

Formation of the judicial system as social-legal phenomenon is researched in article on base historian-legal analysis. The author comes to conclusion that court as way of decision of a conflict existed since moment of the realization of the person's of social nature. Origin judicial system became possible only after confession of the principle of division of the powers by state.

Key words: court, genesis of the judicial system, principle of division of the powers.

Надійшла до редакції 10.11.2010 р.

УДК 343.163

*Д.І. Пишньов, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ З ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Чинне законодавство України покладає на прокуратуру здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів усіма громадянами держави. Виконуючи цю місію, прокуратура не лише спостерігає за тим, як втілюються в життя вимоги законів, а й наділена широкими повноваженнями для активного втручання в процес законотворення. Таке втручання, з нашого погляду, повинно виявлятися в різноаспектній її діяльності, яка включає в себе: (а) безпосередньо прокурорські перевірки додержання законів у цілому; (б) аналіз юридичних обставин, що характеризують поведінку громадян і посадових осіб; (в) правову оцінку ситуації;

(г) встановлення причин та умов правопорушень; (д) проведення прокуратурою попереджувально-виховної роботи; (е) своєчасне і правильне реагування на правопорушення; (є) притягнення винних до відповідальності.

Якщо перелічені вище параметри будуть наявними в діяльності прокуратури, то, звичайно, це буде підґрунтям належної протидії правопорушенням. В умовах сьогодення це є нагальним, об'єктивно необхідним, про що свідчать реалії життя. Держава вимушена порушувати проблему запобігання і протидії неправовим вчинком на перше місце. Велика роль у цьому відводиться прокуратурі, яка разом з інши-

Питання кримінального процесу й організації судово-прокурорських органів

ми правоохоронними органами реально спроможна знизити рівень правопорушень та їх негативні наслідки, посилити режим законності [6, с. 21 - 27].

Слід констатувати, що у своїй державно-владній діяльності прокуратура консолідує роботу правоохоронних органів, спрямовує їх зусилля в русло співпраці для забезпечення законності в країні.

Консолідація створює належні умови для співпраці правоохоронців, яку можна уявити як коло з різними секторами, в центрі якого місце прокуратури. Вона може однаково спонукати різні правоохоронні установи і споріднені органи, взаємодіяти між собою, об'єднувати свої зусилля у справі підтримання правопорядку. Визначення стратегічних напрямків співпраці правоохоронних установ має здійснюватися саме прокуратурою. Такий висновок можна зробити, спираючись на її повноваження, прописані в ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» й віддзеркалені в інших нормативно-правових актах.

Щоб коефіцієнт корисної дії правоохоронної системи був високим, не було дисбалансу в ній, не страждали інтереси людини й суспільства, включаючи штучне суперництво правоохоронців, прокуратурі потрібно активно й цілеспрямовано працювати.

Звісно, всі ці проблеми можуть бути охарактеризовані як суто організаційні, що стосуються лише техніки взаємодії установ, задіяних у процесі підтримання правопорядку. Але, як переконує досвід діяльності прокуратури і правоохоронних органів, зазначені проблеми не повинні сприйматись лише як технічні, оскільки саме через брак ефективності всієї системи поставлено під удар конкретні функції й обов'язки держави [4, с.16 -19].

Безумовно, говорити про режим законності недоречно, якщо не існує механізмів взаємодії між правоохоронцями, не забезпечуються основні обов'язки держави в частині створення належного правового поля. Вивчення діяльності правоохоронної системи показує, які вади спостерігаються в процесі її функціонування, що призводить до фактів непорозуміння, суперечок, взаємних обвинувачень, що утворює дисбаланс в організації належної співпраці установ спостереження й контролю, які задіяні, наприклад, в агропромислового комплексі держави. Негативна практика цих установ утворює інколи нездоланні перешкоди на шляху ефективного функціонування вказаного цілісного комплексу. Вважаємо, що між взаємодією правоохоронців і прокуратури та її ефективністю,

з одного боку, і забезпеченням правопорядку — з другого, має існувати безпосередній і необхідний зв'язок. Суть останнього полягає в тому, що прокуратура, як центруюча й консолідуюча сила, повинна бути координатором відносин різних інспекцій, що діють у сфері АПК.

Саме прокуратура, реалізуючи свої повноваження спрможно домогтися додержання і правильного застосування законів [7, с. 15]. Зрозуміло, що для виконання своєї місії вона має орієнтуватися не на вирішення внутрішніх конфліктів інспекторів і контролерів, а насамперед на консолідацію зусиль усіх правоохоронців щодо належного здійснення ними своєї компетенції [5, с.7]. При цьому треба відмітити, що на практиці цією роллю прокуратура нехтує. Як правило, вона обмежується лише витребуванням певної інформації від контрольно-спостережних установ сфери АПК і складанням на її підставі актів прокурорського реагування. Звичайно, таку діяльність не можна назвати консолідуючою, бо її ефект є досить сумнівним.

Констатація негативних фактів у прокурорських документах без ґрунтового і всебічного аналізу причин та умов правопорушень — це запізнiла й часто поверхова реакція прокуратури. Зустрічаються непо-

одинокі випадки, коли виявлені нею протиправні вчинки не знаходять належної правової оцінки з наступним її обговоренням на координаційних нарадах. Такий підхід вимагає від прокуратури: (1) повсякденно тримати в полі зору діяльність конкретних інспекцій; (2) володіти інформацією, що характеризує в цілому стан законності у сфері АПК; (3) знати слабкі місця в технологічному виробництві цього комплексу; (4) періодично проводити координаційні збори, наради з чітко окресленими питаннями, що стоять на порядку денному; (5) правильно кваліфікувати вину посадових осіб контрольно-спостережних органів.

Варто наголосити, що дослідження природи відносин, що існують між прокуратурою й установами спостереження і контролю у сфері АПК, дає підстави стверджувати, що це різноманітні, різноаспектні правовідносини двостороннього, інколи багатостороннього характеру. Цим взаємовідносинам притаманні 2 цікавих моменти. Перший полягає в тому, що прокуратура має щодо певних органів владно-рекомендуючі повноваження. Другий виявляється в тому, що юрисдикційній діяльності цієї служби кореспондує правовий обов'язок контрольно-спостережних інспекцій не ухилятися від співпраці із

цим державним органом. Що стосується запобігання і протидії правопорушенням, підтримання правопорядку, то прокуратура має владні процесуальні повноваження з профілактики таких правопорушень, їх умов і причин [3]. Реалізуючи ці повноваження, прокуратура своїм активним втручанням спонукає правоохоронців діяти належним чином, тобто ставить обов'язок останнім у повному обсязі виконувати профілактичні заходи.

Відмічаючи складний характер взаємодії, яка об'єктивно виникає й повинна існувати у співпраці прокуратури з різноманітними інспекціями, що діють в АПК, необхідно підкреслити, що вона створює сприятливі умови для поєднання зусиль причетних установ. Це також підвищує ефективність і цілеспрямованість здійснюваних спільних заходів, дозволяє досягати оптимальних результатів, економії сил і часу. Важливо й те, що контрольньо-спостережні установи, як слід обізнані зі специфікою технологічного виробництва (приміром, у сфері АПК), фактичним станом законності, володіють інформацією про запобіжні заходи й дії посадових осіб і їх результативністю. Особливо цінним є те, що відповідні інспекції контактують з посадовцями агропромислових підприємств чи то з фахівцями

технологічного циклу, проводячи ревізії, інвентаризацію, тощо. Усе це дає можливість найбільш повно й раціонально використовувати наявну інформацію, враховувати конкретні нюанси контрольньо-спостережного процесу та його можливості.

Узагальнення прокурорської практики, нових її аспектів і тенденцій показує, що взаємодія прокуратури з правоохоронними органами в царині АПК здійснюється в різноманітних формах, а саме шляхом: (а) надання юридичної допомоги; (б) підсилення повноважень контролюючих установ компетенцією прокуратури; (в) фактичного сприяння при проведенні спільних профілактичних заходів; (г) спільного обговорення на нарадах гострих питань протидії правопорушенням; (д) заслуховування на оперативних засіданнях пояснень посадових осіб, відповідних фахівців; (е) направлення суб'єктам АПК пропозицій щодо поліпшення профілактичної роботи тощо.

Отже, головна особливість діяльності прокуратури в правоохоронному процесі полягає в тому, щоб активізувати контрольньо-спостережну роботу правоохоронців, консолідувати спільні зусилля, спонукати їх правильно використовувати весь наявний арсенал засобів з метою підтримання правопо-

рядку. Що стосується такої сфери як АПК, наголос у діяльності прокуратури доцільно зробити на усунення з неї елементів дублювання або підміни роботи відповідних інспекцій. Фахівцям останніх належить планово й постійно провадити ефективну профілактично-запобігальну роботу і тим самим сприяти створенню оптимальної й дійової системи протидії правопорушенням, їх умовам і причинам. Логічно така система має містити в собі попередження, виявлення й відповідне реагування на факти недодержання законів, викриття осіб, які вчинили правопорушення, й забезпечення реалізації принципів невідворотності відповідальності й покарання за вчинене [Див.: 1, с. 55-65; 2, с. 65-72; 8, с. 38-42].

Протидія правопорушенням лише тоді матиме суттєві результати, якщо вона ґрунтуватиметься на системному підході й ефективності її організації. Ось тут і проглядається коригуюча і спрямовуюча роль прокуратури щодо діяльності правозахисного механізму з недопущення пасивності або слабину чи збоїв. Термін «протидія» означає активну, наступальну, різнопланову перевірконо-пошукову роботу стосовно відповідності останньої закону. Це протистояння не просто негативним проявам, а шкідливим для суспільства виробни-

чим процесам, намірам тощо. Воно передбачає наявність у протидіючого правопорушенням органу певної компетенції й засобів втручання.

Активні дії правоохоронців, спрямовані на запобігання, недопущення правопорушень, виступають як правомірна поведінка, що має на меті не дозволяти вчиняти правопорушення, а в разі їх вчинення своєчасно вживати певних заходів з метою поновлення законності. Інакше кажучи, протидія правопорушенням, правомірна поведінка з боку правоохоронців повинна сприяти зменшенню можливостей для неправомірних дій, усуненню умов їх, вихованню посадових осіб у дусі дотримання законів. Як бачимо, протидія правопорушенням включає в себе чимало складовників, а саме: а) створення сприятливих умов для законної діяльності; б) правове виховання посадових осіб і громадян; в) проведення контрольно-спостережної роботи; г) своєчасне і правильне реагування на факти правопорушень; д) застосування законних стимулів до сумлінних посадовців; е) правильна постановка профілактичної роботи.

Аналізуючи норми чинного законодавства, що регламентують роботу прокуратури, доходимо висновку, що діяльність цієї служби по нагляду за додержан-

Питання кримінального процесу й організації судово-прокурорських органів

ням і правильним застосуванням законів у державі справедливо розглядається як прокурорський контроль, через посередництво якого належним чином створюється й підтримується режим законності в суспільстві.

Зрозуміло, що діяльністю лише прокуратури об'єктивно неможливо виконати таке велике державного значення завдання. Правопорядок у державі охороняється широким колом правоохоронних (правозастосовних) органів, головне місце серед яких займає саме прокуратура. Ми вже вказували на головну роль прокуратури в процесі створення режиму законності в державі й порушували питання про взаємодію в ньому цієї служби й інших правоохоронних органів.

Зробимо спробу розкрити всі складники такої взаємодії на прикладі підтримання правопорядку в системі АПК. Ця система характеризується як доволі складний сектор економіки, врегульований широким масивом законодавства, за додержанням якого наглядає значне коло контролюючих установ до числа яких належать також: (а) органи державного (позавідомчого) управління, які здійснюють державний контроль і керівництво громадським контролем у системі колективно-кооперативних та акціонерних сіль-

ськогосподарських підприємств і товариств, спілок та об'єднань; (б) державні інспекції в сільському господарстві, покликані виконувати державно-наглядову функцію зі специфічних питань у сфері сільськогосподарського виробництва і пов'язаних з ним виробничо-технологічних і соціальних проблем.

Перша група установ, зобов'язаних підтримувати правопорядок у системі АПК, — це органи державного (позавідомчого) управління. За своїм характером і змістом їх діяльність спрямована на забезпечення і здійснення державно-правового регулювання сільського господарства. Належне додержання господарчими суб'єктами положень аграрного законодавства, проведення повсякденного управління підлеглими по вертикалі управлінськими структурами, виробничо-господарськими, обслуговуючими службами, державно-правове регламентування сільського господарства, яке здійснюють ці органи, можна розглядати як сукупність заходів з підтримання режиму правопорядку в системі АПК.

Організована належним чином робота органів державного управління цій структурі спонукає господарюючих суб'єктів до дотримання аграрного законодавства й мобілізує діяльність системи державних інспекцій і

контролюючих установ, що діють в АПК. Центральним органом державної політики в аграрному секторі є Міністерство агропромислового комплексу України, як орган виконавчої влади. Воно забезпечує запровадження державної політики в АПК, сприяє втіленню в життя заходів для гарантування продовольчої безпеки країни.

Мінагропрому України підпорядковано Комітет харчової промисловості України. Одне із завдань цього Міністерства — організація виконання актів аграрного законодавства з питань АПК і контроль за їх реалізацією. Свою діяльність воно провадить шляхом упорядкування роботи системи підрозділів, яка охоплює головні управління, регіональні, відділи й органи контролю, спеціалізовані інспекції. Особлива увага приділяється Мінагропромом вирішенню питань про створення, реорганізацію, чи ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності. Тут у межах своєї компетенції це Міністерство затверджує статuti підприємств, контролює їх додержання та приймає рішення в разі їх повернення, а також виконує інші функції, передбачені чинним законодавством. Істотною правомочністю слід розглядати його активну участь у забезпечен-

ні своєчасного і правильного укладення договорів щодо реалізації сільськогосподарської продукції й додержання її виробниками й заготівельниками належної господарської й державної дисципліни.

Певну роль у підтриманні правопорядку в царині АПК в межах своєї компетенції відіграє Державний комітет по земельних ресурсах (Держкомзем) України. Це й центральний орган державної виконавчої влади підпорядковано Кабінету Міністрів України. До компетенції Держкомзему віднесено державне управління земельними ресурсами, забезпечення їх раціонального використання й охорони, спрямування діяльності підпорядкованих йому державних органів з проведення земельної реформи. Цей Комітет організовує проведення державної політики стосовно регламентації земельних відносин, забезпечує належне функціонування механізму запровадження земельної реформи, опрацьовує заходи реформи економічної з проблем земельних відносин. Він також має своїм обов'язком контролювати цільове використання коштів, що надходять у порядку відшкодування витрат сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва та плати за землю, дбати про додержання норм Земельного кодексу України, належне ви-

рішення земельних спорів, що виникають у процесі здійснення земельної реформи.

Держкомзем, виконує функцію державного управління й контролю за дотриманням власниками землі й землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення й умов надання. Суттєвим елементом повноважень цього Комітету є те, що він вправі видавати нормативно-правові акти й давати вказівки з питань реформування земельних відносин, які є обов'язковими для виконання центральними й місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі й землекористувачами. Держкомзем також уповноважений вносити на розгляд державних адміністрацій і відповідних рад подання про зупинення їх рішень, дій або бездіяльності з питань регламентування земельних відносин, що суперечать законодавству, пропозиції про припинення права власності або права користування землею, а також вживати заходів з поліпшення якості землі, її рекультивациї тощо.

Вищеперелічені органи здійснюють державно-правове регулювання в сільському господарстві в цілому і в пов'язаних з ним

галузях, сприяють належному дотриманню аграрного законодавства в процесі виробництва сільськогосподарської продукції, використання природних ресурсів (земель, лісів, води та ін.) й переробки сільськогосподарської продукції.

Втіленню в життя державної аграрної політики деякою мірою сприяють установи, що здійснюють спеціалізований контроль і спостереження за процесами, що відбуваються в АПК, тобто в систему державного регулювання у цій сфері включається певне коло державних (відомчих і поза-відомчих) інспекцій і контролюючих установ. Останні можуть активно втручатися безпосередньо у виробничі процеси, виконувані суб'єктами АПК щодо перевірок правильного використання земельних ресурсів, лісового, тваринного фонду тощо, підтримуючи тим самим належний правопорядок у царині АПК. Названі контролюючі органи характеризують повна обізнаність зі станом виробничо-господарського функціонування кожної з галузей сільського господарства, кожного окремого самостійного виробничо-підприємницького суб'єкта цього комплексу.

Державні інспекції й установи контролю вправі перевіряти виконання суб'єктами останнього своїх виробничих і господарських бізнес-планів, додержання

правового режиму майна, коштів (як суб'єктів права власності або ж права повного належного господарського обліку) звітності за результатами господарювання, приділяючи увагу використанню, охороні і схоронності майна і власності. До речі, для найменування державного або відомчого органу, покликаного виконувати державно-наглядову функцію щодо специфічних питань у сфері АПК і пов'язаних з ним виробничо-технологічних і соціальних проблем, використовується термін «інспекції», що означає «огляд», «розгляд» або установа чи організація, яка щось інспектує.

Не вдаючись у поглиблений аналіз визначення смислу терміна «інспекція», обмежимося висловлюванням, що тут мається на увазі процес інспектування (відвідування) піднаглядного об'єкта з метою перевірки і співставлення параметрів його роботи з відповідними нормативами. Іншими словами, це спостереження є активним втручанням відповідних фахівців контролюючого органу в діяльність конкретної установи, що діє у сфері компетенції даної інспекції стосовно перевірки правильності технологічного процесу певної установи, підприємства чи організації. Це свого роду різновид управлінської, регулятивної діяльності. Інспекції, як правило,

є робочими підрозділами того чи іншого органу управління. Вони вирішують лише те коло питань, яке віднесено до їх прямого відання в рамках діяльності свого органу управління. У структурі Мінагропрому України функціонують 7 спеціалізованих інспекцій: (а) Українська державна навіна інспекція; (б) Державна племінна інспекція; (в) Державна інспекція по заготівлях і якості продукції; (г) Державна хлібна інспекція; (д) Державна інспекція по нагляду за технічним станом машин, обладнання та якістю пально-мастильних матеріалів; (е) Ветеринарна інспекція державного Департаменту ветеринарної медицини; (є) Головна державна інспекція України з карантину рослин. Правовий стан перелічених установ особливих відмінностей не має: вони суттєво не відрізняються за змістом і характером виконуваних функцій, а їх діяльність і компетенція регламентовані відповідними Положеннями.

Спираючись на вищевикладене, зробимо висновок: тільки належним чином скоординована діяльність прокуратури й органів спеціалізованого контролю може реально протистояти спробам порушення законності. Використання наявного в них арсеналу дійсно є запорукою протидії негативним процесам у суспільстві.

Питання кримінального процесу й організації судово-прокурорських органів

Список літератури: 1. Агапов П.В. Основания и принципы криминализации организованной преступной деятельности // Гос-во и право. – 2010. – № 3. – С. 55-65. 2. Бачило И.Л. Информационная база противодействия человека и общества коррупции // Гос-во и право. – 2009. – №9. – С. 65-72. 3. Нерсесян А. Юридична особа як «вторинний» суб'єкт координаційних злочинів: аналіз новел українського антикорупційного законодавства // Юрид. журн. – 2010. – № 3. – С. 44-46. 4. Полянський Ю. Конституційне реформування прокуратури України (нові виклики) // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 16-19. 5. Руденко М. Правозахисна діяльність прокуратури: деякі теоретичні та практичні аспекти // Вісн. акад. прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 7. 6. Скрипнюк О. Конституційно-правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 21-27. 7. Тertiшник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду // Вісн. прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 15. 8. Яфонкін А.О. Протидія корупції: поняття, зміст та напрями // Фінан. право. – 2009. – № 3. – С. 38-42.

ОБЩИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ

Пышнев Д.И.

В статье раскрываются вопросы, характеризующие деятельность прокуратуры по противодействию правонарушениям. Прокуратура рассматривается как координационная структура в системе правоохранительных органов. В своей работе она должна постоянно направлять контролирующие организации на эффективную проверку состояния законности. Предлагаются пути повышения качества прокурорской деятельности.

Ключевые слова: деятельность прокуратуры, юрисдикция, акты прокуратуры, прокуратура и органы контроля.

GENERAL ASPECTS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE ACTIVITY ON COUNTERACTION AGAINST OFFENCES

Pyshnev D.I.

The law enforcement problems of the state are investigated in the article. The accent is put on the Prosecutor's office consolidating role among organizations controlling the technological process in the agrarian area. The weak point of the legitimacy regime is the result of the Prosecutor's office ineffective work. The ways of the Prosecutor's office activity improvement are proposed here.

Key words: the Prosecutor's Office activity, the Office jurisdiction, the Office act, the Prosecutor's Office and control bodies.

Надійшла до редакції 08.11.2010 р.