

виды административных взысканий, которые налагаются за нарушение миграционного законодательства. Утверждается, что совершенствование правового регулирования процедуры применения административных взысканий будет способствовать дальнейшему укреплению законности и обеспечению защиты прав лиц, к которым они применяются.

Ключевые слова: нарушение миграционного законодательства, административная ответственность, виды административных взысканий.

Salmanova O. Y. Types of administrative penalties for violating immigration laws, procedures and terms of their application

The paper formulates the concept of administrative responsibility in the settlement immigration, the main types of administrative penalties imposed for violating immigration laws. It is argued that improving regulatory procedures for the application of administrative sanctions will further strengthen the rule of law and protect the rights of persons to whom they apply.

Keywords: violating immigration laws, administrative responsibility, types of administrative penalties.



УДК 342.5

В. Л. Синчук

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Визначено сутність, види та особливості форм і методів контролю за діяльністю органів прокуратури України. Зазначено, що форми та методи контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб для забезпечення їх дієвості та ефективності мають обов'язково відповідати вимогам законності; правовому статусу, специфіці та компетенції суб'єкта та об'єкта контролю; цілям, завданням і функціям інституту прокуратури та контролю за її функціонуванням; предмету контролю і загальному стану законності і дисципліни праці в системі органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, Генеральна прокуратура, контроль, форма, метод.

У сучасних умовах основою реформування інституту прокуратури в Україні, крім іншого, має стати вдосконалення форм та методів управління, передусім, у сфері контрольної

діяльності щодо підвищення ефективності виконання органами прокуратури та їх посадовими особами покладених на них обов'язків, зміцнення службової дисципліни, посилення довіри громадян до прокуратури, задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у захисті та поновленні порушених прав і законних інтересів. У процесі здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури використовується достатньо широкий комплекс форм і методів, тому актуальним є з'ясування їх сутності, видів і особливостей застосування у процесі пошуку оптимальної комбінації тих чи інших форм і методів контролю для ефективного виконання управлінських рішень і досягнення запланованих результатів контролю.

Дослідження форм і методів управління, зокрема контролю за діяльністю державних органів, знаходить відображення в наукових працях багатьох вітчизняних та іноземних правознавців: О. Ф. Андрійко, К. І. Архіпової, Г. В. Атаманчука, В. І. Баскова, Н. Г. Белова, В. М. Гаращук, Г. В. Дроздова, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, І. Є. Марочкіна, О. Ф. Смирнова, В. В. Сухоноса, В. С. Шестака, Є. В. Шоріної, М. К. Якимчука та ін. Проте форми і методи контролю за діяльністю органів прокуратури висвітлено недостатньо, у зв'язку з чим вони вимагають подальшого аналізу та вдосконалення.

Метою цієї статті є визначення сутності, видів та особливостей форм і методів контролю за діяльністю органів прокуратури України. Для досягнення поставленої мети необхідно: 1) визначити поняття форм і методів контролю за діяльністю органів прокуратури та їх особливості; 2) провести класифікацію форм і методів контролю за діяльністю органів прокуратури.

Варто зазначити, що в процесі управління тим чи іншим державним інститутом використовується низка правових форм, багаторазове застосування яких зумовлює формулювання певних методів діяльності управління, які при цьому реалізуються у відповідних формах. Як слушно стверджує Ю. М. Козлов, у процесі застосування різних методів управління практично реалізуються цілі, завдання та функції управління [1, с. 145]. Тому важливе значення має розуміння понять «метод» і «форма» і дослідження їх основних видів, які мають місце під час проведення контрольних заходів щодо прокурорів, слідчих та інших працівників, а також органів прокуратури в цілому.

У загальному розумінні термін «метод» означає спосіб практичного здійснення чого-небудь [2, с. 320], шлях до мети, спосіб її досягнення, засіб впливу суб'єкта на об'єкт [3, с. 241]. На думку О. Д. Єршова, метод – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених організацією цілей [4, с. 85]. Г. В. Атаманчук вбачає сутність методів управлінської діяльності в способах і прийомах аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [5, с. 174]. Цілком погоджуємося з І. М. Коросташовою, яка вважає, що методи внутрішньої організаційно-контрольної діяльності – це система прийомів та способів, що застосовуються відповідними суб'єктами під час здійснення контрольних функцій (вивчення об'єкта контролю) [6, с. 75].

Узагальнюючи наведені думки, вважаємо, що методами контролю за діяльністю органів прокуратури є конкретні способи та прийоми здійснення контролю над системою органів прокуратури, відповідними посадовими особами та їх безпосередньою діяльністю, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами контролю з метою підвищення ефективності діяльності прокурорів, інших посадових осіб і системи органів прокуратури в цілому.

Важливо, на нашу думку, звернути увагу й на сутнісні характеристики методів управління, у тому числі й контролю. На думку В. К. Колпакова, особливостями методів управління є те, що вони: 1) реалізуються у процесі державного управління; 2) виражають керівний вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; 3) становлять зміст управлінського впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); 4) віддзеркалюють керівну волю держави, будучи державно-владними приписами органів управління; 5) мають свою форму та своє зовнішнє вираження [7, с. 183]. Інші науковці, крім наведених, виокремлюють і такі особливості, як: 1) офіційність, здійснення за дорученням держави; 2) визначений порядок застосування; 3) об'єктивна організаційна форма; 4) тактичний та стратегічний характер; 5) здатність формувати і забезпечувати реалізацію керуючих впливів; 6) часова визначеність; 7) гнучкість та ін. [5, с. 174; 8, с. 64].

Проте, розглядаючи методи контролю над прокуратурою, вважаємо за необхідне уточнити та доповнити деякі з наведених ознак. Отже, на нашу думку, основними рисами методів контролю за діяльністю органів прокуратури є: 1) застосування у процесі управління на стадії реалізації функції контролю; 2) відображення управлінських рішень держави, а також потреб і запитів суспільства в особі громадян та їх об'єднань; 3) керівний вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; 4) адресація конкретному об'єкту контролю; 5) зовнішнє вираження у конкретній формі; 6) офіційність, документальне оформлення згідно з вимогами законодавства, регламентований порядок застосування; 7) детермінованість у часі; 8) тактичне або стратегічне спрямування; 9) цільова спрямованість; 10) гнучкість по відношенню до умов застосування тощо.

Варто відзначити, що на різних рівнях організаційно-правової структури органів прокуратури залежно від адміністративно-правового статусу, спеціалізації та галузевої приналежності суб'єктів та об'єктів управління, у тому числі й контролю, можуть використовуватися досить різноманітні методи контролю, які проте традиційно об'єднуються в дві групи: а) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління; б) методи функціонування державної влади. За цього підходу, на нашу думку, методи контролю за діяльністю органів прокуратури доцільно віднести до другої групи – методів функціонування органів державної влади, зокрема методів функціонування системи органів прокуратури, які охоплюють способи, прийоми, дії осіб, які беруть участь у процесах управління, пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням управлінської діяльності [5, с. 174].

Базуючись на наведених особливостях, науковці відносять до методів контролю методи попереднього, поточного і наступного (підсумкового) контролю; прямий і непрямий метод; методи загальної та вибіркової перевірки, документальної і фактичної ревізії тощо [5, с. 174; 9, с. 118]. По-перше, як стверджує В. М. Гаращук, такі терміни, як «ревізія», «перевірка», «огляд», «обшук» та інші, можуть розглядатися водночас і як форма, і як метод діяльності контролюючого органу, хоча, зрозуміло, абсолютної тотожності між ними немає [10, с. 17]. Як вже зазначалося нами вище,

формам контролю властиві певні методи, і у той же час методи виражаються у конкретних формах контролю, тому вважаємо наведене вище твердження не зовсім коректним, тобто форми і методи необхідно чітко розрізняти, через що пропонуємо відносити загальну та вибірккову перевірку, документальну і фактичну ревізії тощо саме до форм контролю. По-друге, попередній, поточний і наступний контроль розглядаються науковцями не лише як методи контролю, але і як його види [6; 11], тобто ці методи й види контролю ототожнюються, а деякі автори взагалі вважають попередній, поточний і наступний контроль його формами [12, с. 224; 13, с. 54–55], із чим ми не можемо погодитися і вважаємо, що попередній, поточний і наступний контроль є видами контролю за часовим критерієм, а не методами контролю і ототожнювати в такому випадку види й методи некоректно.

По-третє, методами контролю визначають прямий та непрямий контроль, виокремлені залежно від порядку та засобів одержання інформації. Прямий контроль за діяльністю органів прокуратури має місце у випадку, якщо інформація про виконання посадових обов'язків, дотримання повноважень тощо надходить власне від об'єкта контролю. Непрямий («паперовий»), у свою чергу, передбачає, що інформація про стан справ в органах прокуратури надходить до керівника опосередковано – через канали, прямо не пов'язані з нижчестоящою прокуратурою (письмові звіти та запити) [14, с. 106].

У той же час розрізняють загальні та спеціальні методи контролю. На думку О. Ф. Андрійко, загальні методи використовуються усіма контролюючими органами, тоді як спеціальні – застосовуються лише певними контролюючими органами. При цьому автор виокремлює такі методи контролю, як прямі та непрямі, безпосередні та опосередковані, жорсткі та гнучкі [15, с. 82–83]. До загальних методів традиційно відносять методи дослідження: аналіз, синтез, порівняння, індукцію, дедукцію, логічний та інші методи пізнання. Проте, досліджуючи методи контролю за діяльністю органів прокуратури, важливо зробити акцент саме на спеціальних методах контролю, які враховують специфіку діяльності досліджуваного державного інституту.

Отже, узагальнюючи зазначене, до основних методів контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових

осіб можна віднести: 1) загальні методи наукового дослідження та пізнання: аналіз, синтез, індукцію, дедукцію, порівняння, узагальнення, спостереження, логічний, моделювання, програмно-цільовий метод, моніторинг та ін.; 2) спеціальні методи: прямий та непрямий («паперовий»), документальний і фактичний, безпосередній і опосередкований, активний і пасивний; жорсткий та гнучкий, публічний і негласний, автоматизований і «ручний», нормативний (юридичний) і економічний (математичний) тощо.

Зазначені методи виражаються у конкретних формах здійснення контролю, виокремлення яких обумовлене специфікою змісту підконтрольних об'єктів, особливостями предмета контролю, цілями контролю та власне уповноваженими суб'єктами на проведення контролю. У загальному розумінні поняття «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст», будучи варіантом зовнішнього вираження змісту. М. К. Якимчук під формою управління розуміє зовнішні, постійно і типізовано виражені волевиявлення керуючого суб'єкта, здійснені у межах режиму законності та його компетенції з формування та реалізації управлінської мети і функцій прокуратури, забезпечення її життєдіяльності [16, с. 35]. На думку І. М. Коросташової, формою контролю є зовнішній вияв практичного виконання завдань і функцій суб'єктів контрольної діяльності, для якої властивий певний комплекс прийомів організації та здійснення [6, с. 75].

Отже, формою контролю за діяльністю органів прокуратури є зовнішнє вираження практичного виконання способів і прийомів (методів) реалізації контрольної діяльності суб'єктами контролю, які відповідають вимогам законодавства та обсягу повноважень і компетенції відповідних суб'єктів.

Залежно від видів контролю (внутрішній і зовнішній контроль, контроль зверху і знизу, самоконтроль і контроль взаємний, фактичний і звітний тощо) розрізняють низку форм контролю. Х. Х. Шнейдер, аналізуючи основні форми звітного контролю, звертає увагу на усні та письмові звіти, довідки, пояснювальні записки, акти, а серед форм фактичного контролю: перевірки, ревізії, рейди, огляди, інвентаризацію, проведення експертизи [17, с. 88]. Крім наведених вище форм науковці виділяють такі як огляд і обшук, відрядження з метою безпосереднього ознайомлення зі станом справ на місцях, виклик із місць із метою заслуховування, перевірку виконання та інспектування тощо [10, с. 17; 18, с. 17; 19, с. 251].

Вважаємо ґрунтовною класифікацію форм контролю, запропоновану І. М. Коросташовою, яка розрізняє: 1) форми фактичного контролю: перевірка, ревізія, інвентаризація, обстеження, інспектування, перевірка виконання, ознайомлення зі станом справ на місцях, виклик із місць із метою заслуховування керівників і виконавців на оперативних нарадах та колегіях, візування, моніторинг, службове розслідування; 2) звітні форми внутрішнього контролю: усні (доповіді, звіти) і документальні (статистичні звіти; інформація, що збирається за спеціальною вказівкою; доповідні записки; довідки; акти) [6, с. 76]. У той же час варто звернути увагу й на класифікацію форм управління, у тому числі й контролю як його складової, згідно з якою за значенням наслідків, які виникають внаслідок використання форм управлінської діяльності, виділяють: а) правові форми державного управління (фіксують управлінські рішення і дії, що мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм)); б) організаційні форми державного управління (не мають безпосереднього юридичного значення) [16, с. 35].

Узагальнюючи вищесказане, вважаємо, що основними формами контролю за діяльністю органів прокуратури є:

1) форми фактичного контролю: а) комплексні, галузеві (функціональні), тематичні (спеціальні, вибіркові) та контрольні перевірки (перевірки виконання), планові й позапланові перевірки службової діяльності органів прокуратури та їх працівників; б) ревізії та вибіркові перевірки фінансово-господарської діяльності органів прокуратури, інвентаризація; в) виїзд на місця та виклик із місць із метою заслуховування керівників і виконавців на оперативних нарадах та колегіях, співбесідах; г) службове розслідування;

2) форми звітнього контролю: а) усні (доповіді, усні звіти); б) документальні (накази, розпорядження, вказівки, доручення, завдання, листи, плани, регламенти, інформація про хід та результати слідства, статистичні письмові звіти, рапорти, узагальнення, доповідні записки, довідки, протоколи засідань колегіальних і робочих органів, журнали, контрольні картки, схеми, графіки тощо).

На нашу думку, ефективність застосування тієї чи іншої форми контролю за діяльністю органів прокуратури, зокрема перевірки як найбільш поширеної та вживаної, залежить від якості її планування та здійснення, що передбачає:

1) обов'язкове складання плану перевірки із визначенням її стратегічних і тактичних цілей, строків, конкретних заходів і методів їх досягнення, очікуваних результатів тощо; 2) формування персонального складу робочої групи та призначення її керівника; 3) доведення до суб'єктів та об'єкта контролю вимог щодо відповідальності за можливі прояви корупції, хабарництва та інші порушення законодавства; 4) визначення порядку і термінів підготовки робочої групи до виїзду та безпосереднього його проведення на місці; 5) проведення інструктажу робочої групи щодо мети і завдань виїзду; 6) повне ознайомлення керівника прокуратури з програмою (планом) виїзду та погодження організаційних питань; 7) оперативне та ретельне проведення перевірки; 8) складання доповідної записки (довідки) з відображенням достовірної інформації та фактів; 9) обговорення результатів у підконтрольній прокуратурі, на оперативній нараді у прокуратурі вищого рівня, розгляд на колегії прокуратури відповідного рівня та прийняття виваженого управлінського рішення, у тому числі за необхідності щодо притягнення до відповідальності, дисциплінарного впливу (стягнення, заохочення тощо); 10) контроль виконання, надання допомоги в усуненні виявлених недоліків, підвищення кваліфікації кадрів, стажування, використання позитивного досвіду управління, контролю та безпосередньої діяльності прокуратури.

Отже, розглянуті форми та методи контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб для забезпечення їх дієвості та ефективності мають обов'язково відповідати вимогам законності; правового статусу, специфіці та компетенції суб'єкта і об'єкта контролю; меті, завданням і функціям інституту прокуратури та контролю за її функціонуванням; предмету контролю і загальному стану законності і дисципліни праці в системі органів прокуратури. Досліджені способи та прийоми контролю доцільно застосовувати у випадку необхідності оцінки реального, фактичного стану справ у конкретній прокуратурі, її підрозділі чи ефективності діяльності конкретного прокурора, слідчого та інших працівників, і відповідно для з'ясування результативності власне контролю вищестоящої прокуратури й наданої практичної допомоги щодо усунення виявлених негативних моментів.

Важливим вважаємо поряд із перевірками забезпечення ґрунтовного вивчення вітчизняних та міжнародних нормативних документів, а також використання матеріалів, які

забезпечують організаційний супровід здійснення контролю, зокрема: планів, методик, огляду законів, позовів, протестів, схем, аналітичних досліджень і висновків, матеріалів науково-практичних конференцій, міжнародного обміну та стажування тощо. Причому не декларативні й формальні пропозиції й рекомендації, а саме практичні кроки (допомога, відповідальність, дисциплінарні заходи) щодо вирішення наявних проблем є рушійною силою на шляху досягнення ефективного та якісного виконання покладених на прокуратуру обов'язків, функцій та завдань і забезпечення та захисту прав і свобод громадян.

Список використаних джерел: 1. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 247 с. 2. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Швецовой. – М. : Рус. яз., 1987. – 795 с. 3. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. – М. : Политиздат, 1972. – 496 с. 4. Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учеб. пособие / А. Д. Ершов. – СПб. : С.-Петерб. ин-т внешнекон. связей, экономики и права ; С.-Петерб. филиал Рос. тамож. акад., 1999. – 362 с. 5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с. 6. Коросташова І. М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Коросташова Ірина Миколаївна. – Київ, 2006. – 209 с. 7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 734 с. 8. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. Л. Коренева. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во «Щит-М», 1999. – 356 с. 9. Омаров А. М. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики / А. М. Омаров. – М. : Мысль, 1980. – 269 с. 10. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 36 с. 11. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Якимчук Микола Костянтинівич. – Чернівці, 2002. – 446 с. 12. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. податк. служби України, 2001. – 407 с. 13. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підруч. для студ. спец. «Облік і аудит» вищ. навч. закладів / Ф. Ф. Бутинець, Н. Г. Виговська, Н. М. Малюга та ін. ; за ред. Ф. Ф. Бутинця. – 3-тє вид., допов. і перероб. – Житомир : Рута, 2002. – 544 с. 14. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления / А. Ф. Смирнов. – М. : Криминолог. ассоц., 1997. –

264 с. **15.** Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко ; отв. ред. В. Б. Аверьянов. – Киев : «Наук. думка», 1994. – 115 с. **16.** Організація роботи та управління в органах прокуратури : навч. посіб. у запитаннях і відповідях / за заг. ред. М. К. Якимчука, І. В. Європіної. – Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2009. – 207 с. **17.** Шнейдер Х. Х. Контроль в советском государственном управлении (по материалам Эстонской ССР) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Шнейдер Хейнрих Хансович. – Тарту : Изд-во Тарт. ун-та, 1974. – 55 с. **18.** Чекалин К. С. Контроль в деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чекалин К. С. – М., 1974. – 18 с. **19.** Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 302 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2014



Сынчук В. Л. Формы и методы контроля за деятельностью органов прокуратуры

Определены сущность, виды и особенности форм и методов контроля за деятельностью органов прокуратуры Украины. Отмечено, что формы и методы контроля за деятельностью органов прокуратуры и их должностных лиц для обеспечения их действенности и эффективности должны обязательно соответствовать требованиям законности; правовому статусу, специфике и компетенции субъекта и объекта контроля; целям, задачам и функциям института прокуратуры и контролю за её функционированием; предмету контроля и общему состоянию законности и дисциплины труда в системе органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, Генеральная прокуратура, контроль, форма, метод.

Synchuk V. L. Forms and methods of control over the activities of the prosecutor's office

The nature, types and features of forms and methods of monitoring the activities of the prosecutor's office of Ukraine. It is reported that examined the form and control the activities of organs and their officials to ensure their efficiency and effectiveness are necessary to meet the requirements of law; legal status, competence and specificity of subject and object control; goals, objectives and functions of the institute prosecution and control of its operation; subject control and overall law and labor discipline in prosecution.

Keywords: prosecutor's office, Prosecutor General's office, control, form, method.

