

Чорней В. С.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ**

**TO CHARACTERIZE THE FORMS AND METHODS OF ACTIVITY  
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE FIELD OF APPLICATION  
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, узагальнено загальнонаукові та правові підходи до визначення термінів «метод», «форма». Запропоновано власне бачення щодо переліку ключових форм діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу, а також надано їм характеристику. Охарактеризовано основні юридичні методи застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури.

**Ключові слова:** методи, форми, органи прокуратури, адміністративно-правовий примус.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes general scientific and legal approaches to the definition of the terms "method", "form". His own vision of the list of key forms of activity of the prosecutor's office in the field of application of administrative and legal coercion is offered, as well as a description is given to them. The main legal methods of application of administrative and legal coercion by the prosecutor's office are described.

**Key words:** methods, forms, prosecutor's offices, administrative and legal coercion.

**Постановка проблеми.** Аналіз норм чинного законодавства та наукових поглядів вчених дав нам змогу зрозуміти важливість та особливу роль адміністративного примусу, як окремого набору функціонально-практичних заходів діяльності прокурорських органів, який в даній сфері набуває галузевих особливостей та специфіки правового регулювання. Однак, органи прокуратури можуть використовувати адміністративний примус не тільки у своїй роботі, адже вони також уповноважені здійснювати нагляд за здійсненням такого примусу іншими державними органами. Така діяльність в свою чергу проявляється у сукупність відповідних форм та методів.

**Стан дослідження проблеми.** Теоретичну основу статті складають праці вчених, які присвячували свої наукові розробки аналізу та вивченню проблематики правових форм та методів діяльності прокуратури, а саме: Л.В. Ковалю, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, С.С. Алексєєва, Н.М. Пахоменко, С.М. Легуша, Р.С. Белкіна тощо. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок слід констатувати, що питання форм та методів діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу залишається малодослідженим.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є з'ясування форм та методів діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу.

**Виклад основного матеріалу.** Почнемо наше дослідження по порядку із визначення категорії форм адміністративно-правового примусу в роботі органів прокуратури. Слово «форма» визначається, як: контури, зовнішній вигляд, вияв; зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; сукупність певних прийомів, способів здійснення тощо [1, с. 1543].

В науці управління, наприклад, за визначенням П.С. Павловського форма – це зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату» [2, с. 164]. Ю.П. Битяк та В.В. Зуй визначили форми управління як зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [4, с. 91]. Л.В. Коваль під формами управління розуміє будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління [5, с. 66].

Як правова категорія, категорія форми була уведена у загальну юридичну теорію, щоб відобразити правову реальність. Воно використовується для визначення зв'язку права з іншими соціальними процесами. Увага акцентується на юридичних властивостях правових явищ, що опосередковують економічні, політичні, побутові та інші відносини. З цього приводу С.С. Алексєєв указує, що як категорія теорії права правова форма характеризується загальністю і абстрактністю. Правові форми являють собою уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у виді окремих утворень, юридичних режимів, які у практичній діяльності набувають стійкості і сталості. Вони завжди встановлюються законодавцем. Держава за їх допомогою має можливість викликати до життя найбільш ефективну поведінку [5, с. 222; 6, с. 374; 7, с. 86]. Н.М. Пахоменко вказує, що правова форма – це, насамперед, наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує і поєднує всі правові

явища і право як таке. Коли йдеться про правові форми, зазначає вчений, то мають на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших явищ (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними й економічними умовами життя суспільства. Іншими словами, поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначення його місця серед інших форм [8]. Н.А. Пархоменко поняття «правова форма» визначає як комплексну категорію, що опосередковує правом різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує та поєднує всі правові явища та право як таке [9, с. 18].

Отже, виходячи із великого кола наукових визначень, а також загальнонаукових позицій щодо значення терміну «форма», ми зробили висновок, що категорія «правова форма» – це стилізований вияв права; своєрідний предмет, який несе в собі частину правової реальності у вигляді юридичних норм та спрямований на регулювання суспільних відносин. Тобто, на наш погляд форма права – це не просто джерело, а субстанція активна, діюча модель застосування права, яка формується не тільки законодавчо, але й історично, та відповідає ключовим ознакам правової системи.

В даному аспекті правові форми не варто плутати із синонімічною категорією «форма права», так як остання зображує виключно джерело, тобто, носій правових норм, на кшталт закону, підзаконного правового акту, правовий звичай тощо. В той час як форми права відповідають на питання «яке право», категорія правових форм дає можливість зрозуміти яким чином право застосовується.

Враховуючи викладене, форми діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу представляють собою закріплені в нормах чинного законодавства України зовнішній вираз практичної діяльності органів прокуратури у відповідному напрямку. На наш погляд, до переліку цих форм відносяться:

– нормотворча – особлива форма діяльності органів прокуратури яка об'єднує в собі заходи із створення та прийняття нових правових норм, які визначають межі та особливості застосування адміністративно-правового примусу в діяльності прокуратури України. Так, нормотворча форма проявляється у можливості підзаконного регламенту прокуратури своєї діяльності шляхом видання наказів та інших підзаконних управлінських нормативних документів;

– контрольно-наглядова форма, яка виражає діяльність органів прокуратури із перевірки та забезпечення законності діяльності органів досудового слідства та оперативних підрозділів відповідних правоохоронних органів, а також виявлення порушень в зазначеному напрямку;

– форма управлінської співпраці та координаційного впливу – особлива форма застосування адміністративно-правового примусу в діяльності органів прокуратури, яка полягає, передусім, у використанні ресурсів інших правоохоронних органів держави в контексті відносин взаємодії, а також видання

спільних нормативних документів обов'язкових до реалізації, проведення спільних заходів із протидії злочинності та взаємного інформування.

Не менш важливою для розуміння процесу застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури є категорія методів, які виступають невід'ємною частиною вище окреслених форм.

Якщо звернутись до положень словників української мови то можна побачити, що значення терміну «метод» запозичено із західноєвропейських мов: німецької «methode», англійської «method» і французької «methode» походять від латинського слова «methodus» – прийом, спосіб, метод, яке, в свою чергу, відповідає грецькому «metodos» – шлях, дослідження, спосіб [10, с. 451]. Сучасний тлумачний словник української мови трактує метод у двох значеннях: спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або систему прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності, спосіб дії [1, с. 692].

Відповідно до Радянського енциклопедичного словнику метод – це спосіб досягнення якої-небудь мети, виконання конкретного завдання, сукупність прийомів чи операцій практичного чи теоретичного освоєння дійсності [11, с. 795; 11, с. 112–113].

Отже, етимологія слова «метод» говорить нам про те, що це операційна дія, прийом, захід чи система відповідних прийомів чи заходів направлених на досягнення якихось цілей, наприклад, отримання нових знань, або будь-якого іншого результату. Але подібне визначення методу не є граничним та найбільш правильним. В наукових течіях різної направленості існують більш осмислені, змістовно наповнені визначення зазначеної категорії.

Відповідно до поглядів окремих науковців, наприклад, Н.М. Пархоменко та С.М. Легуша метод – це категорія ідеальна, він є результатом інтелектуальної діяльності й належить до світу знань. Переходячи із світу знань до світу практики, метод проявляється не сам по собі, а у вигляді певних раціональних способів (прийомів) дії. Методи, за допомогою яких відбувається відповідне пізнання, перебувають у тому ж органічному зв'язку, який притаманний їм як окремим сторонам, частинам єдиного пізнавального процесу. Кожний метод розробляється відносно певних пізнавальних процедур, з одного боку, він являє собою вираження основного змісту отриманого знання, його принципових особливостей, закономірностей його власного розвитку, а з іншого – метод не є якось штучно сформульована або передбачена ззовні накладена на пізнавальну діяльність теорія, що виключає застосування способів, використовуваних для вирішення інших пізнавальних завдань. Отже, метод – це визначена система приписів, принципів, вимог що повинна орієнтувати суб'єкта пізнання на вирішення конкретної науково-практичної задачі, на досягнення визначеного результату в тій чи іншій сфері [12, с. 28–29]. В свою чергу Р.С. Белкін трактує метод як спосіб підходу до дійсності, способу пізнання, вивчення, дослідження явищ природи і суспільного життя, спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення завдання [13, с. 330; 14, с. 105–106].

В галузі юридичній термін «метод», найчастіше використовується для позначення впливу права на суспільні відносини, в зв'язку із чим знаходить вираження в понятті «метод правового регулювання». Відповідно до визначень науковців, наприклад В.В. Лазарева, метод правового регулювання – це спосіб, прийом, засіб впливу, за допомогою яких встановлюються та реалізуються правомочності суб'єктів права і правовідносини, спосіб з'ясування характеру відносин між ними [15, с. 144]. М.Д. Шаргородський та О.С. Іоффе вважають, що під методом правового регулювання варто розуміти специфічний спосіб, за допомогою якого держава на основі даної сукупності юридичних норм забезпечує потрібну їй поведінку людей як учасників правовідносин. Він може виражатися у вигляді припису, заборони, дозволу і тому подібне [16, с. 197; 17, с. 82–83].

Отже, дослідження поняття методу в праві показало, що даним терміном описується система конкретних дій юридичного характеру, які ведуть до реалізації права, тобто, до забезпечення дії правових норм по відношенню до адресата – суспільних відносин які ними регулюються. При цьому, методи притаманні всій юридичній діяльності, в зв'язку із чим можна виділити методи права загалом, а також методи конкретних інститутів, галузей тощо. До того ж на сьогоднішній день в праві не має ґрунтовної наукової думки щодо поняття та класифікації методів адміністративно-правового примусу, який застосовується в діяльності органів прокуратури.

Зважаючи на вказане вище, на наш погляд, методи діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу – це комплекс загальноправових та спеціально-юридичних, способів, засобів та заходів впливу на суспільні відносини, які виникають в процесі застосування заходів адміністративного примусу. Тобто, відповідно до нашого наукового переконання діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу являють собою складне явище, що має загальні та спеціальні ознаки, в зв'язку із чим постає, як окрема науково-юридична проблематика.

Завершуючи проведене у даній статті наукове дослідження ми вважаємо необхідним представити перелік методів, поняття яких було наведено вище.

1. Наказовий метод. Даний метод передбачає надання владних наказів уповноваженими суб'єктами в структурі органів прокуратури, за допомогою яких: по-перше, забезпечується неухильне та точне виконання заходів адміністративно-правового примусу, так як наказ передбачає пряме управлінське веління, чітке визначення необхідних до реалізації дій; по-друге, створюються «дисциплінарні рамки» виконання відповідних заходів, адже за відмову реалізації наказу настає дисциплінарна відповідальність.

2. Наглядово-рекомендаційний метод. В своїй роботі органи прокуратури зберегли значну частину наглядового функціоналу за законністю провадження правоохоронними органами своєї роботи за напрямом боротьби зі злочинністю. Водночас, нагляд сам по собі не веде до вчинення якихось реактивних дій. Адже наглядова діяльність спрямована, у першу чергу, на виявлення порушень законодавства та формування рекомендацій (пропозицій) щодо їх виправлення та притягнення винних осіб до відповідальності.

3. Метод узгодження (координації). Зазначений метод становить основу координаційної форми роботи органів прокуратури та передбачає проведення заходів направлених на формування єдиної лінії роботи правоохоронних органів за напрямом протидії правопорушенням, а також контроль за її реалізацією та забезпеченням ефективності.

4. Владно-управлінський метод. Цей метод передбачає застосування в середині організаційно-штатної структури органів прокуратури для забезпечення неухильного та точного виконання всіма підрозділами та уповноваженими особами своїх повноважень, зокрема за напрямом застосування адміністративно-примусових інструментів, набору заходів управлінського впливу, як то зобов'язуючих, заохочувальних, заборонних, уповноважуючих.

**Висновок.** Отже, всі наведені вище підходи свідчать про те, що форми і методи діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу є тими науковими категоріями, які найбільш змістовно відображають сутність, зміст, а також практичну сторону здійснення відповідної діяльності. Саме тому важливим напрямком діяльності законодавця та вітчизняних науковців є розширення переліку цих форм та методів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. К. : 1979. 617 с.
2. Советское административное право: [учебник] / под ред. Р. С. Павловского. К. : Вища школа, 1986. 414 с.
3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [конспект лекцій] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. Х. : Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
4. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). К.: Основи, 1994. 154 с
5. Алексеев С. С. Общая теория права : [в 2 т.]. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
6. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. 776 с.
7. Мовчан А.О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах : дисертація. Харків : Національний юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009. 201 с.
8. Пархоменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади : дис. доктора юрид. наук : 12.00.01. К., 2009. 442 с.
9. Пархоменко Н.М. Джерела та форми права як категорії права: до постановки проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 4. С. 16-20.
10. Етимологічний словник української мови : словник. Т. 3. К. : Наукова думка, 1989. 549 с.
11. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. М. : Сов. энциклопедия, 1983.

12. Ємець Л.О. Публічне управління неополітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження) : дисертація. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2009. 218 с.
13. Пархоменко Н.М., Легуша С.М. До визначення змісту загальних (філософських) методів теорії держави і права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 1. С. 26–31
14. Белкин, Р.С. Курс криминологии: В 3 т. Т. 1: Общая теория криминологии. М. : Юристъ, 1997. 408 с.
15. Комаров И.М. Проблемы теории и практики криминологических операций в досудебном производстве: диссертация. Барнаул : Алтайский государственный университет, 2003. 416 с.
16. Теория права и государства : учебник для юрид. вузов /под ред. В.В. Лазарева. М. : Право и Закон, 1996. 421 с.
17. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Общая теория государства и права. М. : Госюриздат, 1961. 381 с.
18. Присяжнюк О.А. Основи концепції правового регулювання інтернет-відносин в Україні (загальнотеоретичні аспекти) : дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. 163 с.