

УДК 342.5(477)

В.А. МИКОЛЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: цивільний контроль, прокуратура

Цивільний контроль є доволі молодого правовою категорією. Разом із тим вже мають місце дослідження у цій сфері. Серед науковців, які досліджували проблеми цивільного контролю, слід виділити: О.М. Бандурку, С.Г. Братель, В.С. Гуславського, С.Ф. Денисюка, В.В. Ковальську, А.Т. Комзюка, В.В. Маркова, О.М. Музичука, С.М. Протченко, С.В. Шестака. Дослідження цивільного контролю провадилися здебільшого стосовно органів внутрішніх справ. Досліджень цивільного контролю за діяльністю прокуратури України ще не було. З огляду на це метою статті є визначення місця прокуратури у цивільному контролі та порядку здійснення останнього.

Сьогодні основним пріоритетом внутрішньої державної політики незалежної України є розвиток громадянського суспільства. Не є таємницею, що система державної влади радянської України була спрямована на боротьбу з таким суспільством. Так, більшість успадкованих Україною від СРСР силових структур були інструментами такої боротьби. У нинішній ситуації також існує загроза перетворення правоохоронних органів у компонент внутрішньої політичної боротьби, зокрема прокуратура виходячи з її правового статусу знаходиться на межі між державою і суспільством та є суб'єктом більшості зіткнень. З огляду на це існує необхідність у здійсненні ефективного контролю над правоохоронними органами у тому числі і прокуратурою України.

Як справедливо відзначає В.С. Гуславський, побудова демократичного суспільства в Україні та простору безпеки в межах СНД неможлива без створення системи демокра-

тичного цивільного контролю над правоохоронними органами. За роки незалежності Україна досягла певних успіхів у створенні системи демократичного цивільного контролю над Збройними Силами. Водночас, система демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами перебуває лише у стадії формування [1, с.18]. За висновком Центру Разумкова існуюча зараз система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною. Причинами такого стану справ є недоліки в політичній системі та нерозвиненість громадянського суспільства в Україні, що, у свою чергу, зумовило тенденції недотримання правоохоронними органами принципів верховенства права і законності, призвело до обмеження незалежності судової системи та засобів масової інформації [2, с.2].

Сьогодні питання цивільного контролю в державі безпосередньо висвітлюються у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Так, законодавець дає наступне визначення: «цивільний контроль – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни».

З метою більш докладного розуміння сутності поняття «цивільний контроль» дослідимо семантичне значення його складових. Так, у Сучасному словнику іншомовних слів вказується, що слово «цивільний» походить від латинського *civilis* та визначається як штатський, невійськовий [3, с.744]. У Новому тлумачному словнику української мови слово «цивільний» тлумачиться як таке: 1. Що стосується правових відносин громадян між собою і з державними органами та організаціями; світський, громадянський. 2. Що належить до війська, не стосується військових справ; невійськовий. 3. Нецерковний, не

духовний; світський [4, с.730]. Слово контроль походить від франц. – «contrôle» та визначається як перевірка або спостереження з метою перевірки [5, с.256]. В.А. Лебедев більш як понад 100 років тому писав, що слово «контроль» походить від французького «côntre-rôle», тобто «ведення другого списку рахунків для перевірки одного іншим, що і робиться контролерами, які ведуть свої записи паралельно із записами касирів» [6, с.469].

Виходячи з вищезазначеного у найзагальнішому вигляді цивільний контроль - це будь-яка зовнішня невійськова перевірка будь-чого. Вказівка у Законі, що такий контроль здійснюється над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави вказує на об'єкт такого контролю.

Стаття 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» закріплює систему та суб'єктів цивільного контролю. Так, система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю.

Як можна побачити з назви закону, цивільний контроль здійснюється над двома дещо різними об'єктами: Воєнною організацією і правоохоронними органами. І якщо щодо першого Закон дає більш менш чітке визначення, то стосовно другого застосовується доволі розпливчате формулювання: «правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Так, термін «правозастосування» Юридична енциклопедія за авторством Л.В. Тихомірової та М.Ю. Тихомірова визначає як діяльність державних органів, що забезпечують реалізацію норм права, які містяться в законах та інших нормативних правових актах, шляхом видання актів застосування права [7, с.678]. Великий енциклопедичний юридичний словник за ре-

дакцією Ю.С. Шемшученка визначає застосування правових норм як здійснювану компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами організаційно-правову діяльність, результатом якої є встановлення піднормативних формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів [8, с.286]. Виходячи з цього слід погодитись з К.Ю. Мельником, який до органів, які здійснюють правозастосовну функцію відносить державні органи (Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, суд, прокуратура тощо), органи місцевого самоврядування, посадові особи (Президент України, голови державних адміністрацій, слідчі тощо); деякі громадські організації (профспілки) [9, с.85]. Більшість із зазначених органів і посадових осіб було б неправильно відносити до правоохоронних органів.

Слід зазначити, що національне законодавство закріплює більш детальне визначення терміна «правоохоронні органи» в іншому законі. Так, відповідно до ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Разом із тим, і це визначення не закріплює чіткого кола правоохоронних органів, застосовуючи аналогічну з попереднім Законом конструкцію щодо виконання правозастосовних або правоохоронних функцій.

Виходячи з визначення правоохоронних органів, яке закріплене у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів відносяться органи прокуратури. Слід відзначити, що і переважна більшість вчених прокуратуру відносить до правоохоронних

органів. Так, М.І. Мельник та М.І. Хавронюк правоохоронними органами вважають суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України, органи Управління державної охорони, органи Прикордонних військ [10, с.3]. На думку В.І. Дяченко, до системи правоохоронних органів слід відносити суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України, органи Управління державної охорони, органи Прикордонних військ [11, с.12]. К.Ф. Гуценко і М.А. Ковальов до правоохоронних органів відносять суди, установи, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів, прокуратуру, установи і посадових осіб, покликаних виявляти і розслідувати злочини, адвокатуру і нотаріат [12, с.14].

А як вже відзначалось вище, ст.6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» закріплює нагляд з боку органів прокуратури як складову системи цивільного контролю. Таким чином, виходить, що прокуратура виступає і суб'єктом і об'єктом цивільного контролю.

Виходячи з цього, якщо цивільний контроль розглядати як ціле, на наш погляд, більш правильно стосовно прокуратури розглядати окремі складові такого контролю. Так, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» першим виділено парламентський контроль. М.М. Утяшев та А.О. Корнілаєва характеризують парламентський контроль як здійснюваний вищим законодавчим (представницьким) органом державної влади комплекс різних заходів постійного спостереження та перевірки діяльності системи, а також усунення виявлених у результаті такої перевірки порушень і попередження можливих невідповідностей [13, с.30]. Слід відзначити, що контролюючі функції на Верховну Раду України покладено передусім Конституцією України. Так, Верховна Рада України відповідно п.13 ч.1 ст.85 Основного Закону здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, відпові-

дно до п.33 ч.1 ст.85 Основного Закону здійснює парламентський контроль.

Контролюючими повноваженнями наділені народні депутати України Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Так, народні депутати України: здійснюють право законодавчої ініціативи щодо правового регулювання проблем національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності; беруть участь в обговоренні законопроектів та інших питань, пов'язаних з обороною і безпекою держави, правоохоронною діяльністю, на засіданнях Верховної Ради України, «Днях Уряду України», парламентських слуханнях, у парламентських комітетах і комісіях; звертаються на сесії Верховної Ради України із запитом з питань національної безпеки і оборони, боротьби із злочинністю до керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі до посадових осіб Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів, які зобов'язані у встановлений законом термін повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту (ст.10 Закону).

Відповідно до ст.2 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Таким чином, виходячи із зазначених норм, на Генерального прокурора, а через нього і на всю прокуратуру мають вплив Верховна Рада і Президент України. А це означає, що хоча і Законом від 12.07.2001 р. норми про підзвітність, підконтрольність і відповідальність прокуратури перед Верховною Радою України були вилучені з Закону України «Про прокуратуру», можна говорити про існування двох центрів впливу на прокуратуру України.

Стосовно контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як різновиду цивільного контролю за діяльністю прокуратури, то це виходячи з сучасного законодавства виглядає проблематичним. Адже на відміну від законодавчої влади та Президента України, на зазначені інституції повною мірою поширюється прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні.

Прав І.П. Віноградов, який відзначає, що взаємовідносини прокуратури і виконавчої влади будуються за двома напрямками: відносини нагляду і відносини взаємодії [14, с.110]. І дійсно законодавство України передбачає певну взаємодію прокуратури і цих державних інституцій. Так, ст.32 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що при здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації взаємодіють з іншими органами державної влади в межах Конституції та законів України. В Законі України «Про прокуратуру» також закріплюються певні форми взаємодії з цими державними інституціями. Так, відповідно до ч.3 ст.9 Закону прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські, транспортні та інші прирівняні до них прокурори, заступники і помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Судовий контроль є ще одним елементом цивільного контролю над прокуратурою. Нині судова влада все більш займає належне їй місце в системі розподілу влади, і судовий контроль тепер поширюється на сфери суспільних відносин, де в недалекому минулому панував прокурорський нагляд. У ряді відносин судовий контроль поширюється і на діяльність прокуратури. Як зазначає В. Драгозов, звідси – певна напруга у взаємовідносинах двох відомств, з яких одне намагається зберегти колишні прерогативи, а інше – набути нові повноваження [15, с.27].

Контролюючі повноваження суду проявляються передусім у розгляді скарг на дії прокуратури. Так, наприклад, за перше півріччя 2008 р. на розгляд судів надійшло 11,4

тис. скарг на дії органів досудового слідства та прокурорів. Суди розглянули 9,9 тис. зазначених скарг, задоволено 3,9 тис. скарг, або 39,5 % від кількості розглянутих; у тому числі розглянуто 4,1 тис. скарг на постанови про відмову в порушенні кримінальної справи, з них задоволено 1,8 тис., або 43,9 % від кількості розглянутих. Водночас кількість розглянутих скарг на постанови про порушення кримінальної справи становила 4,8 тис., з них задоволено 1,7 тис., або 35,1 %. Також судами розглянуто 4,2 тис. скарг потерпілих про притягнення осіб до кримінальної відповідальності у порядку, передбаченому ст. 27 КПК. Кримінальні справи порушено за 1,6 тис. скарг, або 39,3 % від кількості розглянутих; відмовлено у задоволенні 555 скарг, або 13,4 % [16].

Контроль суду також проявляється і в інших заходах. Наприклад, суд приймає рішення: про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження його строків (ст.165-2, 165-3 КПК України); проведення обшуку житла чи іншого володіння особи (ст.177 КПК України); здійснення виїмки матеріальних носіїв секретної інформації та/або документів, що містять банківську таємницю (ч.3 ст.178 КПК України); здійснення примусової виїмки з житла чи іншого володіння особи, а також виїмки документа виконавчого провадження (ч.4 ст.178 КПК України) тощо.

Ще одним видом цивільного контролю є громадський контроль. Перш за все, слід зазначити, що наявність контролю з боку населення держави над органами державної влади є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства та власне існування демократії, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності. Як справедливо відзначає С.В. Шестак, подібний контроль надає народу можливість реально впливати на політичні процеси в суспільстві в періоди між проведенням виборів, забезпечуючи таким чином безперервність здійснення демократії [17, с.37].

Відзначимо, що ідея народного контролю була заснована на так званій ленінській доктрині «робітничо-селянських інспекцій». В

першому варіанті робітничий (народний) контроль був втілений в життя в 1920 р. створенням Робітничо-селянської інспекції на правах наркомату. Пізніше, в 1923 р. ця інспекція почала діяти сумісно з ЦКК ВКП(б) як єдиний радянсько-партійний орган, і проіснувала до 1934 р. Головним завданням цього органу був по суті загальний нагляд за додержанням законодавства [18, с.1090].

Робота вказаних структур відбувалася під безпосереднім керівництвом Комуністичної партії та уряду. Тобто не були самостійними у своїй діяльності. Справедливо щодо такої ситуації висловлюється Н.В. Скоблик: «такі поняття як «громадянський контроль», «народний контроль» були частково скомпрометовані маніпуляціями політичних лідерів недемократичних режимів. Вихолощенню змісту цих категорій сприяли некомпетентність і непоінформованість «громадян», яким властива була політична культура «підданих» [19, с.1].

Сьогодні найважливішу роль у контролі за держаними органами у тому числі прокуратурою з боку громадськості відіграють недержавні ЗМІ. З кожним роком зростає чисельність користувачів мережі Internet та електронних ЗМІ. Важливість діяльності ЗМІ, у тому числі контрольної, знайшла відображення у такій загальновідомій їх назві як «четверта влада». Так, Ч. Ломброзо та Р. Ляскі зазначали, що подекуди пресі належить більша влада ніж уряду [20, с.131].

Таке становище ЗМІ пов'язане з розвитком та набуттям ваги в житті сучасного суспільства інформаційних чинників. Американський вчений, фахівець в галузі інформаційних технологій У. Швартау вважає, що сучасне суспільство ґрунтується на інформації [21, с.402]. Справедлива думка Г.Г. Почепцова про те, що якщо раніше світ жив в умовах переваги реального простору над інформаційним, то сьогодні при вирішенні певних задач виникає залежність зворотного роду: простір інформаційний домінує над простором реальним [22, с.165]. Також є правим С.Ф. Денисюк, який відзначає, що порівняно з життєвим досвідом засоби масової інформації мають певну перевагу, тому що досвід кожної людини, кожної спільноти вельми обмежений

її соціальним статусом, змістом соціальних ролей, які вона виконувала й виконує, життєвими обставинами її біографії. Саме засоби масової інформації розширюють суспільні горизонти громадян, залучають до сприйняття проблем, зміст яких, на перший погляд, не торкається безпосередньо буденного життя [23, с.23].

Для сучасної прокуратури України існує необхідність бути максимально прозорою організацією для чого потрібно злучати засоби масової інформації для висвітлення власної діяльності, проблем в організації діяльності та застосуванні актів прокурорського реагування на порушення законності. Взагалі ж необхідно сприяти поглибленню у суспільній свідомості позитивного ставлення до прокуратури як захисника прав і свобод громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гуславський В. С. Демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами України як засіб забезпечення безпеки країн Співдружності Незалежних Держав / Гуславський В. С. // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 4. – С. 17–21.
2. Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 4. – С. 2–39.
3. Сучасний словник іншомовних слів / уклали: О. І Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – К., 2006.
4. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. Т. 3. – К., 2004.
5. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
6. Лебедев В. А. Финансовое право : лекции / Лебедев В. А. – СПб. : Типо-литография А. М. Вольфа, 1889. – Т. 2. – 788 с.
7. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2002. – 972 с.
8. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

9. Мельник К. Ю. Проблемы правового регулирования трудовых отношений службовцев правоохранительных органов : монография / К. Ю. Мельник. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.

10. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2001. – 512 с.

11. Дяченко В. І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. / В. І. Дяченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 320 с.

12. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учеб. для юрид. вузов и фак. / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев ; под ред. К. Ф. Гуценко. – М. : ЗЕРЦАЛО-М, 2006. – 440 с.

13. Утяшев М. М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ / Утяшев М. М., Корнилаева А. А. // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 29–32.

14. Виноградов И. П. Место и роль органов российской прокуратуры в механизме разделения властей (Теоретико-правовое исследование): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Виноградов И. П. – Коломна, 2000. – 191 с.

15. Драгозов В. Взаємодія суду та прокуратури в кримінальному судочинстві / Драгозов В. // Вісник прокуратури. – 2006. – № 8. – С. 26–31.

16. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2008 р. (за даними судової

статистики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf>.

17. Шестак С. В. Цивільний, громадянський та громадський контроль: до визначення понять / Шестак С. В. // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 35. – С. 36–43.

18. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 4-е. – М. : Сов. энцикл., 1987.

19. Скоблик Н. В. Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Даля : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. політ наук / Н. В. Скоблик. – Львів, 2005.

20. Ломброзо Ч. Политическая преступность и революция по отношению к праву, уголовной антропологии и государственной науке / Ломброзо Ч., Ляски Р. ; предисловие докт. юрид. наук, проф. И. А. Исаева. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 474 с.

21. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Почепцов Г. Г. – М. : Рефл-бук ; К. : Вак-лер, 2000. – 576 с.

22. Почепцов Г. Г. Информация @ дезинформация / Почепцов Г. Г. – К. : Ника-Центр, Эльга, 2001. – 256 с.

23. Денисюк С. Ф. Громадська думка про діяльність правоохоронних органів, як складова цивільного демократичного контролю / Денисюк С. Ф. // Наше право. – 2005. – № 2. – С. 20–24.

Миколенко В. А. Цивільний контроль за діяльністю прокуратури України / В. А. Миколенко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 531–536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11mvadpu.pdf>

Розглянуто засади цивільного контролю в Україні. Визначено місце прокуратури у системі цивільного контролю. Узагальнено порядок цивільного контролю за діяльністю прокуратури.

Миколенко В.А. Гражданский контроль за деятельностью прокуратуры Украины

Рассмотрены основы гражданского контроля в Украине. Определено место прокуратуры в системе гражданского контроля. Обобщен порядок гражданского контроля за деятельностью прокуратуры.

Mikolenko V.A. The civil control of activity of Office of Public Prosecutor of Ukraine

The main basis of civil control in Ukraine examined. The place of prosecutor's office in civil control system determined. Order of civil control by the activity of prosecutor's office extended.