



Леонід ГРИЦАЄНКО,

професор кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук, доцент

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД: СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

Ключові слова: прокурорський нагляд; державний контроль; державне управління; контролюючі органи; функції та повноваження.

Удосконалення та реформування органів державної влади України досить тісно пов'язані з розумінням понять «державний контроль» та «прокурорський нагляд». Адже саме за допомогою державного контролю та прокурорського нагляду забезпечується законність в усіх сферах життєдіяльності держави.

В юридичній літературі загальнотеоретичним проблемам контролю і нагляду приділяється значна увага. Зокрема, питання змісту нагляду та контролю певною мірою висвітлювалися у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Баскова, Д. Бахраха, О. Бандурки, Ю. Битяка, А. Васильєва, М. Вітрука, В. Гарушца, І. Голосніченка, Р. Калюжного, С. Ківалова, Л. Коваля, В. Копейчикова, Н. Нижника, В. Опришка, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Сіренка, В. Сухоноса, В. Цветкова, В. Чиркіна, О. Фрицького, Ю. Хилька, Ю. Шемчушенка та інших науковців.

Сьогодні думки дослідників щодо змісту термінів «контроль» та «нагляд» неодностайні. Слід зазначити, що і в довідковій літературі немає єдиного визначення терміну «контроль» [1; 2; 3; 4]. Деякі автори визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу [5], як правову форму діяльності [6] або як функцію компетентних державних органів [7].

Державний контроль як загальнодержавна функція здійснюється на різних рівнях і є важливою ознакою змісту державного управління. По-перше, це взаємний контроль різних гілок влади, який реалізується ними в специфічних, тільки їм притаманних формах; по-друге, відомчий контроль, тобто контроль, який здійснюється всередині кожного міністерства або відомства з боку

вищестоящих органів стосовно нижчестоящих; по-третє, це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами.

На нашу думку, намагання уніфікувати систему ознак контролю навряд чи є продуктивним. Цей правовий інститут настільки обширний, різноплановий, багатофункціональний та багатогранний, що вмістити його характеристики (ознаки) в єдине прокрустове ложе просто неможливо.

Водночас наукові розвідки щодо подальшої розробки змісту контролю через теоретичне вивчення його ознак, функцій, принципів дає змогу, на наш погляд, відкрити нові грані та горизонти цього феномену, а впровадження загальнотеоретичних досліджень у практику, безумовно, дасть можливість зміцнити «контрольну владу», адже саме це необхідно Україні на сучасному етапі державного будівництва.

Специфіка контрольної влади полягає в тому, що вона має комплексний характер, здійснюється однопрофільними органами, об'єднаними загальною цільовою установкою.

Діяльність більшості державних органів пов'язана саме з реалізацією як контрольних, так і наглядових повноважень, а тому, вважаємо, контроль необхідний як засіб, за допомогою якого здійснюється правильне управління суспільним виробництвом. Без контролю не може існувати жодне суспільство.

Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюється суб'єктами контролю за поведінкою людей, відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких нау-

кових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [8; 9].

Зауважимо, що в реальному житті постійно спостерігається ототожнення понять «контроль» та «нагляд»: законодавець, учені та практичні працівники досить часто вживають їх як синонімічні. Науковці з різних галузей правознавства у своїх працях ставлять знак рівності між термінами «контроль» і «нагляд». Так, А. Міцкевич об'єднує поняття контролю та нагляду за дотриманням закону єдиним терміном «нагляд», наголошуючи, що нагляд здійснюється прокуратурою, судом та іншими правоохоронними органами [10; 11].

Аналіз сутнісних характеристик контролю й нагляду дає підстави для формування власної позиції щодо проблеми співвідношення вказаних понять, що, на нашу думку, важливо не лише в теоретичному, а й практичному сенсі. Як стверджує російський дослідник проблем прокурорської діяльності М.С. Шалумов, саме вирішення цього питання має «принципове значення не тільки і не стільки для теорії, скільки для практичної реалізації прокурорських функцій» [12].

Для ґрунтовного дослідження термінів «контроль» та «нагляд» доцільно розглянути їх з етимологічного, нормативного і наукового погляду. Зауважимо, що тлумачні словники української та російської мов дають практично ідентичні визначення нагляду та контролю.

Аналіз нормативно-правових актів також засвідчує, що в багатьох випадках законодавцем застосовуються обидва терміни, при цьому відмінність між ними не є принциповою. Тому деякі вчені вважають, що співіснування в нормативно-правових актах термінів «контроль» та «нагляд» нібито підкреслює їх синонімічність.

Окремо зауважимо, що й у фаховій літературі дослідники іноді не розрізняють ці поняття або не зосереджують увагу на їх розмежуванні. Проте значна кількість авторів вказує на відмінність контролю від нагляду. Зокрема, на думку В. Авер'янова, поняття «контроль» та «нагляд» потрібно розрізняти таким чином: «родовим поняттям є «контроль», а «нагляд» є похідним від нього. Нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру» [13].

Дослідження основних цілей державного контролю дасть нам змогу з'ясувати його сутнісні характеристики. У широкому розумінні цілями державного контролю є забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, яке досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і виявляється у припиненні порушень законів і дисципліни, застосуванні заходів з ліквідації причин і умов, які їх породжують, відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, покаранні осіб, винних у порушенні законності та дисципліни, у створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни, у вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання державної дисципліни. Перелік названих цілей державного контролю не є вичерпним.

Предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, які слід розглядати з погляду їхньої можливої невідповідності окресленим цілям, програмам, правовим нормам, а також різнобічним інтересам суспільства і його суб'єктів.

Кінцевою метою контролю, на нашу думку, є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У сукупності вони складають способи забезпечення законності та дисципліни.

Підтримуючи позицію В.В. Мельника, який пропонує розмежовувати поняття «прокурорський нагляд» та «державний контроль» шляхом з'ясування їх основних відмінних рис, розглянемо суттєві ознаки контролю. По-перше, державний контроль є різновидом соціального контролю; по-друге, це цілісна, утворена значною кількістю компонентів система, що динамічно розвивається; по-третє, державний контроль має державно-владний характер (загальність та обов'язковість); по-четверте, державний контроль здійснюється через розгалужену систему державних органів; по-п'яте, він опирається на силу переконання та примусу, але при цьому не завжди має примусовий характер.

Характерною особливістю контрольної влади є те, що всі її органи діють абсолютно незалежно один від одного, між більшістю з них взагалі відсутні будь-які елементи підпорядкування.

Про необхідність відрізнити за змістом поняття «контроль» і «нагляд» в аспекті прокурорської діяльності цілком слушно зауважує і В. Корж [14]. Системний аналіз публікацій останніх років

із цього приводу переконує в тому, що чим більше вчені заглиблюються у дослідження окресленої проблематики, тим дискусійнішими є їхні висновки. Так, лише деякі дослідники керуються тим, що термін «нагляд» притаманний винятково прокурорській діяльності. Більшість розмежовують поняття «нагляд» і «контроль» тільки на основі функцій державних органів.

А тому проаналізуємо основні ознаки нагляду з метою розкриття його сутності та з'ясування співвідношення з контролем. Але зробимо при цьому одне застереження: йтиметься не про всі види нагляду, а лише про прокурорський нагляд. Такий підхід можна пояснити тим, що в сучасній Україні прокуратура є спеціалізованим державним органом, який здійснює свою діяльність від імені держави відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Прокурорський нагляд (Розділ VII Конституції України) – самостійна форма контрольної влади, що від здійснення класичного контролю відрізняється багатьма чинниками, притаманними лише прокурорській системі, передусім обсягом покладених на органи прокуратури функцій і повноважень та специфічними методами їх реалізації.

У державному механізмі це самостійний автономний інститут, який має характеристики, що дозволяють оцінити його як правову форму державно-владної діяльності окремих органів та уповноважених на це осіб. У механізмі правового регулювання він взаємодіє з іншими правовими формами (правотворчою, правозастосовною, контрольною тощо), при цьому відрізняючись від них за низкою суттєвих показників.

Оскільки наявність у прокуратури статусу повноправного представника держави потребує і відповідного способу організації її діяльності (наглядові відносини регламентовані Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами), прокурорський нагляд характеризується також своєрідністю режиму правового регулювання.

Окрім того, законодавством передбачено особливий порядок формування й діяльності прокуратури, особливості юрисдикційних засобів і наслідків наглядової діяльності, співвідношення нагляду із правовою системою в цілому.

Прокурорський нагляд має універсальний характер, адже він охоплює сфери діяльності, які врегульовані нормами різних галузей права: адміністративного, кримінально-цивільного, процесуального, господарсько-процесуального,

кримінально-виконавчого, трудового тощо, тобто він ніби постійно підключений до галузевих механізмів правового регулювання.

Водночас прокурорський нагляд за цими показниками є різновидом правових форм здійснення юридичної діяльності, про що яскраво можуть засвідчити такі суттєві ознаки:

– особливий суб'єктний склад: здійснювати наглядову діяльність мають право уповноважені на те законом суб'єкти – прокурори. Коло повноважних суб'єктів, які здійснюють наглядову діяльність, суворо окреслено законом;

– наглядова діяльність прокурорів здійснюється лише в процесуальному режимі, що визначений відокремленим блоком процесуального законодавства;

– прокурорська діяльність завжди є публічною та державно-владною;

– характерною ознакою наглядової діяльності є її тісний зв'язок із вирішенням конкретних юридичних справ;

– нагляд як правова форма юридичної діяльності тісно пов'язаний із необхідністю використання різних методів і засобів юридичної діяльності з метою забезпечення режиму законності та правопорядку в державі.

Варто погодитися з висновком В. Беляєва, який в основу класифікації критеріїв відмежування нагляду від контролю покладає протиставлення подібності й відмінності цих двох видів юридичної діяльності державних органів [15].

Підсумовуючи викладене вище, можемо поділити низку основних відмінностей між прокурорським наглядом і державним контролем.

1. Контролюючі органи, зокрема й наглядові, здійснюють контрольні повноваження, входячи до системи виконавчої влади. Прокуратура є самостійним державним органом і в систему виконавчої влади не входить.

2. Нагляд здійснюється завжди ззовні щодо об'єктів інших систем, контроль же можливо здійснювати і всередині системи.

3. Принциповою особливістю контролю є наділення контролюючих органів окремими повноваженнями виконавчої влади. Прокуратура не наділена адміністративними та управлінськими повноваженнями і не має права втручатися в оперативно-господарську діяльність.

4. Контролюючі органи можуть перевіряти не лише законність, а й доцільність; мета прокурорського нагляду – слідкувати за дотриманням законності.

5. Нагляд прокуратури стосується практично всіх сфер суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних), натомість органи контролю спеціалізуються у конкретно визначених сферах суспільних відносин.

6. Нагляд завжди передбачає наявність раніше встановлених законом параметрів наглядової діяльності, тоді як сфера контролю є необмеженою.

7. Для усунення порушень і покарання винних осіб органи державного контролю наділені адміністративними повноваженнями і можуть накладати адміністративні стягнення, чого не має права робити прокуратура, яка здійснює нагляд.

8. До предмета нагляду входить діяльність

самих контролюючих органів, водночас протилежне виключається законом.

9. Контролюючі органи можуть усунути виявлені під час перевірки порушення своєю владою.

10. Межі нагляду значно ширші, ніж контроль, оскільки він здійснюється від імені держави, включає нагляд за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднує зусилля всіх контролюючих органів.

Насамкінець варто зазначити, що наявність протилежних точок зору дає підстави для висновку про безперспективність отождоження інститутів контролю і нагляду, натомість цілком слушним є твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі.

Список використаних джерел:

1. Юридический словарь / под ред. С.Н. Братуся. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1953. – 781 с.
2. Юридический словарь / под ред. П.И. Кудрявцева. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – Т. 1. – 687 с.
3. Популярна юридична енциклопедія / за ред. І.С. Чиж. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
4. Словарь современных экономических и правовых терминов / под ред. В.С. Кошенкова, В.Н. Шилова. – Минск: Амалфея, 2002. – 816 с.
5. Теория юридического процесса / под ред. В.М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – 191 с.
6. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие / Витрук Н.В. – М.: Закон и право, 1998. – 383 с.
8. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 83–90.
9. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2003. – 35 с.
10. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посіб. / Гладун З.С. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
11. Основы теории государства и права: Советское государственное и административное право. – М., 1990. – 224 с.
12. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003. – 384 с.
14. Корж В. П. Концептуальні засади реформування функцій прокуратури України / В.П. Корж // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 74–82.
15. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия / В.П. Беляев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 31–42.

Леонід ГРИЦАЄНКО

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД: СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

Резюме

На підставі аналізу відмінних і спільних ознак державного контролю та прокурорського нагляду як основних способів забезпечення законності й дисципліни зроблено висновок про те, що вони є самостійними видами державної діяльності уповноважених суб'єктів.

Леонід ГРИЦАЕНКО

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР:
СУЩНОСТЬ И СООТНОШЕНИЕ**

Резюме

На основании анализа отличительных и общих признаков государственного контроля и прокурорского надзора как основных способов обеспечения законности и дисциплины сделан вывод о том, что они являются самостоятельными видами государственной деятельности уполномоченных субъектов.

Leonid GRYTSAENKO

**GOVERNMENT CONTROL AND PROSECUTOR'S SUPERVISION:
ESSENCE AND CORRELATION**

Summary

Distinctive and common features of government control and prosecutor's supervision as the main ways of rule of law and government discipline ensuring are considered in the article. The author emphasises that both of them are independent kinds of state activities of authorized subjects.