
УДК 342.5

В. Л. СИНЧУК,

кандидат юридичних наук

КОНТРОЛЬ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Проаналізовано й уточнено сутність поняття контролю за діяльністю органів прокуратури, визначено його особливості. Зазначено, що розробка, впровадження та практичне використання дієвої системи демократичного контролю у відповідності до світових і європейських стандартів за прокуратурою є надзвичайно важливим завданням для уряду України. Констатовано, що контроль за діяльністю органів прокуратури України включає три складові: зовнішній, внутрішній та громадський контроль. Визначено шляхи підвищення ефективності контролю над прокуратурою в Україні.

Ключові слова: *прокуратура, контроль, законність, діяльність.*

Україна як цивілізована й демократична держава, підписавши низку міжнародних документів, зобов'язана дотримуватися загально-визнаних норм, стандартів і принципів державного управління, серед яких першочергове значення має законність, особливо в процесі діяльності правоохоронних органів та силових

структур. Законність є однією з визначальних передумов ефективного управління країною, передбачаючи беззаперечне виконання законів та інших нормативних актів державними службовцями поряд з дисципліною праці останніх.

У сучасних умовах у системі державного управління в Україні мають місце непоодинокі

випадки недотримання правоохоронними органами, у тому числі й прокуратурою, принципів верховенства права й законності, що призводить до втрати довіри громадян не лише до них, а й влади в цілому, політизації державних органів, корупції та хабарництва, порушення прав і свобод людини та громадянина, стримування розвитку держави, віддалення від європейських стандартів і світової тенденції гуманізації діяльності правоохоронної системи. Причинами подібної ситуації є наявні недоліки в політичній системі країни, нерозвиненість механізму контролю як способу забезпечення законності в державних структурах, відсутність сталих засад демократичного контролю й практики застосування сучасних його видів. Особливо актуальним є питання контролю за діяльністю прокуратури, виходячи з її особливого місця та функціонального призначення в системі органів державної влади в Україні.

Проблеми контролю над державними структурами, у тому числі й органами прокуратури, були і залишаються предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, С. М. Гусарова, І. Б. Коліушка, Є. Б. Кубка, І. Є. Марочкіна, О. М. Музичука, Ю. С. Шемшученка, М. К. Якимчука та ін. Проте, незважаючи на значний науковий доробок із цього питання, сутність і особливості контролю за діяльністю органів прокуратури як одного із найважливіших способів забезпечення законності потребують подальшого аналізу.

Варто зазначити, що серед науковців досі не досягнуто єдності щодо визначення поняття «законність». Як справедливо стверджує К. Г. Волинка, є багато різних визначень цього явища, але практично в кожному з них виділяється лише певна сторона законності. Під час комплексного аналізу цього явища й існуючих у науці поглядів можна виділити те головне, що й становить суть, основу законності, – суворе, неухильне дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин [1]. На думку О. Ф. Скакун, законність – це комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства і держави на правових засадах [2]. Варто зазначити, що автор розглядає законність одночасно як принцип, метод і режим, у той час як більшість правознавців визначають сутність цієї правової категорії у вузькому розумінні, в одному досліджуваному аспекті. У цілому поділяючи

точку зору О. Ф. Скакун, вважаємо все ж за доцільне під час дослідження адміністративно-правових засад контролю за діяльністю органів прокуратури України розглядати законність безпосередньо як принцип права.

У цьому контексті погоджуємося з В. Б. Авер'яновим, на думку якого законність є одним із найважливіших конституційних принципів у державній діяльності і означає пріоритет прав та свобод людини, справедливості і гуманізму [3, с. 200]. Як справедливо наголошує О. П. Альохін, усі органи, які займаються питаннями забезпечення законності, наділені для цього юридично-владними повноваженнями, що надає їх діяльності державно-правового характеру [4, с. 365]. Забезпечення законності досягається шляхом застосування ряду організаційно-правових способів, до яких традиційно відносять контроль, нагляд і звернення громадян.

Усвідомлюючи відмінності між цим пов'язаними єдиною метою способами забезпечення законності та враховуючи предмет дослідження, вважаємо за доцільне детально зупинитися саме на контролі за діяльністю органів прокуратури. В сучасних умовах контроль, без сумніву, має важливе значення, оскільки сприяє запобіганню, нейтралізації та викоріненню таких негативних явищ, як корупція, хабарництво, неналежне виконання обов'язків, зловживання службовим становищем тощо. Незважаючи на загальне визнання вагомості ролі контролю в забезпеченні законності у процесі державного управління, функціонування державних органів, у тому числі й прокуратури, серед науковців і досі немає єдності й у визначенні поняття контролю.

Традиційно в науковій літературі контроль розглядається в широкому і вузькому розумінні: у першому випадку – як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль; у другому – як перевірка підконтрольних об'єктів [5, с. 7]. Як слушно підкреслює В. М. Гаращук, контроль є явищем соціальним, неоднозначним, що з позицій більш філософських, аніж правових можна визначити як сукупність різних за формою дій, що здійснюється суб'єктами контролю за поведінкою суб'єктів (власною поведінкою) або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних фактів під час дослідження об'єктів матеріального світу [6, с. 46]. Проте більшість

науковців визначає контроль більш конкретно, зокрема як функцію, стадію, спосіб, елемент, зв'язок тощо.

Так, на думку О. Ф. Андрійко, контроль є важливою функцією державного управління, органічно пов'язаною з іншими управлінськими функціями [7, с. 18]. При цьому В. Б. Авер'янов та І. Б. Коліушко доречно зауважують, що, маючи самостійне значення, контроль є допоміжним елементом, стадією реалізації кожної управлінської функції [8, с. 28]. За функціональним підходом визначають контроль і Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін і Н. Й. Коніщева, розглядаючи його як одну з функцій управління, що полягає у: 1) перевірці дотримання принципів законності; 2) виявленні відхилень розміру фактичних параметрів керованої системи від нормативів, які служать критеріями оцінки; 3) визначенні заходів для усунення відхилень і запобігання причинам їх виникнення надалі [9, с. 157].

Погоджуючись із наведеними визначеннями контролю як функції управління, вважаємо все ж, що сутність цієї правової категорії не можна обмежувати лише функціональним аспектом. Тому вважаємо досить конструктивною позицію В. Б. Авер'янова стосовно необхідності розгляду досліджуваного поняття у трьох аспектах: 1) контроль виступає як інформація стосовно перебігу процесу управління; 2) контроль є фактором оптимізації та кореляції інших функцій управління; 3) контроль є джерелом прийняття рішення [10]. Водночас, на нашу думку, ця точка зору хоча і є досить виваженою, але не враховує ще й іншу найважливішу сторону розгляду контролю: контроль є способом впливу на об'єкти суб'єктами державного управління, способом забезпечення законності, що знаходить відображення у працях таких науковців, як Г. В. Атаманчук, В. В. Коваленко та ін. На нашу думку, сутність контролю як способу забезпечення законності розкривається через застосування запобіжних і примусових заходів для підвищення рівня дисципліни та забезпечення безумовної законності в процесі діяльності органів влади. Таким чином, у широкому розумінні під контролем за діяльністю органів прокуратури можна визначити спосіб забезпечення законності, який виявляється в реалізації управлінської функції уповноваженими суб'єктами (Генеральний прокурор, прокурори різних рівнів, громадяни і їх об'єднання тощо) та їх відповідній діяльності з метою забезпечення безумовного дотримання законів та інших нормативно-правових

актів у процесі функціонування органів прокуратури. У вузькому розумінні контроль за діяльністю органів прокуратури вбачається у низці практичних заходів: перевірці дотримання органами прокуратури встановлених законом вимог (норм, стандартів, правил), профілактиці, виявленні та усуненні дій чи бездіяльності контрольованих суб'єктів, що суперечать певним вимогам, і притягненні їх до відповідальності.

Більш глибоке розуміння сутності контролю як способу забезпечення законності в діяльності органів прокуратури, на нашу думку, вимагає визначення його особливостей. Варто відмітити, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження на підставі Конституції України та чинних законів України, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їхніх органів. Діяльність прокуратури підконтрольна Верховній Раді України, утворюваним нею для цієї мети органам. Втручання інших органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури забороняється [11].

Згідно зі ст. 122 Конституції України прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади [12]. Як бачимо, Генеральний прокурор є найвищою посадовою особою в системі органів прокуратури, організовує, спрямовує та контролює діяльність підпорядкованих прокуратур, і, відповідно, несе відповідальність перед державою за діяльність органів прокуратури як єдиної централізованої системи. У свою чергу, Генеральний прокурор має першого заступника і заступників, які здійснюють керівництво певними структурами Генеральної прокуратури та нижчестоящими ланками прокуратури, контролюючи їх діяльність. Зокрема заступники Генерального прокурора України спрямовують та контролюють роботу головних управлінь, управлінь (відділів) згідно зі встановленим Генеральним прокурором України розподілом обов'язків, приймають рішення з питань, віднесених до їх компетенції [11].

З цього приводу В. І. Басков і Б. В. Коробейніков наголошують, що прийняте рішення має бути на особистому контролі керівника

(прокурора відповідного рівня у системі органів прокуратури) до тих пір, доки воно не буде виконаним [13, с. 387]. Цілком поділяємо думку авторів, оскільки досить часто на практиці маємо протилежну ситуацію, коли керівники, допускаючи грубу помилку, «передають» здійснення контролю за виконанням рішень іншим працівникам прокуратури, хоча цей обов'язок закріплюється законодавчо за самим прокурором.

Варто відмітити й те, що у роботі прокуратури поряд із перевітками на місцях та перевітками на основі документальної інформації про виконану роботу широко поширений контроль за діяльністю підлеглих органів прокуратури у формі письмових і усних звітів, які заслуховуються на оперативних нарадах у керівників прокуратури, засіданнях колегії в прокуратурах областей, Генеральній прокуратурі України. Проте в сучасних умовах контролю за діяльністю органів прокуратури неабиякого значення набувають перевірки виконання на місцях. Безумовною перевагою такої форми є можливість встановлення не лише причин невиконання, несвоєчасного чи неналежного виконання завдання, повноваження, функції, але й надання практичної допомоги в організації й реалізації необхідних заходів щодо виправлення ситуації. Крім того, перевірка на місці сприяє впровадженню позитивного досвіду й передових методів контролю та нагляду, ефективних засобів реагування на виявлені порушення закону. Важливе значення під час розгляду цього аспекту контролю над органами прокуратури є відмова від поширеної практики проведення перевірок у тих прокуратурах, у яких вони давно не проводилися. Як слушно підкреслює В. І. Басков, на практиці часто перевіряти потрібно не ту прокуратуру, де «давно не були», а ту, у якій «тільки що були», а стан справ не покращився. При цьому будь-яка перевірка має бути спланованою, мати відповідну програму, а об'єкт перевірки має обиратися ретельно, з урахуванням важливості тієї чи іншої проблеми [13, с. 389].

На нашу думку, у цілому контроль за діяльністю органів прокуратури України включає дві складові: державний (зовнішній і внутрішній) та громадський контроль. Державний зовнішній контроль здійснюється державними органами та посадовими особами, зокрема Верховною Радою України, перед якою Генеральний прокурор звітує за діяльність прокуратури не менш як один раз на рік. Питання організації внутрішнього контролю за діяльністю органів прокуратури цілком покладено на

Генерального прокурора України, підлеглих йому прокурорів та колегії органів прокуратури, про що йшлося вище. Крім того, варто звернути увагу, що в системі органів прокуратури функціонують атестаційні комісії, які один раз на п'ять років проводять атестацію прокурорів та слідчих прокуратури. У свою чергу, громадський контроль за здійсненням прокурорської діяльності не тягне безпосередньо правових наслідків, але може сприяти позитивному впливу на діяльність органів прокуратури. Це може бути контроль з боку преси, політичних партій, територіальної громади, громадських об'єднань, опублікування звітів та інтерв'ю з працівниками прокуратури, висвітлення у засобах масової інформації статистичних даних з питань прокурорського нагляду тощо. Всі ці заходи з боку суспільства мають сприяти підвищенню ефективності роботи прокуратури, вдосконаленню її організаційної структури та кадрового складу.

Розглядаючи особливості контролю за діяльністю органів прокуратури, вважаємо за доцільне звернути увагу на зарубіжний досвід щодо системи контролю, яка передбачає: 1) охоплення всіх без винятку працівників апарату, без дублювання й заміни одного працівника іншим; 2) облік усіх стадій роботи прокуратури, усіх її учасників і напрямків; 3) відповідальність керівника за організацію контролю й особисту участь у ньому; 4) підвищення ролі колегій у контролі за виконанням рішень [13, с. 387].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що однією з узагальнюючих особливостей контролю за діяльністю органів прокуратури є те, що постійно діючий контроль, у тому числі й перевірка виконання контрольних заходів, мають бути орієнтовані на досягнення кінцевої мети й визначення оптимальних шляхів вирішення поставлених завдань. При цьому важливо, щоб «документальний» контроль не витісняв «реальний» оперативний, адже часто перевірки зводяться до вивчення кримінальних справ, проваджень та інших матеріалів, тобто роботі з документами, а не з людьми. У подібній ситуації умови праці, обсяг роботи, наявні проблеми в процесі діяльності залишаються без уваги та врахування контролюючих суб'єктів, внаслідок чого має місце формальний контроль. У той же час має вдосконалюватися й документальна сторона контролю з орієнтацією на дотримання вимог техніки контролю.

Отже, основними особливостями контролю за діяльністю органів прокуратури як способу забезпечення її законності є: 1) владний характер,

законодавче визначення повноважень уповноважених контролюючих суб'єктів, визначення єдиної методики й тактики контролю, перевірки виконання, форми реагування на встановлені порушення або факти недисциплінованості працівників прокуратури; визначення обсягу, меж повноважень керівників, прокурорів вищих рівнів та інших уповноважених осіб щодо усунення допущених порушень; 2) контролюючими суб'єктами можуть бути державні й недержавні інститути, їх посадові особи, керівники; спеціально утворені органи та служби тощо; 3) передбачає втручання у професійну діяльність підконтрольного суб'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення до відповідальності, відсторонення від виконання службових обов'язків, при чому включає не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному суб'єкту; 4) регламентується законами і підзаконними нормативно-правовими актами, є правовою формою державного управління; 5) здійснюється у різних формах (перевірки на місцях, письмові та усні звіти та ін.) на всіх стадіях управлінського процесу, реалізується повсякденно й безперервно; 6) виконує інформаційну, профілактичну, методичну, примусову, стимулюючу, виховну функції; 7) дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного суб'єкта, виявляти позитивні й негативні сторони; 8) ефективність контролю передбачає виконання ряду вимог: надійності, дієвості, систематичності, своєчасності, гнучкості, динамічності, всебічного обліку, охоплення всіх (чи окремих, визначених) напрямків діяльності та усього апарату прокуратури (без дублювання й заміни одного працівника іншим під час виконання рішень), особистого контролю керівника до тих пір, доки рішення не буде виконаним, і т. ін.; 9) передбачає відповідальність керівника за організацію контролю й особисту участь у ньому тощо.

Реалії сьогодення вимагають не просто «наявності» формального контролю у цій сфері, а й забезпечення його ефективності. Розробка, впровадження та практичне використання дієвої системи демократичного цивільного контролю відповідно до світових і європейських стандартів над правоохоронними органами (у тому числі й прокуратурою) є надзвичайно важливим завданням для уряду України. За таких

умов підвищення ефективності контролю над прокуратурою в Україні потребує здійснення серед інших таких кроків: 1) впровадження законодавчо визначених принципів контролю над правоохоронними органами, у тому числі й прокуратурою, системних заходів політичного, законодавчого, організаційного, інформаційно-просвітницького характеру; 2) забезпечення неухильного дотримання законодавства в системі органів прокуратури; 3) оптимізація й скорочення існуючих повноважень, функцій органів прокуратури, враховуючи висновки Венеціанської комісії; 4) прийняття у новій редакції Закону України «Про прокуратуру», зміни у якому спрямовані на виконання взятого Україною перед Радою Європи зобов'язання – змінити роль та функції Генеральної прокуратури (суттєве обмеження існуючих повноважень прокурора у разі здійснення ним правозахисної та представницької діяльності); 5) розвиток інституту відповідальності органів прокуратури та їх посадових осіб за вчинені протиправні дії, неналежне, несвочасне чи неповне виконання обов'язків, бездіяльність тощо; усунення існуючого дисбалансу повноважень і відповідальності у цій сфері; покладення проведення дисциплінарних розслідувань на кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокуратури на чолі з Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокуратури. Місцеві комісії мають стежити за належним виконанням службових обов'язків і дотриманням правил етики прокурорами місцевого рівня, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокуратури – регіональних і Генеральної прокуратур; 6) законодавче затвердження положення стосовно того, що окремі повноваження прокурора щодо виявлення порушень закону мають здійснюватися лише після ухвалення мотивованої постанови з чітким наведенням підстав для їх здійснення; 7) посилення судового контролю за діяльністю органів прокуратури, розширення можливостей оскарження актів прокуратури у суді; 8) деполітизація органів прокуратури, особливо під час виборчого процесу; підвищення вимог щодо прозорості та гласності діяльності прокуратури; 9) підвищення якості технічного обслуговування реалізації контрольних заходів; 10) віддання переваги перевіркам на місцях формальному «паперовому» контролю та ін.; 11) надання реальних можливостей здійснення громадянського контролю за діяльністю органів прокуратури тощо.

Список використаних джерел

1. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.

2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
3. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; под ред. А. П. Алёхина. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
5. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.
6. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
7. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 42с.
8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за загал. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко. – К. : Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, – 1999. – 52 с.
9. Регіональне управління : навч. посіб. / [Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Коніщева та ін. ; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДФ УАДУ, 2000. – 240 с.
10. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – Киев : «Наукова думка», 1979. – 150 с.
11. Про прокуратуру ; закон України від 05.11.1991 № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
12. Конституція України : від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>.
13. Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учеб. для студ. юрид. вузов и фак. с прил. норматив. актов / В. И. Басков, Б. В. Коробейников. – М. : Зерцало, 2000. – 512 с.

Надійшла до редколегії 16.12.2013

СИНЧУК В. Л. КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Проанализирована и уточнена сущность понятия контроля за деятельностью органов прокуратуры, определены его особенности. Отмечено, что разработка, внедрение и практическое использование действенной системы демократического контроля в соответствии с мировыми и европейскими стандартами за прокуратурой является чрезвычайно важной задачей для правительства Украины. Констатировано, что контроль за деятельностью органов прокуратуры Украины включает три составляющие: внешний, внутренний и общественный контроль. Определены пути повышения эффективности контроля над прокуратурой в Украине.

Ключевые слова: прокуратура, контроль, законность, деятельность.

SINCHUK V. L. CONTROL AS A WAY TO ENSURE THE LEGALITY OF THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTION

The paper analyzes the essence and concept control over the activities of the prosecution, by its features. It is noted that the development, implementation and practical application of an effective system of democratic control in accordance with international and European standards for the prosecution is critical for the government of Ukraine. Stated that monitor the activities of the prosecution Ukraine consists of three components: external, internal and public control. Ways of improving the efficiency of control over the prosecution in Ukraine.

Keywords: prosecutors, control, legitimacy, activity.