

### ПРАВОЗАХИСНА СПРЯМОВАНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Підтримання режиму законності в державі в цілому, зміцнення правопорядку в окремих сферах суспільства здійснюється за допомогою правових, попереджувально-виховних та інших заходів впливу на суспільні відносини. Такий різноплановий підхід обумовлено вимогами Конституції й чинного законодавства України щодо належної організації всіх суспільних процесів. Щоб у державі всі ці процеси відбувалися цілеспрямовано й ефективно, в позитивному руслі, потрібна їх чітка правова врегульованість і злагодженість діяльності правозастосовних органів, які в державному механізмі правової регламентації становлять собою досить широке коло, до того ж мають різну компетенцію і сфери діяльності.

Вивчення процесів, що відбуваються в суспільстві в умовах сьогодення, призводить до висновків про наявність у цій царині різного роду негараздів, непорозумінь, правового нігілізму тощо [10, с. 2, 3].

Правові засоби використовуються правозастосовними органами часто нерезультативно, розпорошено. Спостерігається низький професіональний рівень підготовки оперативних працівників, що виключає оптимальне поєднання людського фактору, соціально-психологічних і моральних регуляторів з правовими засобами. Як наслідок – не виявляються глибинні пласти дії правових норм в аспекті забезпечення фактичної правомірної поведінки, правозастосовної діяльності у вирішенні різноманітних соціально-економічних завдань усфері правового регламенту. Юридична наука опрацювала основні параметри механізму правового регулювання, довела доцільність підрозділяти в ньому правові засоби на *регулятивні й охоронні*. *Регулятивні засоби* забезпечують фактичну правомірну перевірку, право-реалізуючу діяльність суб'єктів, втілюють у життя активно-позитивні функції права. Думається, що їх можна розглядати як сталі правові стандарти суспільства,

межі дотримання правових норм у діяльності всіх суб'єктів. Задля повсякденного дотримання цих правових засобів правозастосовні органи повинні провадити правовий всеобуч, роз'яснювально-виховну роботу, чим спонукати всіх до правильного розуміння й усвідомлення необхідності належного їх виконання. Це сприятиме підтриманню правопорядку, ефективній позитивно-економічній діяльності у всіх сферах суспільного життя [9, с. 224]. Але сучасна реальність свідчить про те, що працівники цих органів або виявляють пасивність у цьому питанні, або ж здійснюють роз'яснювально-виховну діяльність на досить низькому рівні. Виявлено факти навіть слабого знання ними норм чинного законодавства, ухилення від проведення роботи з правового всеобучу. Унаслідок цього бачимо заспізніле й малоефективне реагування безпосередньо вже на відомі факти недотримання законів чи на правопорушення. Але ж зрозуміло, що правові регулятивні засоби є нормами загального значення. Збої в їх реалізації належить розглядати як надзвичайні явища в житті суспільства, головним чином як результат недоробок і пасивності правозастосовних органів.

Цілком природно, не всі члени суспільства бажають належним чином дотримуватися

законів, а деякі відверто стають на шлях правопорушень, примушуючи, спеціалізовані органи держави активно втручатися в правоохоронний процес. Це є реакцією держави на негативні прояви в механізмі праворегулювання. Тут у дію вступають *охоронні засоби* (або *норми охоронного значення*), які застосовуються, якщо регулятивні не стримали правопорушників і виникла потреба застосування заходів державного примусового впливу. З огляду на те, що суспільне життя є складним, а масив регулятивних норм великий і різноманітний, для наведення порядку й поновлення порушених прав відповідні правозастосовні органи вживають широкий комплекс заходів. Проведення їх здійснюється компетентними органами силою державного примусу при дотриманні процедурно-процесуальних форм.

У результатів такої правоохоронної діяльності відповідні органи, (до яких належить прокуратура), здійснюють контроль-наглядову й перевірку роботу з метою усунення перепон у реалізації права, пошуків збалансованого й оптимального шляху поновлення законності.

Позитивний коефіцієнт правозастосовної діяльності багато в чому залежить від підготовленості кадрів, їх уміння оперувати наявним процесуально-право-

вим інструментом у застосуванні механізму правової охорони. Чимале значення тут має також володіння працівниками правозастосовних установ тактичними й методичними доробками юридичної науки. Відповідальне ставлення правоохоронців, до роботи, яку вони виконують, належне використання своїх повноважень є запорукою успіху.

Вивчаючи зміст діяльності прокуратури в такій специфічній сфері держави, якою є агропромисловий комплекс (далі –АПК), учені дійшли нижченаведених висновків [Див.: 4, с. 11-13; 5, с. 31-37; 8, с. 248]. По-перше, вся постановка роботи цього органу є досить низькою; по-друге, в наявності запізніла реакція на негативні процеси в цій сфері; по-третє, не відчувається впливу прокуратури на господарюючих суб'єктів у плані правового всеобучу; по-четверте, слабка координуюча роль прокуратури; по-п'яте, *неможлива* робота прокуратури без співпраці і взаємодії з численними контрольними-спостережними установами.

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що стан законності в АПК держави вимагає докорінних змін у діяльності всіх компетентних органів на чолі з прокуратурою. Як вбачається, перебудова правозастосовного процесу в досліджуваній сфері суспільства можлива в такий

спосіб. На перше місце потрібно поставити організацію і створення в прокуратурі спеціалізованого підрозділу по роботі у сфері АПК, залучивши в цей процес досвідчених фахівців. З урахуванням великого й різноманітного масиву законодавства й кола господарюючих тут суб'єктів слід опрацювати можливості звернення за допомогою до працівників органів контролю, що діють в самому АПК. Варто розробити і впровадити в діяльність прокуратури головні напрямки її змістовної роботи, поставивши основним завданням активізацію нею співпраці органів відомчого й позавідомчого контролю. Є сенс також скерувати взаємозлагоджену діяльність на запобігання причинам та умовам недотримання законів і на своєчасність виявлення правопорушників [Див.:12, с. 83-87; 11, с. 204-209]. Необхідно передбачити чітку періодичність проведення координаційних нарад і засідань, що сприятиме оперативному й повному володінню інформацією про стан законності в АПК.

Чинне законодавство України досить ретельно регламентує всі процеси діяльності АПК – від дотримання правил агротехніки, посівної кампанії, збирання врожаю, обробки сільськогосподарської продукції, її транспортування, зберігання, переробки й виготовлення товарної

продукції до моменту її реалізації. За цим складним процесом має спостерігати широке коло контролюючих установ; зокрема державні інспекції: (а) насіннева, (б) племінна, (в) по заготівлях і якості продукції, (г) хлібна, (д) з нагляду за технічним станом машин, обладнання та якістю пально-мастильних матеріалів, (е) ветеринарної медицини, а також (є) головна державна інспекція України з карантину рослин, (ж) державний комітет по земельних ресурсах (держкомзем), та ін. Перелічені установи, безпосередньо їх співробітники можуть активно втручатися у виробничі процеси, що здійснюють суб'єкти АПК, що стосуються перевірок правильного й оптимального використання ресурсів землі, лісового і тваринного фондів тощо, підтримуючи тим самим належний правопорядок у сфері АПК [Див.: 2, с. 21-29; 6, с. 43-54]. До речі, вони повинні бути повністю обізнаними зі станом виробничо-господарського функціонування кожної з галузей сільського господарства, кожного окремого самостійного виробничо-підприємницького суб'єкта АПК.

Інспекції й установи контролю вправі перевіряти виконання господарюючими суб'єктами АПК своїх виробничих, господарських бізнес-планів, додержання правового режиму майна,

коштів усіх причетних до АПК структур. Іншими словами, вказані органи спостерігають за активним втручанням відповідних фахівців у діяльність контрольного підрозділу АПК, що має повну компетенцію щодо перевірки правильності технологічного процесу господарювання. За допомогою таких перевірок здійснюється внутрішньовідомчий і надвідомчий контроль виконання відповідних правил, що виступає одним зі способів адміністративної діяльності.

Прокурорська ж перевірка має обмеження стосовно конкретних фактів недотримання законів для з'ясування всіх ознак правопорушення [Див.: 3, с. 32-35; 7, с. 19-24]. Навряд чи можна правильно назвати ситуацію, коли прокуратура здійснює перевірки дотримання законів за допомогою громадськості. На відміну від установ контролю чи спостереження, прокурорське втручання в суспільні або технологічні виробничі процеси можливе лише за наявності ознак правопорушення, його умов і причин. В інших випадках, прокуратура вправі порушувати питання перед компетентними органами щодо їх належної уваги до роботи певних установ, тобто спонукати контролюючі установи до активної перевіркої роботи (п. 3 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»). Позитивно

в такому плані слід розглядати практику, коли прокурор щоденно складає зведену таблицю перевірок господарюючих суб'єктів АПК, у якій відображено, яка контролююча установа і з яких питань перевіряла роботу підконтрольних суб'єктів. Така ситуація дозволяє не лише мати уявлення про стан законності, а й у разі потреби оперативно приєднатися прокурору до будь-якої перевірки.

Якщо йдеться про діяльність органів контролю та прокуратури по підтриманню правопорядку на прикладі сфери АПК, доцільно звернути увагу на таку обставину. Органи контролю по-різному впливають на стан правопорядку в цій галузі держави. Одні з них, маючи спеціальну юрисдикцію, правомочні перевіряти лише обмежене коло питань, інші володіють ширшими повноваженнями по безпосередній перевірці всіх аспектів господарювання й активному впливу на кінцеві результати господарської діяльності підконтрольних суб'єктів. Діяльність контролюючих установ, як загалом і питання щодо контрольних відносин, незважаючи на їх очевидну наукову і практичну значущість, теоретично майже не опрацьовані [1, с. 84 - 87]. Контроль притаманний усім формам суспільного життя, є його природним і невід'ємним атрибутом.

Контрольні відносини виникають при реалізації функцій контролю і становлять собою вид відносин, за яких члени суспільства виступають суб'єктами й об'єктами контролю, як контролюючі і ті, яких контролюють. Контроль сам по собі не є первісною діяльністю, регулятором поведінки. Він стосується тієї діяльності, яка вже здійснилася незалежно від нього. Дійсно, не можна уявити собі, як можна проконтролювати те, що в реальності не відбувається чи ще не відбулось.

Наявність численних контролюючих установ диктує необхідність дослідження питання їх взаємозв'язку, виявлення загальних принципів і схожих рис. Це зумовлено негайною потребою усунення з їх безпосередньої діяльності елементів дублювання, підміни одним органом іншого, зайвого розпорощення зусиль тощо. Особливо гостро стоїть проблема співвідношення контрольної діяльності відповідних установ і роботи органів прокуратури. У науковій юридичній літературі вже робилися спроби вивчити таке співвідношення. Функціонування багатьох контролюючих і наглядових систем ускладнює взаємодію з ними прокуратури, перешкоджає ефективній роботі по запобіганню правопорушенням, обґрунтованому прогнозуванню стану законності.

Виникла необхідність наукової розробки питань, пов'язаних зі з'ясуванням характеру, обсягу, змісту інформації, яку може отримувати прокуратура. Не секрет, що на практиці остання отримує обсолютно неповну, іноді перевернену інформацію, а певна інформація навіть приховується. Установити й проаналізувати такі факти без участі відповідних фахівців досить складно. Ось чому гостро постає проблема опрацювання організаційних і правових засад інформаційної взаємодії прокуратури з правоохоронними й контролюючими органами. Одним із шляхів подолання інформаційної блокади вбачається підсилення координуючої ролі прокуратури, яка прописана в ст. 10 вказаного Закону.

Будь-яка взаємодія, у тому числі й серед суб'єктів системи правозабезпечення, має свій зміст, наповнення й реалізується в певному діапазоні – у так званій «зоні визнання», в межах якої форми взаємодії партнерів дозволяють досягти налічених цілей. Причому для співвідношення діяльності прокуратури й адміністративного контролю несприятливими є як дуже високі з них, так і дуже низькі. Головне – щоб поставлені перед взаємодією цілі були чіткими в кожному випадку, копи робиться спроба з боку прокуратури об'єднати свої зусилля з роботою контролюючих

установ, тобто реалізувати прокурорську владу. За певним пунктом потрібно враховувати як потенціал контролю, так і налаштування його працівників на спільну діяльність, інакше вихід прокуратури за межі «зони визнання» може спричинити протидію або непоруку. Параметри цієї зони залежать від засобів впливу, які має у своєму розпорядженні прокуратура як владний орган, щоб спонукати невідлеглі їй органи до виконання пропозицій та установок.

Конструкцію «засоби впливу» у даному контексті слід трактувати максимально широко, оскільки позитивні й нейтральні спонукання, як-то комплекс цілей, звичок і прикладів, є не менш важливими для визнання влади порівняно із загрозою притягнення до відповідальності й покарання. Звідси випливає, що прокурорська влада в процесі взаємодії може здійснюватись, і доцільно, щоб так було не лише «згори донизу», а й «убік» і навіть «вгору». Якщо прокуратура делегує контролюючій установі рішення щодо вибору конкретного методу перевірки і сприймає її рекомендації, не аналізуючи його позитивності, вона тим самим визнає компетентність (владу) цієї установи в цьому питанні. Схема «владні відносини», представлена в процесі взаємодії, дійсно відіграє значну роль, однак до неї вдаються зазвичай

лише у випадку, коли треба припинити дебати щодо рішення, за яким учасники обговорення не можуть дійти згоди. Оскільки таке апеляційне використання влади, щоб бути ефективним, загалом потребує певних засобів впливу, система формальної влади (прокурорської) в процесі взаємодії пов'язується з можливістю притягнення до відповідальності. Ці формальні владні відносини в процесі постійної взаємодії доповнюються й заміщуються неформальними, тоді як формальна ієрархія застосовується в основному лише для розв'язання суперечок.

Із формальної точки зору можна вважати процес взаємодії прокуратури й органів контролю як безперервну змінну відкриту систему. Ця взаємодія має характер інформаційної комунікації й виступає джерелом мотиваційних імпульсів. Активність її учасників у певних межах є тим вищою, чим більше об'єктів, що перевіряються чи потребують перевірки, і чим більше альтернативних шляхів досягнення цілей такої взаємодії. Зрозуміло, що поле активності прокуратури й органів контролю в процесі взаємодії зумовлено багатьма складниками, серед яких основний – це наявність досвіду з боку прокуратури, який становить собою установку, що зумовлює вибір дій та їх органі-

зовану стабільність. Установка – це той чинник, який підсилює внутрішні зв'язки й консистенцію поведінки учасників взаємодії.

Резюмуємо: у структурі взаємодії суб'єктів правозабезпечення діють 4 внутрішньо пов'язані складники – мотиваційна, пізнавальна, виконавча й контрольна. Перші 3 створюють так звану первісну діяльність, що полягає безпосередньо в самій взаємодії між її учасниками. Контрольний складник стосується аналізу здійснюваної діяльності, витрати активаційної енергії, мобілізації уваги тощо.

Щоб практично реалізувати викладені теоретичні положення, необхідні певні матеріальні умови. Тому взаємодія прокуратури й установ контролю можлива, коли з'являються точки зіткнення шляхів (напрямок) діяльності їх учасників. Якщо співпадають умови їх спільної роботи з профілактики правопорушень, їх установлення й виявлення умов, притягнення винних до відповідальності, відшкодування заподіяної шкоди й поновлення порушених прав і законних інтересів, особливою рисою, що характеризує взаємодію названих суб'єктів, виступає можливість у необхідних випадках (у разі потреби) підкріпити засоби реагування на правопорушення, які застосовують контролюючі установи силою (авторитетом) прокурорської влади.



Підсумовуючи викладене, робимо таке узагальнення. Для створення належного режиму законотворення у сфері АПК механізм взаємодії прокуратури й органів контролю включає в себе 2 діапазони параметрів: (а) підготовчо-спрямовуючий, головна роль у якому відводиться і виконується прокурором, і (б) оперативно-тактичний (виконавчий). Серед основних параметрів взаємодії прокуратура:

- намічає напрямки спільної роботи з органами контролю;
- опрацьовує план злагодженої роботи;
- окреслює орієнтири й висуває установки, за якими виконуватиметься індивідуальне завдання кожного із взаємодіючих суб'єктів;
- визначає масив законодавства, дотримання якого перевірятиметься;
- отримує й вивчає мате-

ріали й відомості, наявні в підконтрольних установах, підприємствах та організаціях, які будуть перевірятися;

- здійснює скоординовані конкретні перевірки;
- усуває дублювання й паралелізм у спільній діяльності;
- перевіряє контроль виконання намічених і проведених заходів;
- обговорює й аналізує разом отриману з органом контролю отриману інформацію й матеріали;
- приймає скоординовані заходи щодо усунення причин та умов правопорушень, а також вживає засоби стосовно реагування правопорушників;
- підводить підсумки спільної роботи й аналізує негативні моменти, що з'ясувалися в процесі такої взаємодії.

**Список літератури:** 1. *Гафурова О.* Правовий механізм передачі об'єктів соціальної інфраструктури села у комунальну власність // Юрид. Україна. – 2010. – № 3. – С. 84-87. 2. *Головач В.В.* Особливості функціонування окремих видів підприємств в Україні // Економіка, фінанси, право. – 2005. – № 10. – С. 21-29. 3. *Гребенюк М.* Діяльність органів прокуратури у сфері забезпечення продовольчої безпеки // Вісник прокуратури. – 2009. – № 10. – С.32-35. 4. *Добровольська В.* Деякі питання компетенції органів місцевого самоврядування (господарсько-правовий аспект) // Підпр-во, госп-во. і право. – 2010. – № 3. – С. 11-13. 5. *Козьяков І.* Методологічні аспекти предметизації прокурорського нагляду // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 4 (16) – С. 31- 37. 6. *Паладина М.Н.* Искаженная правовая природа организационно-правовых форм ведения сельского хозяйства // Гос-во и право. – 2010. – № 3. – С.43-54. 7. *Пришко А.* Щодо проблемних питань прокурорської та судової діяльності // Вісн. прокуратури. – 2009. – № 10. – С.19-24. 8. *Промислові комплекси України.* Наукові основи територіальної організації: Навч. посіб. – К., 2003. – 248 с. 9. *Сауляк О.П.* Законность и правопорядок: На пути к новым парадигмам. – М.: Юридинформ. – 2009. – 224 с. 10. *Сауляк О.П.* Правовой нигилизм как инвариант отечественного правосознания // Рос. юстиция. – 2009. – № 9. – С. 2, 3. 11. *Світличний О.* Про розмежування адміністративної відповідальності посадових та службових осіб у сфері земельних правовідносин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 204 - 209. 12. *Скрипнюк В.* Конституційно-правові основи взаємодії органів державної влади і забезпечення верховенства права // Право України. – 2010. – № 3. – С. 81 - 87.



# ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ Пышнев Д.И.

В статье исследуются проблемы обеспечения правопорядка в государстве. Акцент делается на консолидирующую роль прокуратуры среди организаций, которые контролируют технологический процесс в аграрной сфере. Слабость режима законности является последствием неэффективной работы прокуратуры. Предлагаются пути усовершенствования деятельности прокуратуры.

*Ключевые слова:* прокурорская деятельность, компетенция прокуратуры, взаимодействие прокуратуры и органов контроля, прокурор.

## LAW ENFORCEMENT direction OF PROSECUTOR'S ACTIVITY Pyshnev D.I.

The article deals with problems of ensuring of law and order in the state. The emphasis is made on consolidating role of the Prosecutor's Office among organizations, which control technological process in agricultural field. The weakness of the regime of legality is a sequence of ineffective work of the Prosecutor Office. Ways of improvement of the Prosecutor's Office activity are suggested.

*Key words:* prosecutor's activity, the Prosecutor Office competence, interaction between the Prosecutor's Office and control bodies, prosecutor.

*Надійшла до редакції 02.07. 2010 р.*

УДК 347.962

**В.І. Потапенко,**  
*голова господарського суду Харківської області,  
здобувач при кафедрі організації судових і  
прокурорських органів  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ САМОСТІЙНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Конституція України проголосила права та свободи людини найвищою соціальною цінністю й поклала на державу обов'язок по їх дотриманню й захисту. У реалізації цієї державної функції беруть участь усі гілки влади; центральне ж місце у правозахисному механізмі виділяється судовій владі.

Судовий захист може стати повним та ефективним лише за умови справжньої самостійності цієї гілки влади й реальної незалежності суддів як основних гарантів прав і свобод громадян. У цьому полягає важливе концептуальне значення, оскільки в суспільній свідомості склалася думка, відповідно до якої само-