

УДК 342.5

**В.Л. СИНЧУК**, канд. юрид. наук, Прокуратура Харківської області

## СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

*Ключові слова: прокуратура, контроль, діяльність, система, принципи*

Здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури, як і реалізація інших функцій управління, потребує розробки та впровадження організаційно-правового механізму для забезпечення практичних можливостей для ефективного його застосування. Одним із ключових елементів контрольного механізму об'єктивно є принципи контролю, які приводять його в дію, будучи фундаментальними засадами, дотримання яких сприятиме досягненню мети контролю за діяльністю органів прокуратури, її якості та ефективності.

Варто зазначити, що принципи контролю за діяльністю органів прокуратури тісно пов'язані й базуються на законодавчо визначених принципах функціонування прокуратури, специфіці даного інституту в системі державного механізму. У той же час вони характеризуються низкою особливостей, визначених у результаті практики здійснення контролю в даній сфері (спеціальні, галузеві принципи) й узагальнення теоретико-правових підходів до виокремлення принципів державного контролю (загальні принципи) в цілому. Тому сьогодні актуальною є розробка та неухильне дотримання системи принципів контролю за діяльністю органів прокуратури для створення передумов і забезпечення реальних можливостей для ефективного виконання прокуратурою покладених на неї державою завдань і функцій в контексті безумовного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, демократизації та гуманізації правоохоронної діяльності в Україні відповідно до європейських і міжнародних стандартів.

Проблема визначення сутності та класифікації принципів державного контролю й окремих його видів були і є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андруїко, О.М. Бандурки, В.М. Гарашука, В.М. Горшеньова, С.М. Гусарова, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, В.Я. Малиновського, О.М. Музичука, В.С. Шестака, О.В. Шоріної, М.К. Якимчука та ін. Проте принципи контролю за діяльністю органів прокуратури ще не отримали широкого висвітлення в науковій та навчальній літературі, визначені фрагментарно, що зумовлює актуальність проведення комплексного дослідження їх сутності та видів. Тому метою статті є дослідження системи принципів контролю за діяльністю органів прокуратури. Досягнення поставленої мети вимагає уточнення сутності понять «принципи», «принципи контролю», «принципи контролю за діяльністю органів прокуратури»; узагальнення наукових підходів до класифікації принципів контролю; формування розуміння системи принципів контролю за діяльністю органів прокуратури.

Варто зазначити, що серед науковців відсутній єдиний підхід до трактування понять «принципи», «принципи контролю», «принципи державного контролю», які є родовими щодо категорії «принципи контролю за діяльністю органів прокуратури». Даний стан речей потребує узагальнення та вдосконалення теоретико-правових підходів до визначення сутності наведених наукових термінів. У загальному розумінні принципи – це основоположні ідеї, які продиктовані основними закономірностями процесів і явищ, що визначають основний зміст, форми, методичні підходи до використання сутності цих закономірностей на практиці. На думку Г.В. Атаманчука, принцип (від лат. *princĭpĭum* – першооснова, основа) як поняття теорії відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [1, с.186]. В.Я. Малиновський стверджує, що

принципами є базові істини, ключові ідеї, норми поведінки, які віддзеркалюють закони розвитку суспільних взаємовідносин і формулюються у формі наукових положень (більшою мірою в правовій формі) [2, с.192]. Не можна не погодитися і з думкою О.Л. Коренева стосовно того, що принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління [3, с.16]. На думку В.К. Колпакова, принципами є позитивні закономірності, обґрунтовані науково й практично та закріплені у відповідних термінологічних категоріях [4, с.20].

На нашу думку, найбільш повним є визначення, запропоноване В.К. Колпаковим, оскільки не всі базові ідеї та правила є принципами, а лише позитивні, науково й практично обґрунтовані. Проте, варто врахувати й інші сутнісні особливості даної правової категорії. Зокрема, цілком поділяємо точку зору Г.І. Петрова, який зауважує, що, на відміну від об'єктивних законів, принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів природи і суспільства, тобто як продукт логічного мислення вони лише відбивають об'єктивні закони у свідомості, встановлюються людьми як керівні орієнтири в наукових дослідженнях і в практичній діяльності [5, с. 55].

Досліджуючи контроль як правову форму діяльності, В.М. Горшенев та І.Б. Шахов зазначають, що принцип контролю є основною ідеєю, яка є найвищою концентрацією теорії та практики, своєрідним синтезом роздумів та досвіду [6, с.73]. На думку О.В. Шоріної, принципи контролю є організаційними та правовими основами організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність [7, с.61]. У свою чергу, В.М. Гаращук під принципами контролю розуміє розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність, акцентуючи при цьому увагу на комплексному характері відповідних принципів [8, с. 99].

Достатньо повним і ґрунтовним є також визначення, запропоноване Т.О. Коломоєць, відповідно до якого принципи контролю – це вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загально нормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності [9].

Узагальнюючи розглянуті вище теоретико-правові підходи, пропонуємо визначити принципи контролю за діяльністю органів прокуратури як один з елементів механізму управління ними, який відображає науково обґрунтовані й практично впроваджені позитивні закономірності, фундаментальні засади та управлінські орієнтири здійснення контролю уповноваженими на те суб'єктами з боку держави та громадськості, які розробляються та використовуються з метою забезпечення ефективності контролю за діяльністю органів прокуратури. Крім того, на нашу думку, доцільно розглядати принципи контролю за діяльністю органів прокуратури як певну систему, під якою розуміємо усю сукупність взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих принципів контролю за діяльністю органів прокуратури.

Варто зазначити, що як і у випадку визначення сутності принципів контролю, так і при їх класифікації єдність серед науковців відсутня. Так, З.Р. Кісіль та Р.В. Кісіль виокремлюють такі принципи контролю: постійність; системність; об'єктивність; універсальність; дійовість; гласність [10]; Ю.П. Битяк та В.В. Зуй – універсальність; систематичність; безсторонність; реальність; дієвість; оперативність; результативність; гласність [11, с.255]. О.Ф. Андрійко виділяє такі принципи як законність; системність; дієвість; об'єктивність; всебічність; неупередженість; гласність [12, с.20–30]. На думку В.Б. Авер'янова, виходячи з сучасної реальності й тих

завдань, що стоять перед контролем, можна виділити такі основні принципи контролю: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність [13]. На нашу думку, наведені переліки все ж не є вичерпними й потребують доповнення.

Достатньо широке коло принципів контролю пропонує виокремлювати В.М. Гаращук, зокрема такі як: законність; коректність; централізм або субординація у службових відносинах; планова організація діяльності контролюючих органів; фахова спеціалізація; професіоналізм; зрозумілість; науковість; відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, здійсненим правопорушенням; реальність; об'єктивність; повнота; комплексність; суттєвість; корисність; неупередженість; доброзичливість (коректність); універсальність; систематичність; дієвість; оперативність; результативність; гласність; офіційність; принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами; командний; раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами; концентрації; допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті); збирання доказів, відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю; раптовість [8, с.99–105]. Проте, на нашу думку, деякі з наведених принципів дублюють або суперечать один одному (реальність і об'єктивність, комплексність і систематичність, постійність і раптовість тощо), інші – відображають власне завдання контролю (допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок; збирання доказів, відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю; взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами тощо).

На відміну від розглянутих точок зору, В.Ю. Кобринський пропонує не просто «пе-

релік» принципів, а їх класифікацію, з необхідністю проведення якої можна цілком погодитися. Так, автор виділяє з урахуванням критерію діяльності три групи принципів контролю: загальні; міжгалузеві; галузеві [14, с.9]. Досліджуючи принципи державного контролю у сфері національної безпеки (які згідно з його класифікацією автор відносить до галузевих), В.Ю. Кобринський виокремлює п'ять складових системи принципів: 1) загальноправові принципи (верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, підзвітність, відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність, судовий захист прав суб'єктів контролю); 2) інформаційні (прозорість, відкритість інформації про діяльність суб'єктів контролю, відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у ЗМІ); 3) управлінські (взаємодія та відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію його завдань, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю); 4) фінансово-економічні (ефективність контролю за використанням ресурсів); 5) приватні (деполітизація і деідеологізація контролю) [14, с.9–10]. Проте, на нашу думку, запропонована система принципів є занадто деталізованою з дублюванням окремих принципів в різних групах (відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність і відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію його завдань та ін.), тоді як принципи мають відображати лише основні орієнтири, базові ідеї.

Цікавим вважаємо такий підхід до виділення принципів контролю: 1) загальні принципи права; 2) принципи адміністративного процедурного права (галузеві); 3) принципи, характерні для окремих інститутів чи окремих адміністративних проваджень (спеціальні) [15, с.283–284]. Незважаючи на специфіку досліджуваної класифікації принципів конт-

ролю – сферу адміністративного процедурного права, даний підхід, на нашу думку, може бути взятий за основу при розгляді принципів контролю за діяльністю органів прокуратури, оскільки в його правовому регулюванні суттєву роль відіграє саме адміністративне законодавство.

Досліджуючи принципи контролю за діяльністю органів прокуратури, у цілому поділяємо точку зору М.К. Якимчука, який стверджує, що більшість принципів управління виявляються в діяльності різних державних органів аналогічно (є загальними для всього державного апарату), окремі – застосовуються з урахуванням особливостей кожної підсистеми державних органів, особливостей її об'єктів і суб'єктів управління. Тому автор вважає, що першою підставою систематизації принципів управління в системі органів прокуратури є виділення загальносистемних принципів, а другою – аналіз і наукова характеристика тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що організують групи елементів, які характеризують власне специфіку системи управління в органах прокуратури (цілі, структура, процес) [16, с.152]. Проте, на нашу думку, до зазначених «груп елементів, які характеризують власне специфіку системи управління в органах прокуратури», необхідно віднести, передусім, правовий статус прокуратури.

Зазначимо, що відповідно до наведеного підходу М.К. Якимчук пропонує таку класифікацію принципів управління в системі органів прокуратури: 1) загальносистемні принципи управління в системі органів прокуратури (об'єктивності, правової впорядкованості, законності, дисципліни, відповідальності, системності, централізму, демократизму, гласності, пріоритетності прав громадян, рівності перед суб'єктом управління, прогнозування); 2) спеціальні принципи управління в системі органів прокуратури: а) цільові принципи управління (погодженості цілей управління з основних параметрів між собою та їх несупе-

речливості один одному; взаємодоповнюваності цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним (стратегічним), побудову цілей відповідно їх ієрархії у «дереві» цілей; перетворення результатів реалізації однієї мети у джерело інших цілей; кінцево-цільової спрямованості управління та ін.); б) структурні: структурно-організаційні; структурно-функціональні; в) процесуальні (конкретизації управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; конкретності; науковості; ефективності; участі об'єкта в управлінні; компетенційності) [16, с.152–159].

Незважаючи на ґрунтовність і повноту наведеної класифікації, на нашу думку, вона також не позбавлена недоліків. По-перше, деякі принципи за своїм змістом охоплюють інші, а автором наводяться окремо, що змістовно «перенавантажує» систему принципів контролю (правової впорядкованості й законності; відповідальності й дисципліни; ієрархічності, лінійно-функціональний і доцільного мінімуму рівнів ієрархії тощо). По-друге, принцип централізму представлений у двох групах одночасно (загальносистемні та структурні принципи). По-третє, вважаємо, що принципи науковості та ефективності доцільніше віднести не до процесуальних, а до загальносистемних принципів. По-четверте, незрозумілим є віднесення «прогнозування» до загальносистемних принципів, тоді як аналогічні функції управління (планування, організація, мотивація) автором не розглядаються.

У процесі класифікації принципів контролю за діяльністю органів прокуратури важливо, на нашу думку, звернутися до нормативно-правової бази. Так, у ст.6 Закону України «Про прокуратуру» закріплені такі принципи організації і діяльності прокуратури: 1) органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим; 2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Кон-

ституції України та чинних законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; 3) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 4) вживають заходів до усунення порушень закону, від когось вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; 5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [17].

Крім того, у ст.4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначені принципи здійснення цивільного контролю над правоохоронними органами держави, у т.ч. і прокуратурою: 1) верховенства права, неухильного дотримання вимог законодавства; 2) розмежування функцій і повноважень політичного керівництва правоохоронною діяльністю та професійного правоохоронними органами, унеможливлення дублювання їхніх функцій; 3) взаємодії й відповідальності органів державної влади та правоохоронних органів у межах, визначених законодавством; 4) деполітизації та деідеологізації контролю; 5) прозорості видатків на правоохоронну діяльність; 6) здійснення діяльності на принципах єдиноначальництва і суворої дисципліни; 7) відкритості для суспільства інформації про діяльність правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з урахуванням визначеної законами специфіки державних правоохоронних органів; 8) відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських

організацій, виступи засобів масової інформації; 9) судового захисту прав суб'єктів цивільного контролю [18].

Варто звернути увагу й на основні принципи громадського контролю за діяльністю органів прокуратури, запропоновані в проекті Закону України «Про громадянський контроль» (ст.3): 1) визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) соціальна справедливість і гуманізм; 3) законність; 4) гласність діяльності громадського контролю; 5) взаємна відповідальність держави, її органів і громадянина [19].

Підсумовуючи викладене, можна запропонувати таку систему принципів контролю за діяльністю органів прокуратури:

1. За ступенем узагальнення:

1) загальні принципи управління та контролю (верховенства права, законності, системності, систематичності, відповідальності, ефективності, об'єктивності, наукової обґрунтованості, гласності (відкритості), публічності (офіційності));

2) адміністративно-процесуальні принципи контролю (рівності перед законом, компетенції, єдності та диференціації, оптимальності, оперативності, змагальності сторін, презумпції невинуватості, об'єктивної істини);

3) спеціальні принципи контролю за діяльністю органів прокуратури (незалежності, неупередженості, централізації, повноти, взаємодії, раціональності, зонально-предметного розподілу обов'язків).

2. За джерелом права:

1) конституційні принципи контролю;

2) принципи контролю, закріплені у міжгалузевих нормативно-правових актах;

3) принципи контролю за діяльністю органів прокуратури, закріплені у відомчих нормативно-правових актах.

При цьому, на нашу думку, конституційні принципи контролю узгоджуються з усіма трьома групами принципів, виділених за ступенем узагальнення; принципи контролю, закріплені у міжгалузевих нормативно-правових

актах, – з адміністративно-процесуальними принципами контролю та спеціальними принципами контролю за діяльністю органів прокуратури; принципи контролю за діяльністю органів прокуратури, закріплені у відомчих нормативно-правових актах, – зі спеціальними принципами контролю за діяльністю органів прокуратури.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / Малиновський В. Я. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
3. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. д. ю. н, проф. А. Л. Коренева. – М. : МЮИ МВД России, Изд-во Щит-М, 1999. – 356 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Петров Г. И. Основы социалистического управления / Петров Г. И. – Ленинград : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1974. – 292 с.
6. Горшнев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшнев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
7. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.
8. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. – Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Коломоєць Т. О. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України / Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2.
10. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. / Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. – 3-тє вид. – Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
11. Адміністративне право : підручник / [за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
12. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 301 с.
13. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.
14. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / В. Ю. Кобринський. – К., 2008. – 20 с.
15. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
16. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Якимчук М. К. – Чернівці, 2002. – 446 с.
17. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–ХІІ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
18. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» : від 19.06.2003 р., № 975–ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
19. Проект Закону України «Про громадянський контроль» : від 11.10.2004 р., реєстр. № 6246 [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ | webproc4\\_2?id=&pf3516=6246&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5).

*Синчук В. Л. Система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Л. Синчук // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 443–449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_78.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_78.pdf)*

Уточнюється сутність понять «принципи», «принципи контролю», «принципи контролю за діяльністю органів прокуратури». Узагальнюються наукові підходи до класифікації принципів контролю. Визначається система принципів контролю за діяльністю органів прокуратури. Наголошується, що актуальною сьогодні є розробка та неухильне дотримання системи принципів контролю за діяльністю органів прокуратури для створення передумов і забезпечення реальних можливостей для ефективного виконання прокуратурою покладених державою на неї завдань і функцій в контексті безумовного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, демократизації та гуманізації правоохоронної діяльності в Україні у відповідності до європейських і міжнародних стандартів.

\*\*\*

*Синчук В.Л. Система принципов контроля за деятельностью органов прокуратуры*

Уточняется сущность понятий «принципы», «принципы контроля», «принципы контроля за деятельностью органов прокуратуры». Обобщаются научные подходы к классификации принципов контроля. Определяется система принципов контроля за деятельностью органов прокуратуры. Отмечается, что актуальной сегодня является разработка и неукоснительное соблюдение системы принципов контроля за деятельностью органов прокуратуры для создания предпосылок и обеспечения реальных возможностей для эффективного выполнения прокуратурой возложенных государством на нее задач и функций в контексте безусловного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, демократизации и гуманизации правоохранительной деятельности в Украине в соответствии с европейскими и международными стандартами.

\*\*\*

*Sinchuk V.L. System Principles Monitor the Activities of the Prosecution*

It was clarifies the nature of concepts «principles», «principles of control», «Principles of control over the activities of the prosecution». The scientific approach to classification principles of controls Summarizes. Determine the system of principles of control over the activities of the prosecution. It is noted that relevant today is the development and strict observance of the principles of control over the activities of the prosecution for making assumptions and providing real opportunities for the effective implementation of the State Prosecutor's Office assigned its tasks and responsibilities in the context of absolute rights and freedoms of man and citizen democratization and humanization of law enforcement activities in Ukraine in line with European and international standards.