

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

СИНЧУК Василь Людвигович - кандидат юридичних наук

УДК 342

В статтє обобщены и усовершенствованы теоретико-правовые подходы к определению сущности государственного контроля. Выделены общие, особенные и специфические признаки государственного контроля за деятельностью органов прокуратуры, на основе учета которых предложено авторское определение понятия «государственного контроля за деятельностью органов прокуратуры».

Ключові слова: державний контроль, органи прокуратури, ознаки контролю, контроль за прокуратурою, діяльність органів прокуратури.

Ефективність діяльності будь-якого органу, установи, підприємства як у приватному, так і в державному секторі прямо залежить від своєчасності та ефективності здійснюваного контролю за функціонуванням таких утворень. При цьому держава закономірно виступає ключовим суб'єктом, який реалізує контрольну функцію в різноманітних сферах суспільно-правових відносин шляхом наділення відповідними повноваженнями низки контролюючих органів.

У даному контексті важливе значення має питання державного контролю над правоохоронними органами, особливо за діяльністю інституту прокуратури, який власне за своєю суттю наділений контрольними повноваженнями, а у суспільстві виступає гарантом забезпечення законності та дотримання прав і свобод учасників правовідносин, що обумовлює необхідність врахування специфіки здійснення контролю за прокуратурою.

Слід відмітити, що питання державного контролю є достатньо широко висвітленим у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Гаращук, С.Ф. Денисюк, О.М. Музичук, А.Т. Комзюк, В.В. Новіков, В.В. Пахомов, В.М. Плішкін, О.М. Тараненко, С.В. Шестак та ін.). Проте дослідження контролю за правоохоронними органами зосереджувалися переважно в аспекті органів внутрішніх справ тоді, як проблеми контролю за діяльністю органів прокуратури є практично недослідженим.

Метою статті є дослідження сутності та особливостей державного контролю за діяльністю органів прокуратури.

Аналіз чинної нормативно-правової бази України дає підстави стверджувати про відсутність єдиного підходу до законодавчого трактування поняття «державний контроль», яке при цьому вживається в багатьох документах, регламентуючих основи проведення державного контролю в різних сферах правовідносин. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V державний контроль – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запо-

бігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [1].

Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР (ст.1) державний контроль визначений як діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюється протягом усього процесу виробництва та/або обігу об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг таких об'єктів [2].

У відповідності зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» від 20.02.2003 р. № 549-IV державний експортний контроль – комплекс заходів з контролю за міжнародними передачами товарів, їх використанням юридичною чи фізичною особою, що здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю, та іншими державними органами з метою забезпечення захисту інтересів національної безпеки та відповідно до міжнародних зобов'язань України [3].

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. №975-IV закріплює поняття демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави, під яким розуміють 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 [4].

Як бачимо, законодавцем державний контроль розглядається як діяльність упо-

вноважених суб'єктів або комплекс здійснюваних заходів у контексті окремо взятої сфери правовідносин, тоді як комплексне визначення даної категорії відсутнє. На жаль, не закріплене на законодавчому рівні й поняття «державного контролю за діяльністю органів прокуратури». Тому цілком об'єктивною є й наявність різних точок зору науковців із приводу досліджуваних понять, переважна більшість із яких тлумачить державний контроль як функцію державного управління, діяльність уповноважених державних органів або форму (вид) здійснення державної влади. Так, С.Г. Стеценко вважає, що державний контроль є однією із функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкту контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [5, с. 198]. Дану точку зору розділяє і О.Ф. Андрійко, стверджуючи, що це функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності [6, с. 11]. У той же час, автор пропонує під державним контролем розуміти й діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [7, с. 130]. Аналогічно С.В. Кивалов сутність досліджуваного поняття вбачає у діяльності органів державної влади зі спостереження, аналізу та перевірки діяльності об'єктів контролю (органів державної влади, органів місцевого самоврядування в межах виконання ними делегованих повноважень, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та окремих громадян), що спрямована на виявлення, запобігання та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [8, с. 24].

В.С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповіднос-

ті) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [9, с.26]. Натомість, В.Я. Малиновський стверджує, що державний контроль є однією з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, системою державних органів перевірки [10, с. 216]. Із важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни, ототожнює державний контроль М.І. Іншин [11, с. 21], В.Б. Авер'янов [12, с.349] та ін.

Узагальнюючи вище наведені підходи до визначення сутності державного контролю, приходимо до логічного висновку, що розглянуті точки зору в принципі є коректними, проте характеризують дану правову категорію лише з якоїсь однієї її сторони. Так, контроль є самостійною функцією державного управління та окремим видом державної діяльності, яка тісно пов'язана з іншими її функціями та видами, і в той же час може входити до їх складу. Тому пропонуємо комплексно визначити державний контроль як невід'ємну функцію держави, яка виражається в особливому виді її діяльності, здійснюваної уповноваженими державними органами з метою забезпечення законності та дисципліни, встановлення фактичних результатів діяльності (стану) об'єкту контролю, їх відповідності встановленим критеріям оцінки ефективності, виявлення причин відхилень та шляхів їх усунення й запобігання в майбутньому за допомогою форм і методів, передбачених чинним законодавством (спостереження, перевірка, аналіз, моніторинг та ін.).

Досліджуючи сутність та особливості державного контролю за діяльністю органів прокуратури, цікавою вважаємо точку зору О.М. Музичука, який розглядає державний контроль, зокрема, за діяльністю правоохоронних органів в Україні як найбільш поширений та дієвий, здійснюваний лише державними органами (парламентом, президентом, органами виконавчої влади, суда-

ми та суддями), які наділені різним об'ємом контрольних повноважень, і спрямований на забезпечення режиму законності та дисципліни в діяльності правоохоронних органів, а також на ефективне виконання покладених на них завдань [13, с.232]. Проте, на нашу думку, дане визначення відображає лише перелік ознак державного контролю за діяльністю правоохоронних органів, який при цьому не є вичерпним. Тому для визначення сутності поняття контролю за діяльністю органів прокуратури вважаємо доцільним виявити, в першу чергу, його сутнісні ознаки.

Слід зазначити, що ознаки контролю за діяльністю органів прокуратури охоплюють як специфічні риси реалізації контролю над прокуратурою, так і загальні особливості державного контролю. Серед ознак державного контролю варто звернути увагу на такі з них:

1) його спрямованість на ефективне виконання поставлених перед державою завдань і підвищення відповідальності уповноважених контролюючих органів перед суспільством; здійснення уповноваженими державними органами і закріплення в нормах, що визначають діяльність і повноваження контролюючого суб'єкта; є джерелом одержання об'єктивної інформації про суспільство в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі; є засобом сприяння виконання покладених на державні органи завдань і забезпечення дотримання чіткості та доцільності роботи органів влади та управління; здійснення на основі норм права і обов'язкова наявність правових наслідків та ін. [14, с. 72-74];

2) є видом соціального контролю; метою державного контролю є підвищення ефективності державного управління, виявлення фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя; об'єктами державного контролю є учасники суспільних правовідносин; предметом – їх поведінка (діяльність, бездіяльність); поширюється на усі органи держави, весь управлінський персонал, на всі напрямки діяльності держави; здійснюється як загальними, так і спеціалізованими органами [15, с. 92-93];

3) регулятивний (поведінка у формі ре-

агування на оцінений факт); пізнавальний (встановлення факту) і оціночний (оцінка факту) аспекти державного контролю; оцінка відповідних фактів припускає застосування певних заходів реагування на дані факти лише в унормованому порядку (гарантія їх правомірності) [9, с.38] та ін.

Конструктивною з цього приводу вважаємо думку В.С. Шестака, який слушно підкреслює, що встановлення фактів поведінки (стану) об'єкта контролю для виявлення насамперед їх невідповідності певним критеріям, має безпосереднє відношення до мети контрольної діяльності і підкреслює специфіку даної державної діяльності серед інших. Проте, як відмічає автор, визначення цієї специфіки – не проста річ, оскільки не тільки контрольні органи, але й інші встановлюють певні факти, їх оцінюють і приймають відповідні рішення, із чим ми цілком погоджуємося.

Виходячи з вище сказаного, приходимо до висновку, що державному контролю за діяльністю органів прокуратури притаманні наступні групи ознак:

1) загальні – притаманні державному контролю в цілому, як і будь-якому іншому виду діяльності (функції) держави (здійснюється уповноваженими державними органами в порядку, передбаченому законодавством; характеризується об'єктом і суб'єктом, які наділені рядом кореспондуючих прав і обов'язків; передбачає наявність форм і методів, процедур реалізації, які не суперечать чинному законодавству та ін.);

2) особливі – відрізняють державний контроль від інших функцій державної влади та видів діяльності держави (державний контроль забезпечує зворотній зв'язок між суб'єктами та об'єктом контролю, гнучкість системи управління, можливість оперативного втручання в процес управління діяльністю того чи іншого суб'єкта правовідносин з метою виявлення, виправлення та недопущення в майбутньому помилок й недоліків у роботі; охоплює систему внутрішньовідомчих суб'єктів державного контролю, які наділені різними за обсягом повноваженнями; орієнтований на забезпечення законності, дисципліни та відповідальності державних службовців, ефективності діяльності

державних органів і установ, захисту прав, свобод та законних інтересів учасників правовідносин; передбачає за необхідності втручання суб'єкта контролю у безпосередню діяльність об'єкта контролю тощо);

3) специфічні – притаманні виключно державному контролю над прокуратурою, виходячи з функціонального призначення, мети, завдань діяльності, повноважень, прав і обов'язків даного інституту в суспільстві (суб'єктами державного контролю над прокуратурою є суб'єкти президентського та парламентського контролю, контролю органів виконавчої влади та судового контролю у межах законодавчо встановлених повноважень щодо прокуратур різних рівнів і їх посадових осіб; об'єктом є система органів прокуратури та їх безпосередня діяльність; даний вид державного контролю є засобом участі держави в управлінні прокуратурою як важливим елементом системи правоохоронних органів; складність та обмеженість практичної реалізації контролю над прокуратурою, виходячи з її специфічних контрольних-наглядових повноважень у державі; характеризується спеціальними формами та методами здійснення контролю та ін.).

Отже, державний контроль за діяльністю органів прокуратури є специфічним різновидом державного контролю, який здійснюється уповноваженими на те державними органами шляхом застосування передбачених законодавством форм і методів з метою забезпечення законності, дисциплінованості та відповідальності в процесі реалізації мети, завдань, функцій та обов'язків прокуратур різних рівнів і їх посадових осіб, а також задля встановлення фактичних результатів діяльності та їх відповідності встановленим критеріям ефективності, виявлення причин наявних недоліків і застосування заходів для їх усунення й попередження.

Література

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. – Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №29. – Ст.389.

АНОТАЦІЯ

У статті узагальнено та вдосконалено теоретико-правові підходи до визначення сутності державного контролю. Виокремлено загальні, особливі та специфічні ознаки державного контролю за діяльністю органів прокуратури, на підставі врахування яких запропоноване авторське визначення поняття «державного контролю за діяльністю органів прокуратури».

SUMMARY

The paper summarizes and improved theoretical and legal approaches to the definition of state control essence. The general, special and specific features of state control over the activities of the Prosecutor's Office were highlighted. On the basis of their accounting the author's definition of "the state control over the activities of the prosecution" was proposed.

2. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. – Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №19. – Ст.98.

3. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20.02.2003 р. № 549-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №23. – Ст.148.

4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. №975-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №46. – Ст.366.

5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

6. Андрійко О.Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / О.Ф. Андрійко / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрнаука-центр, 2000. – С. 10-13.

7. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юрид. наук / Андрійко О. Ф. // 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х.: Національний університет внутрішніх справ. – К., 1999. – 390 с.

8. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи: монографія / С.В. Ківалов, І.К. Залюбовська. – О. : Юрид. літ-ра, 2004. – 152 с.

9. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). дис. ... канд. юридичних наук / Шестак В.С. //

12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 195 с.

10. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб / Малиновський В. Я. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

11. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука, Р.С. Вєприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

12. Адміністративне право України. Академічний курс:підручн. у двох томах: том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.,: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

13. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... док. юрид. наук / О.М. Музичук // 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2010. – 481 с.

14. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... кандидата юрид. наук / Вітвіцький С.С. // 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х.: Національний університет внутрішніх справ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 178 с.

15. Тараненко О.М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. ... кандидата юрид. наук / Тараненко О.М. // 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х.: Національний університет внутрішніх справ. – О., 2006. – 203 с.