяльності органів публічної служби (на прикладі поліції) здійснюються за рахунок множини методів, які можна класифікувати за різними ознаками, однак, на її думку, видається доцільним поділити ці методи діяльності саме на:

- 1) методи управління: ця група включає методи переконання, заохочення та примусу. Це означає, що адміністративні органи можуть впливати на поведінку громадян та суб'єктів через переконання, стимулювання або застосування примусу;
- 2) пізнавально-програмуєчі методи: ця категорія включає в себе різні підгрупи, такі як загальні методи, загальнонаукові методи, методи статистики, моделювання,

експерименту, анкетування та інші. Ці методи використовуються для отримання та аналізу інформації, розробки програм та стратегій.

- 3) організаційно-регулюючі методи, які у свою чергу поділяються на: адміністративно-правові методи (наприклад, ними є вказівки, розпорядження керівного суб'єкта, виражені у належній нормативно-правовій формі, обов'язкові для виконання, гарантовані силою держави), а також адміністративно-організаційні методи (приміром, ними можуть бути: проведення нарад із підлеглими, узагальнення та поширення позитивного досвіду, щорічна та квартальна звітність посадових осіб тощо) [14, с. 160–161].

Наведений методико-теоретичний підхід виглядає, на нашу думку, цікавим і може бути органічно використаним у нашому дослідженні з певними корегуваннями. Він дозволяє класифікувати адміністративно-правові методи за різними ознаками, що дає можливість краще розуміти різноманітні аспекти їх використання прокурором у своїй діяльності.

Щодо методів діяльності прокурора, варто зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі публікацій на цю тему дуже мало, і висвітлюють вони в основному форму, а не методи діяльності, а їх зміст, як правило, не розкривається. В. В. Сухонос у своїй монографії цю проблему досліджував більш ретельно у 2008 році [2, с. 303], враховуючи те, що діяльність органів прокуратури здійснюється різними методами цілеспрямованого впливу на піднаглядний об'єкт, тобто з точки зору функції загального нагляду прокуратури, яка була виключена відповідно до конституційних змін у 2016 році. На сучасному етапі, після реформи прокуратури 2012–2016 р.р. та суттєвого звуження функцій прокуратури, актуальних ґрунтовних досліджень методів діяльності прокурора у вітчизняній правовій науці не проводилось.

Скасування загального прокурорського нагляду після конституційних змін 2016 року відіграло ключову роль у визначенні обсягу повноважень і функцій прокурора, що прямо вплинуло і на методи діяльності прокурора. Це дозволило Україні виконати свої зобов'язання перед європейською спільнотою, які були взяті на себе відповідно до міжнародно-правових актів, але поставило нові виклики перед державою щодо організації діяльності оновленої прокуратури, впровадження досягнень реформи органів прокуратури, а також оновлених методів діяльності прокурора щодо реалізації повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій.

Важливо відзначити, що функції та повноваження – це різні поняття за змістом і ознаками. Функції визначаються як обов'язкові дії, запропоновані законодавцем, тоді як повноваження (права) – це засоби забезпечення виконання цих функцій. Повноваження пов'язані з правами. Обсяг прав повинен відповідати обов'язкам. Функції та повноваження повинні бути виражені через обов'язки і права. Будь-яке повноваження прокурора може використовуватися ним для виконання різних функцій. [15, с. 160]. Однак, на нашу думку, не будь-які повноваження можуть використовуватися прокурором для виконання будь-яких своїх функцій, а правильним слід вважати висновок, що деякі повноваження прокурора спрямовані переважно на виконання певних функцій і про правильність даного твердження свідчить формулювання Розділу IV Закону України «Про прокуратуру», який називається «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» [4] і містить чіткий перелік закріплених повноважень по кожній із покладених на нього функцій.

Як зазначає В. В. Сухонос, методи показують, яким чином органи прокуратури та їх посадові особи в процесі своєї діяльності вирішують поставлені перед ними завдання, спрямовані на покращення стану законності в Україні. Відповідно до цього, метод діяльності можна визначити як спосіб практичного здійснення завдань і функцій, що стоять перед прокуратурою. Зміст методу дає відповідь на питання про те, у які способи

найбільш дієво та раціонально прокуратура може досягти поставленої мети в справі зміцнення законності та боротьби зі злочинністю [2, с. 303].

Проте, на нашу думку, більш правильно вважати, що методами діяльності прокурора є способи практичної реалізації повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій (а не завдань), як закріплює профільний Закон. Саме тому для усунення методологічної плутанини пропонуємо мати на увазі, що методи діяльності прокурора – це ті прийоми та способи, за допомогою яких він реалізовує свої повноваження і функції.

Звернемося ще раз до функцій прокуратури (а отже, і прокурора), які закріплені законодавчо станом на сьогодні.

Стаття 131-1 Конституції України закріплює, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [33].

Отже, це основні конституційні функції прокуратури, які зводяться до підтримання публічного обвинувачення в суді, що стосується кримінального провадження, керівництво процесом досудового розслідування, що також здійснюється під час кримінального провадження, а також представництво інтересів держави в суді у виключних випадках.

Частина 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що на прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [4].

З норм наведеної статті ми знову бачимо, що функції прокуратури (а отже і прокурора) в більшій мірі охоплюють процес здійснення кримінального провадження, а отже, в рамках досліджуваної проблематики, методи діяльності прокурора ми будемо розглядати на прикладі участі прокурора саме у кримінальному провадженні.

Під час виконання своїх повноважень та функцій, прокурор використовує різноманітні методи. Варто пам'ятати, що вибір же конкретного методу та його практичне застосування прокурором обумовлений як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. Для досягнення поставленої мети свої діяльності працівники органів прокуратури (прокурори) у своїй діяльності, у тому числі і управлінській, застосовують перш за все загальні методи управління: переконання, стимулювання (заохочення) і державний примус.

Ці методи, на думку В. В. Сухоноса, як правило, використовуються прокуратурою в процесі своєї наглядової діяльності. При цьому переконання та стимулювання традиційно передують державному примусу. Загальні методи набувають особливого характеру, що впливає, по-перше, зі специфічності органів прокуратури, а, по-друге, різноманітності варіантів поєднання переконання, стимулювання та державного примусу [2, с. 306].

Ми вважаємо, що ці загальні методи управління обумовлюють існування цілої низки методів діяльності, характерних тільки для діяльності органів прокуратури, що утворюють вже спеціальні методи діяльності прокурора, в тому числі і адміністративно-

правові. Наприклад, огляд документів, що перевіряються прокурором під час здійснення нагляду за процесом дізнання та досудового слідства (п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України); доручення або вказівка прокурора органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України) тощо.

Таким чином, ми можемо констатувати, що систему методів діяльності прокурора доцільно поділити на два рівні:

- 1) до першого рівня належать загальні методи, що використовуються посадовими особами органів прокуратури під час виконання своїх повноважень та реалізації покладених на них функцій. Це є загальні методи державного управління (це ті, які реалізуються посадовими особами з владними повноваженнями і які впливають на волю та поведінку підконтрольних/піднаглядових суб'єктів), до них належать: переконання, стимулювання і примус;
- 2) до другого рівня відносимо спеціальні методи, що застосовуються прокурорами при проведенні прокурорської діяльності. Це методи організаційно-правові та адміністративно-правові.

Слід зауважити, що досліджувані методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У практичній діяльності посадових осіб прокуратури (прокурорів) вони не можуть застосовуватися ізольовано, а застосовуються в сукупності, певному співвідношенні та послідовності.

На нашу думку, такі методи діяльності прокурора, як переконання і стимулювання застосовувалися до конституційних змін 2016 року, коли на прокуратуру ще покладалась функція загального нагляду, і наразі втратили свою актуальність. А примус на той час, як метод діяльності прокурора, виражався також у формі прийняття відповідних нормативних актів прокурором (документів прокурорського реагування), а саме: протест, припис, подання, постанова. На сьогодні, з огляду на законодавчо закріплені функції прокуратури і процес здійснення прокурором своїх повноважень відповідно до сучасного законодавства, методи діяльності прокурора принципово змінені, а актів прокурорського реагування таких, як протест і припис, вже не існує.

Оскільки загальноприйнятим науковим твердженням є те, що будь-який метод діяльності владного суб'єкта знаходить своє вираження у відповідній правовій формі, а правовою формою вираження є, беззаперечно, нормативно-правовий акт [1, с. 272; 17, с. 119; 18, с. 116; 69, с. 117;], ми можемо стверджувати, що методи діяльності прокурора знаходять своє відображення у відповідних нормативних актах, які приймає прокурор.

З огляду на це, застосування прокурором методу примусу варто розглядати з точки зору адміністративного примусу і виділити його наступні ознаки:

- пряий вплив на керований об'єкт (адміністративний примус передбачає безпосередній вплив на волю та свідомість особи або об'єкта, який піддається впливу прокурора. Цей вплив відбувається через здійснення повноважень прокурора);
- односторонність вибору способу вирішення ситуації (в прокурорській діяльності визначення способу вирішення конкретної ситуації є одностороннім рішенням з боку прокурора. Він обирає методи і заходи, які вважає необхідними для забезпечення додержання законності та реалізації своїх повноважень);
- безпосереднє застосування примусових заходів (адміністративний примус включає в себе безпосереднє застосування примусових заходів прокурором);
- виконання нормативних актів, винесених прокурором піднаглядовими суб'єктами (наприклад, під час здійснення прокурором функції процесуального керівництва або нагляду за органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та слідство, прокурор надає письмові вказівки таким суб'єктам про

проведення певних слідчих дій, які в свою чергу, посадові особи органів дізнання та слідства мають обов'язково виконати. При цьому, в законодавстві не прописаний порядок оскарження таких нормативних актів прокурора піднаглядовими суб'єктами, оскільки вони носять форму імперативу).

Загальною метою адміністративного примусу є відновлення порушеної законності та забезпечення додержання правопорядку. Тому, як ми бачимо, адміністративний примус може бути застосований в різних сферах реалізації державної влади, зокрема, в прокуратурі, для забезпечення режиму законності та регулювання правовідносин.

Слушно зауважити, що адміністративний примус є одним із основних методів діяльності прокурора в Україні, але не єдиним. Ми вже зазначали про спеціальні методи діяльності прокурора, до яких віднесли організаційно-правові та адміністративно-правові методи діяльності прокурора. Зупинимось тепер детальніше на їхній характеристиці.

З огляду на діяльність прокуратури та її посадових осіб (прокурорів), вона включає організаційний аспект (назвемо його «внутрішньо-функціональний» або «організаційно-функціональний») та адміністративний аспект (з точки зору адміністративної посади прокурора та реалізації ним своїх владних повноважень).

І якщо з організаційно-функціональним аспектом все зрозуміло, оскільки він являє собою ті методи діяльності, які застосовуються під час організації та внутрішнього функціонування прокуратури та її посадових осіб, і вони знаходять свій вираз у формі внутрішніх розпоряджень, наказів, посадових інструкцій тощо, то адміністративно-правовий аспект діяльності прокурора досить широкий. Він спирається на адміністративний примус та знаходить своє вираження у різних формах зовнішньої діяльності прокурора під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій. Наведемо основні з цих форм на прикладі діяльності прокурора у кримінальному провадженні, оскільки там ці методи знаходять найбільш повне своє вираження.

І тут слід зазначити, що ще В. В. Сухонос у своєму монографічному дослідженні «Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку» [2, с. 316] наголошував, що процедура реалізації прокурорами наданих їм повноважень по суті процесуально не передбачена і не визначена законодавчо. Науковець пропонував вирішити цю проблему у новому Законі України «Про прокуратуру», оскільки це було обумовлене на той час діючою нормою Конституції України (до конституційних змін у 2016 році), а саме: у статті 123 Конституції України містилися положення про те, що «організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом». Як зазначав науковець, у Конституції тоді зверталася увага не тільки на статистику функціонування єдиної системи прокуратури (функції, завдання, повноваження, систему, принципи, структуру тощо), а й на порядок діяльності її органів. Тому, він пропонував називати профільний нормативно-правовий акт не Законом України «Про прокуратуру», а, як це було сказано в Конституції – Законом України «Про організацію і порядок діяльності органів прокуратури України». У такому разі, крім статистики, у ньому мають бути вписані процедури, порядок, форми і методи здійснення своїх повноважень органами прокуратури, тобто динаміка [2, с. 316].

Можемо констатувати, що і на даний час, ця проблема, піднята вказаним науковцем ще у 2008 році, законодавчо не вирішена. Хоча і в новому Законі України «Про прокуратуру» в преамбулі все ж сказано, що «цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України» [4], він все рівно так і описує статистику діяльності прокуратури, а не порядок, процедури, форми і методи здійснення повноважень прокурора з виконання покладених на нього функцій.

Тому, адміністративно-правові методи діяльності прокурора ми і досліджуємо через правові норми, які закріплюють статику функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми), що знаходять застосовувані методи – нормативні акти, які приймає прокурор у своїй діяльності. На прикладі кримінального провадження повною мірою можна охарактеризувати ці форми і методи.

Маючи досвід практичної діяльності прокурора, провівши ґрунтовний аналіз наведених вище положень юридичної доктрини, ми вважаємо за доцільне об'єднати досліджувані нами методи у чотири основні групи: 1) ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування; 2) ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва; 3) ті, які застосовуються ним у судовому провадженні; 4) ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень.

Наведено деякі приклади до кожної групи із цієї класифікації.

Досліджуючи *першу групу* методів (ті, які застосовуються прокурором на етапі досудового розслідування), варто зазначити наступне. У п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України закріплено, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом. Дана норма знаходить свій вираз у формі рішення, яке приймає прокурор під час внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) і надання доручення слідчим органам провести таке розслідування, що закріплено у п. 3 ч. 2 зазначеної статті.

Далі, згідно норм ст. 36 КПК України, у межах реалізації функції нагляду прокурора за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, прокурор уповноважений: мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (п. 2 ч. 2); доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках - особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом (п. 4 ч. 2); доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам (п. 5 ч. 2); скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих (п. 7 ч. 2); ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування (п. 8 ч. 2); приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених цим Кодексом, у тому числі щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом (п. 9 ч. 2); погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання (п. 10 ч. 2). Ці методи діяльності прокурора знаходять свій зовнішній вираз переважно у формі письмових вказівок прокурора, адресованим слідчим органам.

Наступною формою реалізації прокурором своїх повноважень під час досудового розслідування є повідомлення особі про підозру (п. 11 ч. 2 ст. 36 КПК України); обвинувальний акт, який може бути складений прокурором самостійно або затверджений (чи не затверджений) прокурором за поданням слідчого (п. 13 ч. 2 ст. 36 КПК України); звернення прокурора з обвинувальним актом до суду (п. 14 ч. 2 ст. 35 КПК

України); клопотання прокурора про арешт майна (ст. 171 КПК України); клопотання про застосування запобіжних заходів або відкликання чи їх зміна, доповнення (ст. 184–185 КПК України); клопотання прокурора про здійснення спеціального досудового розслідування (ст. 297-2 КПК України) та інші.

До *другої групи* методів ми віднесли ті, які застосовуються під час здійснення прокурором міжнародного співробітництва. І тут у п.п. 15–19 ч. 2 ст. 36 КПК України закріплені відповідні повноваження (погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням в порядку, встановленому цим Кодексом; доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні; перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законам України; доручати органам досудового розслідування проведення розшуку і затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави), реалізація яких за допомогою адміністративно-правових методів знаходить своє вираження у формі відповідних постанов прокурора, доручень, письмових вказівок та ін.

Варто зазначити, що у законодавстві Розділі IX Закону України «Про прокуратуру» повністю присвячений міжнародному співробітництву, а також Розділ IX Кримінального процесуального Кодексу України. Проте ми не будемо детально зупинятися на їх характеристиці, оскільки вони теж містять описання статички функціонування прокуратури і зовнішні форми виразу методів діяльності прокурора тут не надто різняться від інших.

У *третьій групі* методів ми розглядаємо ті, які застосовуються прокурором у судовому провадженні. Зупинимось на деяких з них.

Щодо ст. 36 КПК України, то у п.п. 15, 20 ч. 2 вона закріплює, що прокурор уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому цим Кодексом; оскаржувати судові рішення в порядку, встановленому цим Кодексом. Але цей перелік не є вичерпним і поле діяльності прокурора тут насправді широке і окремими нормами статей Кримінального процесуального Кодексу України регулюються окремі процеси такої діяльності. І тут методи діяльності прокурора знаходять зовнішній вираз у формі таких актів: обвинувальний акт прокурора та звернення з ним до суду; клопотання прокурора про розгляд обвинувального акта у спрощеному провадженні (ст. 302 КПК України); зміна прокурором обвинувачення, висунення нового обвинувачення, відмови від підтримання державного обвинувачення та початку провадження щодо юридичної особи під час судового розгляду (ст. 338 КПК України); угода між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості (п. 2 ч. 1 ст. 468 КПК України) та інші.

Щодо *четвертої групи* методів, то вона об'єднує ті, які застосовуються прокурором на етапі виконання судових рішень. І тут ці методи знаходять форму вираження у вигляді клопотання (подання) прокурора про вирішення питань, пов'язаних з виконанням вироку (ст.ст. 537–539 КПК України).

Висновки

Проведене дослідження в даному розділі роботи, проведений нами аналіз адміністративно-правових методів та форм здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, дозволили нам навести власну авторську класифікацію адміністративно-правових методів діяльності прокурора, наведену вище, а також сформулювати власне визначення досліджуваних методів, яке набуде подальшої актуалізації та подальшого розвитку у полі вітчизняної правової науки.

Отже, під «адміністративно-правовими методами діяльності прокурора» слід розуміти визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності.

Список використаних джерел

1. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2019. 509 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/72685>
2. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: монографія. Суми: Університетська книга, 2008. 447 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/50494>.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.
6. Великий тлумачний словник української мови / за ред.: В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с. URL: <https://archive.org/details/velykyislovnyk>.
7. Філософський словник / Л. О. Аза, Є. І. Андрос, В. М. Блейхер та ін.; за заг. ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид. Київ: Головна редакція УРЕ, 1986. 796 с.
8. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком-Інтер, 2004. 458 с.
9. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін, Київ: ЦУЛ, 2011. 216 с.
10. Потіп М. М. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 214 с.
11. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. В. В. Коваленко. Київ: Юрінком-Інтер, 2012. 808 с.
12. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2017. 241 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/59116>.

13. Савостин А. А. Классификация методов административно-правового регулирования. *Современное право*. 2006. № 1. С. 40–42.
14. Raksha N. S. Forms and methods of administrative activities of the police. *News of the Southwestern State University*. 2016. № 5. pp. 158–165.
15. Трофименко В. М. Співвідношення понять «кримінальне судочинство» та «кримінальне провадження» за КПК України. *Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні: матеріали Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Одеса, 27 листоп. 2013 р.)*. Одеса, 2013. С. 25–29.
16. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Швагер О. А. Адміністративно-правові засади діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2021. 235 с. *Інституційний репозитарій eSSUIR СумДУ*. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/85436>.
18. Чанцева А. О. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції із забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081 Право / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2023. 203 с. *Інституційний репозитарій KhNUIAIR Харківського національного університету внутрішніх справ*. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/5de9447f-78da-41b0-882f-570d87b03eec>.
19. Довгунь К. В. Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2021. 202 с. *Електронний репозитарій НАВС*. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/items/5b519175-4eab-40d1-ab7e-8d7e12939163>.