

УДК 342.5

В.Л. Синчук,  
кандидат юридичних наук

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

*У статті визначені сутність поняття, склад та види суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури. Зазначається, що чітке визначення структури та видів суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури має теоретичне та практичне значення для забезпечення якісного, комплексного і своєчасного контролю за дотриманням вимог чинного законодавства й повного й неупередженого виконання цим інститутом державної влади своїх завдань перед суспільством і державою.*

**Ключові слова:** прокуратура, Генеральна прокуратура, контроль, суб'єкт контролю.

*В статье определены сущность понятия, состав и виды субъектов контроля за деятельностью органов прокуратуры. Отмечается, что четкое определение структуры и видов субъектов контроля за деятельностью органов прокуратуры имеет теоретическое и практическое значение для обеспечения качественного, комплексного и своевременного контроля за соблюдением требований действующего законодательства, полного и беспристрастного выполнения данным институтом государственной власти своих задач перед обществом и государством.*

**Ключевые слова:** прокуратура, Генеральная прокуратура, контроль, субъект контроля.

*Essence of the concept, as well as the structure and types of the entities controlling the activities of the prosecution are determined. It is noted that a clear definition of the structure and types of entities controlling the activities of the Prosecutor's Office has the theoretical and practical importance for a high-quality, comprehensive and timely monitoring of the compliance with an applicable law and as well as for full and impartial performance by this government institution of its tasks for the society and the state.*

**Keywords:** Prosecutor's office, Prosecutor General's office, control, control subject.

У процесі організації контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб важливе значення має правильне визначення кола суб'єктів, що є передумовою створення ефективної системи контролю за інститутом прокуратури. Контрольна функція в апараті держави реалізується різноманітними суб'єктами, обсяг повноважень, компетенція, форми та методи діяльності яких є різними відповідно до норм чинного законодавства.

В органах прокуратури, як і в переважній більшості державних органів, контроль згідно з принципом централізму та ієрархії здійснюється керівниками вищих і нижчих рівнів, які в цілому несуть відповідальність за стан справ у конкретному органі влади чи організації. Проте виходячи зі специфіки правового статусу конкретного органу прокуратури, певним контролюючим суб'єктам надаються не лише повноваження на реалізацію контрольних заходів, але й на них покладається обов'язок організовувати контроль, визначати його строки, мету та завдання, проводити кадрову політику в цій сфері, застосовувати заходи дисцип-

лінарного та іншого впливу. Тому чітке визначення поняття та видів суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури має як теоретичне, так і практичне значення для забезпечення якісного, комплексного і своєчасного контролю за дотриманням вимог чинного законодавства і повного й неупередженого виконання цим інститутом державної влади своїх завдань перед суспільством і державою.

Проблемами визначення сутності та особливостей контролю в різних сферах, його суб'єктного складу займалося багато вітчизняних та іноземних науковців: В.С. Авдонін, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, С.В. Бардаш, Ф.Ф. Бутинець, В.М. Гаращук, Ю.М. Грошевий, С.М. Гусаров, А.Ф. Козлов, М.В. Косюта, М.І. Мичко, О.М. Музичук, С.Г. Новіков, В.П. Рябцев, Є.С. Фролов, В.С. Шестак, М.К. Якимчук та ін. Проте дослідження суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури є фрагментарними і потребують продовження й поглиблення з орієнтацією на сучасні тенденції в цій сфері.

Отже, метою статті є визначення поняття та видів суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури.

Варто зазначити, що важливе значення має чітке розуміння сутності поняття "суб'єкт контролю", єдиний підхід до розуміння якого на сьогодні відсутній й законодавчо не визначений. У загальному розумінні суб'єкт – це особа, група осіб, організація тощо, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особа або організація як носій певних прав і обов'язків [1, с. 1211].

Під суб'єктом управління, однією з провідних функцій якого є контроль, традиційно розуміють учасника процесу управління, який за своїм функціональним призначенням має практично здійснювати цілеспрямований упорядковуючий вплив на відповідний об'єкт (об'єкти) [2, с. 57]. Як стверджується в літературі, суб'єкт та об'єкт управління, їх окремі компоненти вступають між собою у відносини з приводу організації всіх сторін життєдіяльності, створюючи в такий спосіб систему управління [3, с. 10]. Цілком погоджуємося з авторами, оскільки суб'єкт управління не може існувати без його об'єкта, який зумовлює й визначає останнього.

П.М. Лебедев з цього приводу зазначає, що хоча керуюча система є активною щодо керованої, цю активність не можна трактувати як заперечення внутрішньої єдності обох підсистем, як безумовне їх протистояння. На думку автора, завдання наукового управління полягає в тому, щоб якомога точніше об'єкт управління відтворити в суб'єкті управління [4, с. 152, 187].

Похідним поняттям від суб'єкта управління є суб'єкт контролю. С.В. Бардаш визначає суб'єкта контролю як носія прав та обов'язків – осіб та органів, що мають повноваження на здійснення контролю, а також право втручатися в оперативну діяльність (припиняти або обмежувати діяльність, усунути від роботи певних осіб) та самостійно притягувати їх до відповідальності [5, с. 89–95]. П.К. Германчук та І.Б. Стефанік під суб'єктом контролю розуміють коло юридичних осіб, які від імені держави відповідно до врегульованих правових норм здійснюють моніторинг та інші форми контролю за діяльністю суб'єктів [6, с. 23].

Цікаво зазначити, що традиційно розглядається колективна форма суб'єкта, проте поширеним суб'єктом є й окрема особа, зокрема посадова особа [2, с. 63]. Тобто суб'єктами контрольної діяльності можуть бути як керівники всіх рівнів та інші посадові особи, так і цілі установи та окремі підрозділи. Безпосередніми суб'єктами, як правило, є посадові особи, що за характером своєї службової діяльності і відповідно до своїх функціональних обов'язків або в силу тимчасово покладених на них повноважень здійснюють внутрішній контроль.

Узагальнюючи наведене, пропонуємо під суб'єктом контролю за діяльністю органів прокуратури розуміти уповноважений орган чи посадову особу, яка реалізує функцію контролю передбаченими законодавством методами та засобами з метою забезпечення законності та дисципліни в процесі функціонування інституту прокуратури.

Щодо органів прокуратури коло суб'єктів контролю визначається повноваженнями щодо здійснення управління ними, тобто певні контрольні повноваження мають лише ті суб'єкти, які мають право здійснювати організаційно-управлінську діяльність щодо них. Таких суб'єктів небагато, що обумовлено законодавчим закріпленням принципу незалежності цих органів від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів. Тенденція щодо "закритості" прокурорської системи стала особливо виявлятися в останні роки, що значною мірою сприяло поширенню фактів корупції, зловживання службовим становищем працівниками прокуратури тощо.

Зважаючи на дію цього принципу, можна стверджувати, що подібні повноваження мають Верховна Рада України; Президент України і самі органи прокуратури щодо підпорядкованих прокуратур. В умовах розвитку правової держави і громадянського суспільства певний вплив за допомогою специфічних засобів на органи прокуратури здійснюють інститути громадськості та міжнародні організації.

Все ж основний обсяг контрольних повноважень щодо діяльності органів прокуратури виконують самі ці органи в межах власної системи. Суб'єктами організаційно-управлінської діяльності в органах прокуратури є Генеральний прокурор України й підлеглі йому прокурори, компетенція яких знаходить свій прояв у відповідних варіантах (формах) реалізації покладених на них повноважень [7, с. 34]. Проте, на нашу думку, таке визначення є занадто узагальненим, оскільки коло суб'єктів контролю в досліджуваній сфері є значно ширшим, включаючи спеціально утворені органи та підрозділи. Зокрема, організація суб'єкта контролю відбувається внаслідок його структурного впорядкування, тобто важливим елементом є внутрішня структура суб'єкта, яка не може бути однаковою на різних рівнях цієї системи та в різних регіонах і повинна відтворювати особливості їх соціально-економічного або іншого стану, бути максимально адаптованою до діяльності відповідного органу при незмінності функціонального змісту діяльності прокуратури [8, с. 43].

Так, відповідно до ст.121 Конституції України [9], ст.ст. 6, 13, 14 Закону України "Про прокуратуру" [10] прокуратура України становить єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, тобто є сукупністю її органів, підрозділів, одиниць, включаючи взаємовідносини між ними, організаційні, управлінські та інші відносини, і побудована відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України, або за предметногалузевим принципом. Як зазначають М.К. Якимчук та інші дослідники, організаційна структура прокуратури України становить злагоджену трирівневу систему, на чолі якої знаходиться Генеральна прокуратура України [7, с. 1]. При цьому вчені доречно підкреслюють, що передбачений Конституцією України централізм і відокремленість прокурорської системи, забезпечення нею єдності і законності на всій території країни об'єктивно диктують особливий характер організації та структурування прокуратури [7, с. 6]. Тому і в основу визначення суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури покладені жорстка ієрархія та визначеність обсягу прокурорських повноважень, імперативний порядок взаємовідносин усіх ланок прокуратури, процесуальна та службова дисципліна, гарантом яких виступає Генеральний прокурор України, поєднання єдиноначальності з колегіальністю.

Узагальнюючи сказане, робимо висновок, що організаційна структура органів прокуратури за характером вертикальних і горизонтальних взаємозв'язків є лінійно-функціональною, тобто ланки нижчого рівня перебувають у лінійному (безпосередньому) підпорядкуванні керівника вищого рівня і є підконтрольними йому. При цьому кожна посадова особа в прокуратурі підлегла і підзвітна лише одному керівникові (лінійному керівнику), який несе відповідальність за весь обсяг діяльності підконтрольних йому органів, підрозділів і працівників. Як зазначає В.Б. Авер'янов, лінійні керівники здійснюють комплексне управління об'єктом у цілому та усіма його підрозділами, зокрема, через реалізацію переважно адміністративно-розпорядчих повноважень, несуть відповідальність не тільки за результати особистої праці, але й за організацію діяльності членів колективу, яким керують [11, с. 130]. У свою чергу, горизонтальні відносини між посадовими особами на одному рівні структури органів прокуратури будуються за функціональним принципом, згідно з яким передбачається спеціалізація за напрямками прокурорської діяльності та розподіл конкретних обов'язків [7, с. 8]. Функціональні керівники контролюють у межах організаційних структур виконання певних функцій управління або елементів цих функцій, здійснюють організаційне, інформаційне, економічне, правове, матеріально-технічне забезпечення підготовки управлінських рішень [11, с. 130].

У контексті дослідження важливим є питання делегування керівником функції контролю іншим учасникам правовідносин. У цілому погоджуємося з І.М. Коросташовою, яка вважає, що делегування контрольних повноважень веде до розхитування принципу єдиноначальності, що полягає в такій формі організації управління, при якій органом керує та приймає рішення, що є юридично-обов'язковими, лише одна особа [12, с. 103]. Проте, на наш погляд, у практичній діяльності органів прокуратури об'єктивним явищем є той факт, що в багатьох випадках керівники не можуть особисто забезпечити контроль за виконанням усіх завдань і функцій підпорядкованого органу, через що законодавством передбачена можливість передання частини покладених повноважень заступникам, керівникам функціональних або спеціально створених підрозділів (відділів організаційно-контрольної роботи, внутрішньої безпеки та ін.), які в сукупності створюють систему контролюючих підрозділів.

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок, що до суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури належать: 1) Верховна Рада України; 2) Президент України; 3) Кабінет міністрів України; 4) міністерства та відомства за напрямками діяльності; 5) органи місцевого самоврядування; 6) відповідні внутрішні органи та посадові особи самої прокуратури (внутрішньовідомчий контроль); 7) громадяни України та їх об'єднання (громадський контроль); 8) міжнародні організації.

Узагальнення наведених вище повноважень різних суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури дає змогу провести їх класифікацію. По-перше, за характером взаємозв'язків між контролюючим і підконтрольним суб'єктами в системі органів прокуратури варто розрізнити суб'єктів внутрішнього контролю (прокурори різних рівнів системи органів прокуратури) та суб'єктів зовнішнього контролю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, міністерства та відомства за напрямками діяльності, міжнародні організації, громадські організації тощо).

По-друге, відповідно до виду здійснюваного контролю доцільно виокремити: 1) суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, міністерства та

відомства за напрямками діяльності, органи прокуратури та прокурори різних рівнів системи органів прокуратури України); 2) суб'єктів недержавного контролю (громадяни та громадські організації України); 3) суб'єктів міжнародного контролю (міжнародні органи та організації у сфері дотримання прав людини та громадянина, боротьби зі злочинністю та корупцією та ін.).

По-третє, різні обсяг та характер наданих контрольних повноважень зумовлюють необхідність розмежування суб'єктів загального та спеціального контролю. До першої групи слід віднести ті органи прокуратури, їх підрозділи та посадових осіб, для яких контроль за діяльністю органів прокуратури не є основною функцією, закріпленою відповідним нормативно-правовим актом. Ці суб'єкти здійснюють загальний контроль виконання управлінських рішень, їх доцільності та законності в межах своєї основної діяльності, не акцентуючи увагу на конкретних її аспектах (органи прокуратури та прокурори різних рівнів системи органів прокуратури). Натомість до складу суб'єктів спеціального контролю відносяться ті органи прокуратури, структурні підрозділи чи посадові особи, які здійснюють контроль за конкретними сторонами прокурорської діяльності або функціями управління, застосовуючи в разі необхідності профілактичні, дисциплінарні та інші заходи попередження та припинення неправомірних дій чи бездіяльності (Верховна Рада України, Президент України, Генеральний прокурор України, спеціалізовані прокуратури, головні управління, управління, відділи, колегії та інші структури, які здійснюють внутрішній контроль над підпорядкованими підрозділами тощо).

По-четверте, за періодом повноважень слід розрізняти постійних і тимчасових суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури. Постійні суб'єкти контролю – це керівники усіх рівнів системи органів прокуратури по відношенню до лінійно підпорядкованих посадових осіб або підрозділів, а також установи чи посадові особи прокуратури, включені до структури та штатного розпису для здійснення безпосередньо внутрішнього контролю. Натомість до тимчасових суб'єктів контролю відносимо ті структури в органах прокуратури (групи, комісії), створені для виконання конкретних контрольних заходів (перевірок, ревізій), і повноваження яких закріплюються наказами про їх створення на певний строк (термін перевірки), тобто тимчасово.

По-п'яте, за організаційно-правовим рівнем або ієрархією побудови системи органів прокуратури традиційно виокремлюють центральні (підрозділи та посадові особи Генеральної прокуратури України), регіональні (підрозділи та посадові особи прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокуратур регіонів з наглядом за додержанням законів у воєнній сфері, Дніпровської екологічної прокуратури) та місцеві (підрозділи та посадові особи міських, районних, міжрайонних прокуратур та інших спеціалізованих прокуратур) суб'єкти контролю за діяльністю органів прокуратури.

По-шосте, залежно від організаційно-правової форми, варто розрізняти таких суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури, як головне управління, управління, відділ, службу, раду, колегію, посадову особу та ін.

По-сьоме, слід звернути увагу, що залежно від кількості осіб, що виконують контрольні заходи, суб'єкти контролю можуть бути одноособові (прокурор) та колективні (колегія, наукова рада, комісія, група).

Як бачимо, коло суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури України є досить широким, проте приведення роботи цього інституту у відповідність до міжнародних норм і стандартів, досягнення високого рівня ефективності реалізації покладених на нього функцій, забезпечення законності,

незалежності, неупередженості й прозорості діяльності, задоволення первинних потреб суспільства в безпеці та захисті та багато інших факторів вимагають оптимізації структури контролюючих органів прокуратури з орієнтацією не на кількісний, а на якісний показник, підвищення кваліфікаційно-освітнього рівня та компетентності кадрів, техніко-технологічну модернізацію прокурорської діяльності, боротьбу з корупцією та хабарництвом в органах державної влади, використання сучасних стилів публічного менеджменту тощо.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
2. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М. : Изд-во Московского университета, 1986. – 247 с.
3. Авдонин В.С. Правоохранительные органы. Сборник схем : учебное пособие для юридических вузов / В.С. Авдонин, Е.А. Карпов, А.Б. Науменко ; отв. ред. канд. юрид. наук. доц. Г.В. Дроздов. – М. : Новый юрист, 1997. – 112 с.
4. Лебедев П.Н. Социальное управление / П.Н. Лебедев. – Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1982. – 256 с.
5. Контроль і ревізія : підручник для студентів вузів спеціальності 7.050106 “Облік і аудит” / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – Житомир : ЖІТІ, 2000. – 512 с.
6. Германчук П.К. Державний фінансовий контроль: ревізія і аудит / П.К. Германчук, І.Б. Стефанік, Н.І. Рубан та ін. – К. : НВП “АВТ”, 2004. – 424 с.
7. Організація роботи та управління в органах прокуратури : навчальний посібник у запитаннях і відповідях / За заг. ред. М.К. Якимчука та І.В. Європіної. – К. : Національна академія прокуратури України, 2009. – 207 с.
8. Рябцев В.П. Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры : дис. ... доктора юрид. наук в форме науч. докл. / В.П. Рябцев ; ВНИИ пробл. укрепления законности и правопорядка. – М., 1991. – 55 с.
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
11. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім “Ін-Юре”, 1999. – 272 с.
12. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.М. Коросташова. – К., 2006. – 209 с.

Отримано 11.04.2014