



***Валерій Карпунцов,**
кандидат юридичних наук,
народний депутат України*

УДК 342.98

Методологічні підходи до новітнього адміністративно-правового дослідження функціональної природи органів прокуратури

В сучасних умовах конституційно-правової та судово-правової реформ, з урахуванням адміністративно-правової практики, виходячи з необхідності її наукового осмислення, системне оновлення організації управління в органах прокуратури повинно здійснюватися на методологічній основі. Це передбачає створення такого методологічного алгоритму досягнення поставленої мети як оптимальної системи формалізованих завдань з максимально можливим наближенням до прогнозованого результату. Змістовним наповненням такого методологічного алгоритму є визначення бажаної мети як кінцевого результату, визначення меж, характеру та форм перетворень, та створення концепції як концептуально-методологічної основи перетворень. Тому перед сучасною наукою адміністративного права ставиться завдання при розкритті сучасної методології адміністративно-правового дослідження процесуальної природи органів прокуратури розробити новітнє концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури.

Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення діяль-

ності прокуратури України були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, П. М. Каркача, М. В. Косюти, В. І. Малюги, І. Є. Марочкина, М. І. Мичка, О. Р. Михайленка, В. М. Підгородинського, М. О. Потебенька, Є. М. Поповича, М. В. Руденка, Н. О. Рибалки, В. А. Селезньова, В. В. Сухоноса, П. В. Шумського, М. К. Якимчука. Однак у сучасний період проблематика методології науки адміністративного права потребує нового методологічного інструментарію враховуючи антропологічні традиції сучасної юридичної науки.

Метою дослідження є аналіз методологічних підходів до новітнього адміністративно-правового дослідження функціональної природи органів прокуратури.

Кожна наука час від часу намагається осмислити себе, визначити свої перспективи. Наука адміністративного права та процесу намагається зрозуміти свою онтологію та створення власної гносеології. До пізнання науки адміністративного права може застосовуватись різноманітна методологія – від метафізики до емпірики, однак найбільш придатним є системний підхід, в якому інтегруються



переваги всіх відомих способів теоретичного та практичного аналізу. Найбільші виклики для науки адміністративного права дає юридична практика. В свій час Є. Ерліх не без підстав пов'язував виникнення правознавства винятково з потребами практики та основний зміст правознавства визначав як практичне керівництво для юристів-практиків, а власне наукові завдання (науку у власному значенні) пов'язував з виникненням потім державного права та загального вчення про державу [1, с. 67-68].

У правознавстві виділяють три підходи до розуміння юридичної практики. Одні автори ототожнюють практику з юридичною діяльністю, інші відносять до неї лише певні підсумки, об'єктивований досвід правової діяльності, треті (інтегративний підхід) юридичну практику розглядають у нерозривній єдності правової діяльності та сформованого на її основі соціально-правового досвіду.

Методологія права в своїх основних проблемах та постановках відображає рівень суспільного розвитку, який характеризується історією класичного капіталізму та вдосконаленого лібералізму. Найбільш популярним гаслом у руслі позитивізму ХІХ ст.: дайте нам «гарні» закони. Однак жодною диктатурою з самою найкращою метою не можна створити стабільний правопорядок [2, с. 29]. В теорії адміністративного права, де захищається маса дисертацій, не в стані приховати факт дефіциту нових концептуальних підходів та досить часто відсутність будь якої методології. Тому виникає питання чи має теорія адміністративного права та процесу достатній методологічний ресурс для постановки та обговорення ключових для українського адміністративного права і процесу питань, зокрема функціональної природи органів прокуратури?

Методологія пізнання має свої особливості в кожній науці, вона суттєво спливає на зміст і систематизацію наукового знання, якісні харак-

теристики отриманих результатів, загальний стан будь-якої науки. Як свого часу зазначав М. М. Алексеев, «істинно зрозуміле методологічне дослідження повинно бути вступом у вивчення проблем за їх суттю, повинно давати матеріал та вказувати шляхи їх вирішення» [3].

За радянських часів основна увагу у визначенні методології акцентувалась на світоглядному аспекті методології, представленим марксистсько-ленінською теорією, що визначала принципові орієнтири для досліджень та висновків та встановлювала межі пошуку та тлумачення. Більш того, теорія марксизму-ленінізму включалася в методологію науки радянського державного права. В працях 90-х років під методологією розуміли лише методи пізнання, тобто світоглядний аспект викоринювали з сфери методології, яка стала зводитись до методики.

Саме філософський та соціальний аспекти світоглядного компоненту методології науки, переломлюючись крізь специфіку предмету пізнання, проявляються у змісті конкретних теорій, концепцій, доктрин, категорій, створюють передумови та пояснюють формування окремих напрямків та шкіл. У сучасних умовах із закріпленням принципу політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, розширені методологічні можливості вивчення предмету, застосуванні різноманітних світоглядних позицій та вдосконалюється методика пізнання, є наслідком розвитку гносеологічної функції науки. Це підтверджує особливе значення методології в науці адміністративного права і процесу.

Методологічний аспект дозволяє пізнати власний предмет. Як влучно зазначає Н. А. Богданова, «серед багатоманітності визначень, можна виділити два підходи, які відрізняються обсягом змісту, який вкладається в дане поняття. Для одного з них є характерним звуження сфери прояву методології, ототожнення її тільки з методами, під якими розуміється

сукупність прийомів та способів вивчення предмету та процесів науки. При іншому підході до розуміння методології в її зміст включаються світоглядні, в тому числі ідеологічні, а можливо, і політичні орієнтири для дослідника, які за певної ситуації переростають в категоричні вимоги. Поєднання цих підходів дає найбільш широке розуміння методології» [4, с. 31].

Термін «методологія» вживається в сучасній гуманітарній науці в двох основних значеннях: вчення про науковий метод пізнання та сукупність методів, які застосовуються в певній науці. Сучасне розуміння в даному випадку розходиться з Р. Декартом, який в своїй праці «Міркування про метод, щоб правильно направляти свій розум та шукати істину в науках» [5] говорив про встановлення універсального методу поза різницею в прикладній основі. Методологія науки – це способи вивчення, які виражають загальні та спеціальні позиції та підходи до конкретних правових явищ. В основі методу науки знаходяться філософські системи, на яких базується методологічне кредо дослідника. Тому результати науки визначаються її філософськими передумовами та заснованими на них методами дослідження. Окрім філософської основи, методологія включає фундаментальні концепції права та загальні та особливі методи дослідження.

Серцевиною юридичної методології є теорія праворозуміння – вивчення феномену права як цілісного соціального інституту. Правопізнання – це особливий напрямок науки, який аналізує природу, принципи та методи дослідження права. Дані принципи та методи пізнання базуються насамперед, на онтологічних аксіомах про специфіку соціальної реальності, тому в залежності світоглядних установок розрізняють декілька типів правопізнання, які відповідають основним напрямкам філософської думки.

Типи правопізнання – це філософсько-юридичні концепції, які міс-

ють базові світоглядні принципи пояснення права як соціального явища. Фундаментальні світоглядні концепції є філософськими. Так, досліджуючи спеціальну правову проблему, ми виражаємо своє відношення до всіх суміжних правових рішень, які вже були обґрунтовані та висвітлені в науковій літературі. Така критична оцінка цих рішень здійснюється на основі спеціальної (професійної) світоглядної орієнтації автора, лише після ознайомлення з якою стає зрозумілим, чому те чи інше досліджуване питання, конкретно ставиться та вирішується саме так, а не інакше [6, с. 90].

Дослідження буде мати науковий статус тільки за умови його обґрунтованості, доказів, перевірки істинності його результатів. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку України в науці адміністративного права потрібне нове в осмисленні та дослідженні процесуальної природи органів прокуратури з метою створення адміністративно-правової доктрини, яка відповідає реаліям правового розвитку в світі.

Метою сучасного дослідження є пошук новизни самої методології, а не у виборі та синтезі між відомими інтерпретаціями процесуальної природи органів прокуратури; такої методології, яка дозволить створити новий понятійний апарат в умовах сучасних підходів.

Вимоги наукової методології завжди враховують функціонування досліджуваного інституту. Тому при адміністративно-правовому дослідженні процесуальної компетенції прокурора слід використовувати функціонально-інституційну методологію. При цьому є важливим виділення як прямих, так і опосередкованих функцій досліджуваного явища. Функціонально-інституційний підхід тотожний системному, оскільки вимагає врахування зв'язків та взаємозалежності частин системи, оскільки кожна частина, кожний елемент системи щось отримує від інших та щось їм віддає. Метою функціонально-



інституційного аналізу є визначення загальних закономірностей системного утворення та їх пояснення з урахуванням елементів, які входять в цю систему, в тому числі виявлення їх функцій. Представниками даної методології є соціолог Еміль Дюркгейм (1858-1917 р.р.), антрополог Броніслав Каспер Малиновський (1884-1942 р.р.), юристів Р. фон Ієрінга, Л. Дюгі, М. Оріу, М. Ковалеського та інших. Для юристів інституційний та функціональний аналіз, крім зазначених спільних завдань, має прикладне (практичне) значення. Він дозволяє встановити корисність та ефективність відповідних частин та елементів, звільнитися від застарілих норм та поглядів, провести необхідну модернізацію. Юридичний інституціоналізм використовується нами при дослідженні функції прокуратури по захисту прав і свобод особи та реалізації функції публічного обвинувачення.

Як зазначає проф. А. О. Селіванов, «методологія адміністративного процесу вимагає, щоб предмет мислення з позицій адміністративного права протягом всього пізнання (судження, умовиводу, мети умовиводів) мав би зберігати один і той же зміст ознак, що відрізняють його від будь-якого іншого предмета. Чи можна при цьому обмежитися тільки логічними засобами, котрі створюють форму правильного мислення? Гадаємо, що саме пізнання адміністративного процесу у вузько юридичному тлумаченні діяльності обмеженого кола суб'єктів й призвело до того, що адміністративне (матеріальне право) поглинуло і стримує адміністративно-процесуальне право, його глибокий зміст, освітлений правовою традицією і багатою юридичною практикою, зокрема, у такій країні юристів як Федеративна Республіка Німеччина» [7, с. 16].

Складовою методології адміністративно-правового дослідження процесуальної компетенції прокурора є аксіологія. Аксіологія – вчення про природу цінностей, які визначають

спрямованість людської діяльності, мотивацію людських вчинків. Різні вчення по-різному бачили гносеологію та онтологію правових цінностей. Філософія чистого розуму Е. Канта доводила трансцендентність цінностей по відношенню до окремої свідомості. Трансценденталії виражають необхідне у вигляді абсолютних та вічних етичних, гносеологічних, соціальних ідеалів. Зрозуміло, що процесуальна компетенція прокурора повинна відповідати цим ідеалам. Використання даного методу полягає у виявленні та відборі цінностей. Потім виявляється специфіка їх співвідношення з досліджуваним об'єктом.

Отже, утвердження нового світогляду зумовлює переосмислення, зміну та використання нових методів, що зумовить якісно новий результат предметного дослідження.

Функціональна природа органів прокуратури охоплює сукупність функцій, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства. На нашу думку, методологія дослідження функціональної природи органів прокуратури включає три рівні: філософський, загальнонауковий і спеціально-юридичний, кожний з яких охоплює систему методів.

В системі суб'єктів адміністративного процесу прокурор займає особливе місце, оскільки найважливішою сферою практичного функціонування правової держави є забезпечення законності. Прокуратура є важливим інструментом підтримання режиму законності, охорони та захисту прав та свобод громадян [8, с. 103].

Закріплення основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції України (за прикладом Німеччини, Польщі) сприятиме реалізації принципів, установлених положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адже кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім

судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого щодо нього кримінального обвинувачення.

Реалізація функції прокурора як представника інтересів держави у суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом передбачає забезпечення справедливості, і таким чином, діяльність держави по забезпеченню права оцінюється на предмет їх відповідності чинному законодавству, якщо прийняти постулат його справедливості. На нашу думку, акцент переноситься з діяльності законодавця та діяльність прокурора, його компетенцію як правозастосовного органу, який забезпечує справедливість. Слід звернути увагу на те, що слово «інтерес» походить з латинської *interest*, що означає «мати значення». В римському праві це означало забезпечення захисту справедливих інтересів вільних людей. Відомий німецький юрист Р. Ієрінг сприйняв цей підхід та вперше виразив його в абстрактно-теоретичній формі. Він поставив інтерес в ранг основної правової категорії і справедливо вважається засновником теорії інтересів. Інтереси визнаються в ній одночасно детермінантою, змістом та метою права. Зміні суспільства сильно впливає на право. «З інтересами народу також змінюється його право, призначення якого в тому і полягає, щоб охороняти основні життєві вимоги суспільства за допомогою примусу» [9, с. 83]. При адміністративно-правовому дослідженні процесуальної компетенції прокурора слід розрізняти інтерес суспільства (публічний інтерес) та інтерес особи та інших соціальних груп (приватний інтерес). В різні історичні періоди під публічним інтересом розумілись загальний інтерес, загальна воля, загальне благо, суспільний інтерес, державний інтерес тощо. Слід вказати, що в радянський період ніщо приватне не визнавалось. Публічні інтереси розумілись як державні,

будь які приватні, які виходили за рамки державних, не визнавались.

На сучасному адміністративному праві, на думку Р. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства [11, с. 38]. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови «публічний» – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний [12].

На думку В. В. Галунько, «публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації» [13, с. 181].

У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо [14]. Що саме державна влада визначає як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення. Але у всякому разі вимоги, які висуваються до об'єктів державного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів державного управління. Саме в останній тезі й полягає сутнісна відмінність між приватним і публічним інтересами.

О. І. Миколенко не погоджується з викладеними позиціями і зазначає, що «при розгляді публічного інтересу науковці України чомусь ототожнюють інтереси держави та інтереси суспільства, що, на нашу думку, є помилковим підходом. Держава дійсно захищає та реалізує інтереси суспільства, але це не означає, що у держави не повинно бути своїх інтересів» [15, с. 102].

На нашу думку, на сучасному етапі розвитку нашої країни існує об'єктивна потреба підвищення ролі



публічних інтересів в правовому регулюванні адміністративно-правових відносин. Інші інтереси суспільства та держави вимагають адекватного правового вираження.

В сучасних умовах особливого значення займає методологія порівняльного дослідження. В сучасних умовах юридична компаративістика вийшла далеко за рамки тільки гносеологічного її розуміння. На думку А. Х. Саїдова, «використання порівняльно-правового методу веде до того, що формується новий науковий зміст» [16, с. 25]. Одним із перших методів проведення порівняльно-правового аналізу є історико-порівняльний метод. На думку М. М. Ковалевського, «історико-порівняльний метод є не тільки засобом для побудови нової науки – історії зросту людських суспільств, але й необхідним прийомом для вивчення права тієї чи іншої держави» [17, с. 112]. Так, за допомогою даного методу необхідно проаналізувати еволюцію розвитку функцій прокуратури. Приймаючи у 1996 р. чинну Конституцію, законодавці виявили розважливість і правильне розуміння національних інтересів України у сфері боротьби зі злочинністю і зміцнення законності. Це виявилось у збереженні прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів на невизначений термін у Перехідних положеннях Конституції (пункт 9). У той час Україна перебувала в умовах перехідного періоду і вважалося, що цей нагляд існуватиме до його закінчення, тобто до стабілізації економічної і політичної обстановки в країні. «Погіршення останніми роками справ зі станом законності в Україні, – зазначали Ю. Шемшученко й О. Мурашин, – закономірно наводить на думку про недоцільність найближчим часом звужувати прокурорські функції. Адже розвиток цивілізованих ринкових відносин, розширення і поглиблення господарського обороту вимагають зміцнення законності, а отже, і посилення прокурорського нагляду в держа-

ві» [18, с. 8]. Важливою ознакою реформування прокуратури є її поступова переорієнтація на правозахист. У результаті конституційної реформи 2004 р. до статті 121 Конституції було включено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. На це ПАРЄ відповіла Резолюцією № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 р., у якій висловила стурбованість з приводу того, що у реформі прокуратури було зроблено крок назад [19, с. 3].

Висновки. Одною з головних умов ефективності будь-якого наукового дослідження є однозначність розуміння ключових понять, що становлять його термінологічний апарат. У межах нашої статті, головне з таких понять співпадає з предметом дослідження (процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект). Його формулювання є вихідним для розкриття всіх інших аспектів дослідження та обґрунтування відповідних теоретичних висновків й практичних рекомендацій.

Теорія пізнання функцій права – це методологічна проблема. Дослідження даного аспекту проблеми функціональної природи органів прокуратури зумовлена тим, якими шляхами, методами та способами отримані наукові висновки. Гносеологічна проблематика в науці адміністративного права є вельми затребуваною. Її розробка дозволить встановити особливості та ефективність пізнання процесуальної природи органів прокуратури, визначити найбільш правильні та раціональні способи отримання наукового знання в адміністративно-правовій сфері. При цьому повинні бути використані ті філософські положення та наукові методи, які мають першочергове значення до досліджуваної проблеми. Одним із головних філософських положень є з'ясування зв'язків в

досліджуваному предметі та явищі. Від його застосування залежить всебічне дослідження проблеми функціональної природи органів прокуратури.

Список використаних джерел

1. *Эрлих О.* Основоположение социологии права / пер. с нем. М. В. Антонова; под ред. В. Г. Графского, Ю. И. Гревцова. - СПб.: Университетский издательский консорциум, 2011. - 704 с.
2. *Корнев А. В.* Проблемы истории, методологии и теории юридической науки : монография / отв. ред. А. В. Корнев. - М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. - 528 с.
3. *Алексеев Н. Н.* Науки общественные и естественные в историческом взаимоотношении их методов. Очерки по истории и методологии общественных наук. Часть 1. Механическая теория общества. Исторический материализм / Н. Н. Алексеев. - М. : Тип. Импер. Моск. ун-та, 1912. - 270 с.
4. *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. - М. : Юристъ, 2001. - 256 с.
5. *Descartes Renй.* Oeuvres philosophiques (3 tomes) / Ыdition de Ferdinand Alquiй. - Paris : Ыditions Classiques Garnier, coll. «Textes de philosophie», 2010. - 568 p.
6. *Керимов Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. - М. : Аванта +, 2000. - 560 с.
7. *Селіванов А. О.* Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : наук. Видання / А. О. Селіванов. - К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. - 68 с.
8. *Бандурка О. М.* Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. - К. : Літера ЛТД, 2001. - 336 с.
9. *Иеринг Р.* Интерес и право: Правоспособность учредителей; Интерес и право; Непреодолимая сила: Приложения: I. Пассивные действия прав II. Цель в праве / Сочинение Д-ра Рудольфа фон Иеринга ; Перевод с немецкого А. Борзенко // Временник Демидовского Юридического Лицея. - Ярославль, 1880. - Книга 23. - С. XXX, 1 - 149; 1881. - Книга 24. - С. 150 - 268..
10. *Свердлык Г. А.* Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов : Учебное пособие / Г. А. Свердлык ; Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Свердловский юридический институт им. Р. А. Руденко. - Свердловск, 1980. - 72 с.
11. *Загальне адміністративне право : навч. посібник / Р. С. Мельник, В. М. Безенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. - К.: Ваіте, 2014. - 376 с.*
12. *Великий* глумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. - Ірпінь: Перун, 2001. - 1440 с.
13. *Галунько В. В.* Публічний інтерес в адміністративному праві / В. В. Галунько // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 178-182.
14. *Спасибо-Фатеева І.* Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / Інна Спасибо-Фатеева // Юридична газета. - 28 листопада 2005 р. - № 22 (58).
15. *Миколенко О. І.* Публічний та приватний інтерес в адміністративному праві / О. І. Миколенко // Правова держава. - 2016. - № 24. - С. 100-104.
16. *Саидов А. Х.* Сравнительное правоведение / А. Х. Саидов. - М. : Юристъ, 2003. - 448 с.
17. *Ковалевский М. М.* Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения русского права / М. М. Ковалевский // Порівняльне правознавство : Антологія української компаративістики XIX-XX століть ; упоряд. О. В. Кресін (кер. кол.), К. О. Черниченко, О. В. Ткаченко. - Київ, 2008. - С. 112-154.



18. Шемшученко Ю. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5-11.

19. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» – К. : Генеральна прокуратура України, 2006. – 9 с.

Карпунцов В. В. Методологічні підходи до новітнього адміністративно-правового дослідження функціональної природи органів прокуратури

У статті розкрито новітнє концептуальне праворозуміння функціональної природи органів прокуратури. Зроблено висновок, що гносеологічна проблематика в науці адміністративного права є вельми затребуваною. Її розробка дозволить встановити особливості та ефективність пізнання процесуальної природи органів прокуратури, визначити найбільш правильні та раціональні способи отримання наукового знання в адміністративно-правовій сфері.

Ключові слова: методологія права, методи дослідження, функціональна природа органів прокуратури, методологія адміністративного права.

Карпунцов В. В. Методологические подходы к новейшему административно-правовому исследованию функциональной природы органов прокуратуры.

В статье раскрыто новейшее концептуальное правопонимания функциональной природы органов прокуратуры. Сделан вывод, что гносеологическая проблематика в науке административного права является весьма востребованной. Ее разработка позволит установить особенности и эффективность познания процессуальной природы органов прокуратуры, определить наиболее правильные и рациональные способы получения научного знания в административно-правовой сфере.

Ключевые слова: методология права, методы исследования, функциональная природа органов прокуратуры, методология административного права.

Karpuntsov V. Methodological approaches to a new administrative and legal study of the functional nature of prosecutorial bodies.

The newest conceptual legal understanding of the functional nature of the prosecutor's office is revealed. It is concluded that epistemological problems in the science of administrative law are highly sought after. Its development will allow to establish the peculiarities and effectiveness of knowledge of the procedural nature of the prosecutor's office, to determine the most correct and rational ways of obtaining scientific knowledge in the administrative-legal sphere.

Key words: methodology of law, methods of research, functional nature of prosecutor's offices, methodology of administrative law.