

УДК 342.5

В.Л. СИНЧУК, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: державний контроль, органи прокуратури, види контролю, контроль за прокуратурою, діяльність органів прокуратури, самоврядний контроль

У сучасних умовах контроль над різними сферами правовідносин є достатньо різноманітним, що зумовлює необхідність дослідження сутності та особливостей окремих його видів. На сьогодні із швидким розвитком фундаментальних засад місцевого самоврядування, посилення тенденцій децентралізації влади, удосконалення правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, визначення територіальної громади як важливого учасника управління питаннями місцевого значення, актуальним є контроль з боку органів місцевого самоврядування.

Аспекти самоврядного контролю в різних сферах суспільно-правових відносин були предметом наукових досліджень багатьох вітчизняних і зарубіжних правознавців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В.М. Гарашука, В.А. Григор'єва, І.В. Дробуша, В.Я. Малиновського, О.М. Музичука, С.Г. Стеценка, О.М. Тараненка, С.І. Хомяченко та ін. Проте питання самоврядного контролю за діяльністю органів прокуратури в юридичній літературі висвітлені фрагментарно, що визначає актуальність обраного напрямку наукового дослідження. Звідси, метою статті є комплексне дослідження самоврядного контролю за діяльністю органів прокуратури в Україні.

На сьогодні відсутнє законодавче визначення поняття самоврядного контролю не лише в системі органів прокуратури України, але й в інших сферах державного контролю та

управління. Серед науковців також не досягнуто однастайності щодо даного питання. Тому спробуємо визначити дане поняття самостійно.

Зазначимо, що відповідно до тлумачного словника української мови, «самоврядний» означає той, який самостійно вирішує питання внутрішнього управління, а «самоврядування» – це: 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [1, с.32]. У ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. поняття «самоврядування» визначено як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [2].

Основний Закон – Конституція України – проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7), яке законодавець трактує, як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст.140) [3]. Як бачимо, європейський і вітчизняний підхід до розуміння сутності самоврядування відрізняється, передусім, у тому, що перший передбачає не лише «право», а й реальну «спроможність», що, на наш погляд, є фундаментальною засадою здійснення фактичного управління і, зокрема, самоврядного контролю, у тому числі й за діяльністю органів прокуратури.

Даний недолік декларативно усунений у ст.2 Закону України «Про місцеве самовряду-

вання в Україні» від 21.05.1997 р., згідно якої «місцеве самоврядування в Україні» тлумачиться, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

Цікавим вважаємо підхід науковців Волинського ресурсного центру до визначення сутності місцевого самоврядування як багатогранного та комплексного політико-правового явища, яке може характеризуватися різнобічно. Зокрема, В. Кашевський та ін. пропонують розглядати місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання в якості: 1) відповідної засади конституційного ладу України (один із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі, необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу з децентралізованою системою управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення); 2) специфічної форми народовладдя (згідно ст.5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [3], тобто органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму, але є тісно пов'язаними з ним); 3) права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення [5, с.31–33].

У цілому погоджуючись з наведеною вище думкою, вважаємо доцільним наголосити на необхідності розгляду місцевого самоврядування не лише як права, але й як реальної здатності його реалізації, про що йшлося вище.

Отже, сутнісними ознаками місцевого самоврядування є наступні: 1) гарантоване Конституцією України, є фундаментальною засадою конституційного ладу в Україні; 2) є важливим принципом організації і функціо-

нування влади в суспільстві та державі з децентралізованою системою управління; 3) є специфічною формою народовладдя; 4) відображає право та реальну спроможність жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення; 5) самостійність в законодавчо установлених межах та обсязі повноважень (крім того ст.145 Конституції України якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст.142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування [3]); 6) займає окреме місце в політичній системі; 7) тісний зв'язок із державною владою; 8) має особливого суб'єкта – територіальну громаду, яка здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування; 9) має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]); 10) повноваження місцевого самоврядування визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами (права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування), і більшість із них здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи та ін.

Погоджуючись із наведеним вище визначенням сутності місцевого самоврядування у чинній редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [4], вважаємо що важливою складовою та передумовою реального його здійснення виступає самоврядний контроль. На нашу думку, органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень є повноцінними суб'єктами контролю, оскільки їх діяльність за своїм змістом є управлінською, тобто передбачає прийняття управлінських рішень, організацію їх виконання та контроль за їх виконанням, сутність, мета і завдання якого впливають з соціально-політичного призначення місцево-

го самоврядування в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

На думку В.І. Борденюка, контроль, здійснюваний у системі місцевого самоврядування, являє собою систему спостереження, перевірки виконання та інших дій, спрямованих на забезпечення функціонування розташованих на відповідній території органів, підприємств, установ та організацій вимогам, встановленим законами України та іншими нормативно-правовими актами, в тому числі рішенням органів місцевого самоврядування [6, с.469]. При цьому автор слушно підкреслює, що контроль у сфері місцевого самоврядування може розглядатися як: 1) одна із основних сторін соціального призначення відповідних органів місцевого самоврядування; 2) як функція управління; 3) як елемент управління, об'єктивно властивий всім органам місцевого самоврядування; 4) як один із найважливіших засобів забезпечення права територіальних громад на вирішення питань місцевого значення, врахування їх інтересів у діяльності розташованих на відповідній території установ та організацій, забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних одиниць [6, с.472]. Д. Сухінін пропонує визначити контроль в органах місцевого самоврядування як систему моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, ефективності реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів установленим цілям та затracченим ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства самими органами місцевого самоврядування [7, с.292]. Проте, на нашу думку, не коректно «обмежувати» сутність розуміння контролю аудитом як лише одним із його можливих видів, і перевіркою, яка є хоча й найпоширенішою формою контролю, проте не єдиною.

О.М. Музичук, досліджуючи контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні,

визначає самоврядний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні як діяльність органів місцевого самоврядування із перевірки дотримання правоохоронними органами на підвідомчій їм території земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, під час якої вони не втручаються в їх оперативно-розшукову, слідчу, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність [8, с.270]. Проте, на наш погляд, розгляд самоврядного контролю як «діяльності органів місцевого самоврядування із перевірки...» свідчить про вузьке розуміння даної наукової категорії.

На нашу думку, узагальнюючи вище сказане, пропонуємо визначити самоврядний контроль за діяльністю органів прокуратури в єдності 3 основних аспектів: 1) як передбачену законодавством функцію управління; 2) як діяльність суб'єктів самоврядного контролю із здійснення контрольних заходів; 3) як систему форм і методів контролю, здійснюваних територіальною громадою безпосередньо або через органи місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення, пов'язаних з діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб, у межах Конституції і законів України.

У загальному розумінні суб'єктом самоврядного контролю виступає елемент системи місцевого самоврядування, що являє собою побудовану на нормах закону цілісну, структурно і функціонально впорядковану сукупність суб'єктів, у процесі функціонування і взаємодії яких реалізуються принципи місцевого самоврядування [5, с.38]. Відповідно до ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську раду; 3) сільського, селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 6) органи самоорганізації населення [4].

Слід зазначити, що ст.7 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789–ХІІ визначає гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень, зокрема, втручання органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину, забороняється. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення [9].

У той же час відповідно до ст.9 даного Закону Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, їх заступники мають право брати участь у засіданнях у тому числі місцевих Рад, їх виконавчих комітетів, комісій, інших органів управління. Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські та інші прирівняні до них прокурори, їх заступники мають право брати участь у засіданнях Рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування. Проте прокурори не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших колегіальних органів, утворюваних Радами або їх виконавчими органами [9]. Згідно з положеннями ст.51-1 прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні, міжрайонні, районні в містах, а також інші прокурори на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності [9].

Повноваження міського самоврядування у сфері контролю за діяльністю органів прокуратури впливають і з норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., зокрема до них можна віднести:

1) виключну компетенція сільських, селищних, міських рад, яка розповсюджується на

заслуховування інформації прокурорів про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (ст.26), а також порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;

2) повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, у т.ч. власні (самоврядні) повноваження, зокрема, сприяння діяльності органів прокуратури України (ст.38), а також внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб органів прокуратури, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; звернення до суду про визнання незаконними актів органів прокуратури, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; облік працівників органів прокуратури, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; здійснення контролю за станом благоустрою територій, які займають органи прокуратури; надання їм відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок. Також заслуговують на увагу й деякі делеговані повноваження як: облік відповідно до закону житлового фонду органів прокуратури, здійснення контролю за його використанням; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд, що належать органам прокуратури; здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства; здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників; здійснення контролю за поданням відповідно до закону відомостей про наявність вільних робочих місць (посад) тощо;

3) повноваження районних і обласних рад щодо питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, у т.ч. заслуховування інформації прокурорів про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (ст.43) та ін. [4].

Отже, у результаті проведеного дослідження приходимо до висновку, що суб'єктами самоврядного контролю за діяльністю органів прокуратури є: 1) індивідуальні суб'єкти: сільський, селищний, міський голова; секретар відповідної ради; голова виконавчого органу відповідної ради; керівники управління, відділів, департаментів відповідної ради; голови депутатських комісій із питань правових питань, регуляторної політики, законності, громадського порядку, боротьби з корупцією та злочинністю тощо; 2) колективні суб'єкти: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; постійні комісії відповідної ради із питань правових питань, регуляторної політики, законності, громадського порядку, боротьби з корупцією та злочинністю; органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та інші); асоціації місцевого самоврядування (форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування).

Об'єктом самоврядного контролю за прокуратурою є діяльність органів прокуратури, які розташовані на території відповідної місцевої громади, та їх посадових осіб. До основних предметів самоврядного контролю за діяльністю органів прокуратури пропонуємо віднести: 1) відповідність діяльності відповідних органів прокуратури та їх посадових осіб нормам та вимогам чинного законодавства, яке регламентує порядок та особливості функціонування даного інституту; 2) дотримання прокурорами та іншими працівниками відповідних органів прокуратури прав і свобод людини та громадянина; 3) дотримання органами прокуратури та їх посадовими особами на підвідомчій їм території земельного, будівельного, податкового, господарського,

трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля; 4) стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності органів прокуратури за звітний період на відповідній території; 5) стан службової й виконавської дисципліни, якості управління в органах прокуратури, охорони та безпеки праці; 6) ефективність використання бюджетних коштів та їх цільова спрямованість; 7) результативність реалізації стратегій, планів, програм, відповідність отриманих показників установленим цілям та понесеним витратам; 8) виконання посадовими особами відповідних органів прокуратури рішень ради і її виконавчих органів, прийнятих у межах їх повноважень; 9) законність актів органів прокуратури, які не повинні обмежувати права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 10) розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності, і відповідно облік працівників органів прокуратури, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; 11) стан благоустрою територій, які займають органи прокуратури, безпеки будівель та конструкцій тощо; 12) соціальний захист працівників органів прокуратури; 13) своєчасність подання відповідно до закону відомостей про наявність вільних робочих місць (посад) тощо; 14) якість інформування громадськості, у тому числі через засоби масової інформації, про свою діяльність у вирішенні завдань, пов'язаних з національною безпекою і обороною, боротьбою із злочинністю та ін.

Територіальна громада безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування має гарантоване державою право здійснювати самоврядний контроль за діяльністю органів прокуратури, при цьому не втручаючись в їх контрольно-наглядову, слідчу, кримінально-процесуальну, адміністративну діяльність тощо. У більшості випадків даний вид контролю носить характер взаємодії та погодження й орієнтований на забезпечення законності здійснення органами прокуратури та їх посадовими особами встановлених законом обов'язків, повноважень й дотримання прав і

свобод членів територіальної громади. У той же час аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує дане питання, дає підстави стверджувати про доцільність внесення окремої статті щодо контрольних повноважень органів місцевого самоврядування, у т.ч. і стосовно органів прокуратури, у чинну редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (термінологія, суб'єкт, об'єкт, предмет, особливості здійснення самоврядного контролю тощо). Відповідні зміни необхідно внести й у Закон України «Про прокуратуру», який мав би містити розділ «Контроль над системою органів прокуратури України» і підрозділ «Самоврядний контроль».

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник української мови : в 11 т. / ред. І. С. Назарова та ін. – Київ : Наук. думка, 1978–. – Т. 9: С. – 1978. – 916 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України : від 28.06.1996 р.

№ 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Парламентські процедури: посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад /упоряд. В. Кашевський. – Рівне : Волинськ. ресурсний центр, 2008. – 134 с.

6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

7. Сухінін. Д. Контроль органах державної влади т органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Д. Сухінін. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3 (14). – С. 283–294.

8. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук / О. М. Музичук ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 481 с.

9. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–ХІІ / ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Синчук В. Л. Поняття та особливості самоврядного контролю за діяльністю органів прокуратури / В. Л. Синчук // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 390–395 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_69.pdf

Проаналізовані теоретико-правові підходи до визначення сутності місцевого самоврядування, виокремлено основні його ознаки. Обґрунтовано необхідність здійснення самоврядного контролю за діяльністю органів прокуратури, надане визначення даному поняттю. З'ясовано суб'єкт, об'єкт, предмет та особливості здійснення досліджуваного виду контролю.

Сынчук В.Л. Понятие и особенности самоуправления контроля за деятельностью органов прокуратуры

Проанализированы теоретико-правовые подходы к определению сущности местного самоуправления, выделены основные его признаки. Обоснована необходимость осуществления самоуправляемого контроля за деятельностью органов прокуратуры, дано определение данному понятию. Выявлены субъект, объект, предмет и особенности осуществления исследуемого вида контроля.

Synchuk V.L. The Concept and Features of Self-Control over the Activities of the Prosecution

In the article the theoretical and legal approaches to determining the nature of local government, determined its basic features. The necessity of self-control over the activities of prosecutors was given the definition of this concept. It is shown subject, object, object and features of the studied species control.