

Єднак В. М.,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

КОЛО ТА ЗМІСТ ФОРМ І МЕТОДІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

THE SCOPE AND CONTENT OF THE FORMS AND METHODS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

У статті на підставі аналізу норм чинного законодавства та відповідних дослідницьких думок і позицій розглянуто сутність форм і методів правоохоронної діяльності органів прокуратури, визначено коло та охарактеризовано зміст основних із них. Констатовано, що оновлення законодавства про прокуратуру засвідчило її наближення до судової гілки влади, з огляду на що припинили своє існування певні форми і методи діяльності органів прокуратури, зокрема ті, що пов'язані з реалізацією ними загального нагляду.

Ключові слова: форма, метод, форми діяльності органів прокуратури, методи діяльності органів прокуратури.

В статье на основании анализа норм действующего законодательства и соответствующих исследовательских мнений и позиций рассмотрена сущность форм и методов правоохранительной деятельности органов прокуратуры, определен круг и охарактеризовано содержание основных из них. Констатировано, что обновление законодательства о прокуратуре показало ее приближение к судебной ветви власти, в силу чего прекратили свое существование определенные формы и методы деятельности органов прокуратуры, в частности те, которые связаны с реализацией ими общего надзора.

Ключевые слова: форма, метод, формы деятельности органов прокуратуры, методы деятельности органов прокуратуры.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation and relevant research opinions and positions, the essence of forms and methods of law-enforcement activity of the prosecutor's offices is considered, the circle is defined and the content of the main ones is described. It was stated that the updating of the law on the prosecutor's office showed that it was approaching the judicial branch, which resulted in the abolition of certain forms and methods of activity of the prosecutor's offices, in particular those related to the implementation of their general supervision.

Key words: form, method, forms of activity of the prosecutor's office, methods of activity of the prosecutor's office.

Постановка проблеми. Суспільно-політичні події, що відбуваються в Україні протягом останніх років, призвели до цілої низки важливих змін і перетворень у механізмі держави. Зокрема реформування зазнала національна правоохоронна система, яка, незважаючи на те, що мала низку проблем, втім понад два десятки років із моменту проголошення незалежності України не отримувала конструктивних змін і поліпшень, залишаючись фактично у тому вигляді, в якому існувала за радянських часів. Однак під впливом громадськості та міжнародної спільноти влада нарешті здійснила низку суттєвих кроків у напрямі вдосконалення вітчизняної правоохоронної системи, зокрема були прийняті закони «Про національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII та ін. Ці та інші нормативно-правові акти засвідчили створення нових інститутів правоохоронної (як-то Нацполіція, НАБУ) системи та важливі зміни у вже наявних, зокрема це стосується органів прокуратури, які Україна ще у 1995 р., під час вступу до Ради Європи, зобов'язалася узгодити з європейськими стандартами. Однак тривалий час це зобов'язання залишалось без уваги з боку української влади і не виконувалося, на чому неодноразово наголошували представники європейської спільноти, до якої прагне інтегрува-

тися наша держава на правах повноправного члена. Так, наприклад, у Остаточному тексті резолюції ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27.09.2001 р. зазначалося, що Асамблея нагадує чітке зобов'язання української делегації, керівників партій та фракцій Верховної Ради виконати обов'язки та зобов'язання України щодо трансформації ролі та функцій Генеральної прокуратури. Асамблея закликає органи влади України повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури, відповідно до принципів і стандартів РЄ, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують підризом незалежності доволі слабкої судової влади [1]. 15.04.2013 р. Україною від Ради Європи було отримано «Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України», з урахуванням яких здійснено підготовку проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру», який у подальшому, хоча й з певними зауваженнями, був схвально оцінений Венеціанською Комісією [2, с. 12].

Стан дослідження. Значний внесок у процес розвитку і реформування інституту прокуратури в нашій державі зробили представники наукових кіл, зокрема його проблематику у своїх працях висвітлювали такі правознавці, як О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, М.М. Бурбика, В.Б. Авер'янов, С.Г. Стеценко, В.В. Стеценко, Ю.П. Битяк, М.С. Уткіна,

В.І. Басков, С.П. Кондракова, В.Л. Федоренко, В.Т. Нор, О.М. Литвак, Н.П. Анікіна, Н.Р. Бобечко, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, С.В. Подкопаєв, М.Й. Курочка, П.М. Каркач, В.М. Гірич, В.В. Долежан, В.Т. Білоус, С.Е. Демський, І.І. Литвин, О.М. Окопник, М.В. Косюта, Ю.Г. Севрук, А.В. Столітній та ін. Втім, відаючи належне науковим зусиллям цих та інших дослідників, варто зазначити, що низка питань діяльності органів прокуратури потребують подальшого наукового опрацювання, адже реформаційні процеси у цій правоохоронній структурі ще не завершені і, як підкреслюють деякі правники, відбуваються досить повільно.

Саме тому **метою статті** є дослідити коло та зміст форм і методів правоохоронної діяльності органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Лексичний зміст слова «форма» включає такі його розуміння: обрис контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом; спосіб існування змісту, його внутрішня організація; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; встановлений порядок в якійсь справі [3, с. 1543–1544; 4 с. 503–504]. З викладеного видно, що форма, як правило, тісно пов'язується зі змістом певного предмета, явища, процесу. Вона, тобто форма, відображає те, яким чином той чи інший зміст виявляється та існує, реалізується в об'єктивній дійсності. С.П. Щерба та О.А. Заглада зазначають, що форма є вираженням змісту, його зумовленням. Це внутрішня і зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність, стабільність і самостійність. Форма нерозривно пов'язана зі змістом, а через нього – з сутністю. Згідно з діалектикою «зміст» і «форма» знаходяться в органічній єдності, є співвідносними поняттями, які відображають дві взаємозалежні, суперечливі сторони буття предмета, явища, процесу. Гармонія форми і змісту проявляється всюди і в усьому. Зміст і форма є невід'ємними сторонами речей, процесів, явищ об'єктивного світу. При цьому зміст відіграє визначальну, провідну роль стосовно форми. Самій же формі притаманна певна самостійність і вона впливає на розвиток змісту. Будь-який зміст може проявлятися в різноманітних формах [5]. І.Т. Фролов із цього приводу пише, що «форма» і «зміст» – категорії, які відображають взаємозв'язок двох сторін природної та соціальної реальності: певним чином впорядкованої сукупності елементів і процесів, що утворюють предмет або явище, тобто зміст, і способу існування і вираження цього змісту, його різних модифікацій, тобто форми. Поняття форми вживається також у значенні внутрішньої організації змісту, і в цьому значенні проблематика форми отримує подальший розвиток у понятті структури [6, с. 519–520].

Загальнофілософське розуміння форми як способу організації речі, матеріалу, з якого ця річ складається [7, с. 631], є справедливим і для юриспруденції, де вона (форма) виражає те, в якому вигляді існують ті чи інші правові інститути, явища, процеси, яким чином вони виявляються, реалізуються у суспільному житті. Так, наприклад, форма правління. Форма

державного (політичного) режиму – спосіб політичної організації державної влади, виражений через сукупність засобів і методів, що використовуються у взаємовідносинах держави й особи [8, с. 263]. А, скажімо, форма права – це зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені або санкціоновані державною владою або загально визнані суспільством правові звичаї, рішення, прийняті на всенародних і місцевих референдумах [9, с. 35]. Форми державно-управлінської діяльності – це зовнішні, постійні й типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності [10, с. 741]. Процесуальна форма являє собою сукупність правових приписів, що визначають підстави, умови і послідовність здійснення судочинства, інших нормативно передбачених видів провадження та їх документального оформлення [11]. Тож, форми правоохоронної діяльності органів прокуратури являють собою зовнішнє вираження дій та рішень цих органів, що вчиняються, приймаються з метою виконання поставлених перед ними завдань та покладених на них функцій як на правоохоронний орган.

Виокремлюючи основні форми діяльності прокуратури як правоохоронного органу, варто зазначити, що кожна дія, кожен захід, кожне рішення органів прокуратури так чи інакше має прояв у суспільному житті, а отже, характеризується наявністю відповідної форми. Однак висвітлювати зміст кожної із цих форм вбачається недоцільним і, очевидно, неможливим у межах однієї статті. Водночас можемо виокремити такі види форм правоохоронної діяльності досліджуваних органів, які складаються з порівняно однорідних за характером дій, рішень, вживаних цими органами заходів.

Отже, залежно від напрямів реалізації органами прокуратури як правоохоронної діяльності остання виявляється у таких формах:

1) процесуальна, яка характеризує діяльність органів прокуратури як учасників відповідного провадження. Особливості участі прокуратури у певному юридичному процесі визначається відповідним процесуальним законом. Так, наприклад, у кримінальному процесі прокурор бере участь у формі:

– по-перше, процесуального керівника, який у межах своїх повноважень: приймає відповідні процесуальні рішення по справі (як-то прийняти рішення про початок досудового розслідування за наявності підстав, закриття кримінального провадження, продовження строків досудового розслідування за наявності підстав передбачених КПК України); надає відповідні доручення органу досудового розслідування; повідомляє особі про підозру; складає процесуальні документи; погоджує відповідні процесуальні документи органів досудового слідства; звертається до суду тощо;

– по-друге, державного обвинувача у судовому провадженні. Державне обвинувачення – це процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [12];

– по-третє, захисника інтересів громадян, держави у цивільному, господарському, адміністративному процесі. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Випадки реалізації прокуратурою своєї правоохоронної діяльності у такому вигляді суворо обмежуються Законом. Так, прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства), якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недоздатність, невіддатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [13]. Варто зазначити, що правоохоронна діяльність органів прокуратури у формі представництва інтересів громадян має тимчасовий характер, про що свідчить зміст ст. 131-1 Конституції України, в якій відсутні положення про представництво прокуратурою інтересів громадян, а також перехідних положень Основного закону, в яких закріплено, що представництво відповідає до закону прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню [14];

2) організаційно-управлінська, згідно з якою прокуратура виступає одним із ключових суб'єктів, що опікується питаннями узгодження (координації) діяльності правоохоронних органів у державі. Координаційні повноваження прокурори здійснюють у формі проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України [13]. Досить широкий перелік форм координації правоохоронної діяльності закріплений у Спільному наказі Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 16.04.2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/256 «Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», в якому закріплено, що, окрім координаційних нарад, яка є основною формою узгодження правоохоронної діяльності, також можуть використовуватися такі форми координації: проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організа-

ційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів із метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; розробка пропозицій із питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби із злочинністю та корупцією [15];

3) нормотворча. Нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, призиупинення і скасування правових норм, їх систематизації [8, с. 342]. Нормотворчість як форма діяльності прокуратури виражається:

- по-перше, в її участі в законопроектній роботі;
- по-друге, у виданні власних нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання роботи цих органів за окремими напрямками. Варто зазначити, що у чинному законі «Про прокуратуру» йдеться тільки про відомчу нормотворчість, однак аналіз положень Регламенту Генеральної прокуратури України 18 січня 2019 р. № 8 свідчить, що цей орган, хоча й сам не розробляє проекти законів, допомагає в цьому іншим органам держави, опрацьовуючи законопроекти, що надходять від останніх, та надаючи відповідні рекомендації у межах своєї компетенції.

4) участь у міжнародній співпраці, яка виражається у вигляді:

- по-перше, підготовки, опрацювання та укладання Генеральною прокуратурою України в межах предмета її відання міжнародних міжвідомчих договорів із відповідними правоохоронними інституціями зарубіжних держав, міжнародних організацій;
- по-друге, проведення прокуратурою України на виконання своїх міжнародних зобов'язань спільно із зарубіжними правоохоронними органами відповідних процесуальних дій, заходів, сприяння останнім в їх належному проведенні на території нашої держави;
- по-друге, денонсації міжнародних міжвідомчих договорів України, укладених Генеральною прокуратурою України, здійснюється Генеральною прокуратурою України [13].

Також вважаємо, що важливою організаційно-правовою формою діяльності органів прокуратури як правоохоронного органу має бути профілактика кримінальних та адміністративних правопорушень. Вбачається, що цей орган держави, як і у випадку з координацією правоохоронної діяльності щодо протидії злочинності, має бути тісно ланкою правоохоронної системи України, яка сприяє організації, узгоджує,

спрямовує та контролює якість й ефективність підготовки і проведення профілактичних заходів як на регіональному, так і державному рівнях. Однак нині ця форма діяльності органів прокуратури не має належної законодавчої регламентації, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком, адже одним із першочергових завдань кожного правоохоронного органу є недопущення протиправної поведінки, її попередження.

Що стосується методів правоохоронної діяльності органів прокуратури, метод варто розуміти як спосіб, прийом, що застосовується суб'єктом для виконання завдання, досягнення мети. Аналіз чинного законодавства, яким регулюються діяльність органів прокуратури, дає змогу виокремити такі методи їх роботи як правоохоронного органу:

– керівництво, в основі якого лежить пряме владне веління. Цей метод найбільш яскраво проявляється у процесі здійснення прокуратурою процесуального керівництва: письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню. Водночас видання прокурором розпоряджень поза межами його повноважень тягне за собою відповідальність, передбачену законом [13];

– нагляд, сутністю якого є спостереження органами прокуратури за дотриманням законності і дисципліни в діяльності органів правопорядку під час здійснення ними відповідних процесуальних дій та заходів;

– узгодження, за допомогою якого прокуратура об'єднує та спрямовує у потрібне русло зусилля

правоохоронних органів й інших суб'єктів правоохоронної діяльності, що не перебувають у її прямому підпорядкуванні;

– рекомендація, яка являє собою відзив, думку, позицію органів прокуратури щодо певної справи, питання. Рекомендації набувають правової сили за умови прийняття їх іншими суб'єктами, яким вони адресовані, до яких звернені [16].

Також у світлі вищевикладеного щодо участі прокуратури у профілактичній діяльності важливого значення набувають ті методи переконання, що пов'язані із проведенням виховних, роз'яснювальних заходів, які здійснюються з метою зміни антигромадської спрямованості осіб і закріплення позитивної соціальної орієнтації [17].

Висновок. Отже, форми та методи є тими аспектами діяльності органів прокуратури, які відображають, в якому вигляді та в який спосіб вони реалізують свої правоохоронні функції. Оновлення законодавства про прокуратуру засвідчило її наближення до судової гілки влади, через що припинили своє існування певні форми і методи діяльності органів прокуратури, зокрема ті, що пов'язані із реалізацією ними загального нагляду. Це, безумовно, є позитивним кроком, водночас поза увагою законодавця залишаються питання форм участі органів прокуратури у профілактичній роботі, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком, враховуючи ту обставину, що прокуратура була та залишається одним із ключових суб'єктів в частині узгодження діяльності правоохоронних органів, як у межах держави загалом, так і на регіональному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Остаточний текст резолюції ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27.09.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_156.
2. Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС». *Українська частина Комітету на рівні старших посадових осіб з імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС*. Київ, с. 87.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків : «Фоліо», 2002. 543 с.
5. Філософія : підручник / С.П. Щерба, О.А. Заграда. 5-е вид. Київ : Кондор, 2011. 548 с. URL: https://pidruchniki.com/14491114/filosofiya/zmist_forma.
6. Філософський словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 7 изд., перераб. и доп. Москва : Республика, 2001. 719 с.
7. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. Минск : Изд. В.М. Скаун, 1998. 896 с.
8. Скаун О.Ф. Теорія права і держави : Підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
9. Котюк В.О. Теорія права : Курс лекцій : Навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
10. Енциклопедичний словник із державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю070 Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://cyelop.com.ua/content/view/1421/1/1/7/#15587>.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
13. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
15. Наказ ГПУ, СБУ, МВС та ін. «Про затвердження Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.04.2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0043900-12>.
16. Бурбика М.М. Адміністративне право України : навчальний посібник / М.М. Бурбика, А.В. Солонар, К.Д. Янішевська. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с. URL: https://pidruchniki.com/79620/pravo/metod_administrativno_prava.
17. Литвинов О. Методи профілактики злочинів. *Вісник кримінологічної асоціації України*. URL: <https://visnikkau.webnode.com.ua/news/metodi-profilaktiki-zlochiv/>