

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ, МЕТОДІВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

СИМОНЯН Наїра Арсенівна - аспірант Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 342.9

В статті проаналізовані проблемні питання реалізації форм і методів громадянського контролю за діяльністю органів прокуратури, висвітлені проблемні питання організації громадянського контролю, визначені важливі напрями удосконалення організаційних основ здійснення громадянського контролю за діяльністю органів прокуратури.

Ключові слова: форми, методи, організаційні засади, цивільний контроль за діяльністю органів прокуратури, нормативно-правове забезпечення.

Загальновідомим є те, що форми відображають зовнішній прояв контролюючих дій, а методи способи та прийоми їх здійснення, а також що форми та методи контролю нерозривно пов'язані, і розглядати їх в ізольованому вигляді, тобто у відриві один від одного, немає сенсу. Найсуттєвішим проблемним моментом у питанні вдосконалення форм та методів цивільного контролю за органами прокуратури, на нашу думку, є те, що вони не передбачають реального, безпосереднього впливу контролюючих суб'єктів на підконтрольний об'єкт. Адже фактично, окрім Верховної Ради України та Президента України, ніхто з інших суб'єктів цивільного контролю не може вживати заходи, що прямим чином можуть вплинути на роботу органів прокуратури. Також ще можна відзначити суди, які в процесі розгляду справ мають можливість безпосередньо оцінити законність дій органів

прокуратури, однак такий контроль обмежується конкретною справою, і його результати не розповсюджуються на усю систему прокуратури.

Цивільний контроль та його проблематика є досить новими як для вітчизняного законодавства, так і юридичної науки. Втім вони не залишилися зовсім поза увагою дослідників, окремі їх аспекти у своїх працях досліджували О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, С. Г. Братель, В. С. Гуславський, С. Ф. Денисюк, В. В. Ковальська, А. Т. Комзюк, В. М. Гаращук, В. В. Марков, О. М. Музичук та інші. Втім, попри доробок цих та інших правознавців, низка аспектів цивільного контролю все ще залишається слабо вивченою та потребує значного наукового доопрацювання. У тому числі це стосується визначення шляхів удосконалення форм, методів та організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури.

У зв'язку із цим метою статті є визначення шляхів вдосконалення форм, методів та організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури. Задля цього планується охарактеризувати проблемні питання реалізації форм та методів цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, з'ясувати недоліки організації цивільного контролю, визначити найважливіші напрями вдосконалення організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури.

Преш за все, слід відзначити, що суб'єкти цивільного контролю, які належать до виконавчої гілки влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, мають у своєму розпорядженні форми і методи, які дозволяють лише отримувати певну інформацію про діяльність органів прокуратури та у деяких випадках відхиляти подання прокурора. При цьому самостійно впливати на роботу прокуратури, навіть у випадках явних протизаконних дій останньої, вказані суб'єкти не можуть, оскільки законодавець не надав їм прав вживати конкретних заходів щодо усунення виявлених у роботі прокуратури порушень та інших недоліків. Враховуючи таку ситуацію, слід ще раз наголосити на тому, що цивільний контроль за правоохоронними органами, у тому числі органами прокуратури, є швидше наглядом, під час якого наглядові суб'єкти хоча і виявляють порушення, проте самостійно заходів щодо їх усунення та покарання винних не вживають, а порушують питання про це перед іншими компетентними суб'єктами.

Це все пояснюється особливим правовим становищем прокуратури, адже саме вона здійснює нагляд за законністю діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Наразі, як ми вже відзначали протягом нашого дисертаційного дослідження, йдуть жваві дискусії з приводу необхідності у прокуратури таких напрямків роботи, як загальний нагляд та представлення інтересів громадян або держави у суді. Так, радник Президента України А. Портнов у статті для інформаційного видання «Кореспондент» зауважив на тому, що нашій державі необхідно визначитися, чи потрібен прокурорський нагляд, який, по суті, є додатковим контролем. Портнов відзначив, що у деяких європейських країнах прокуратура виконує функції поза сферою кримінального правосуддя. Але при цьому вона знаходиться у складі або судової, або виконавчої гілки влади. Саме тому європейські експерти іноді погоджуються, що інститут загального нагляду може бути збережений, але при цьому нам необхідно вирішити: у якій формі, у яких відомствах і як уникнути дублювання функцій [1]. Звіс-

но, віднесення прокуратури до виконавчої або судової гілки влади значно спростило б питання контролю за її діяльністю.

Ще одним проблемним питанням, яке на наш погляд, заслуговує на увагу, є те, що реальний зовнішній контроль за діяльністю органів прокуратури відбувається тільки через Генерального прокурора України. Таким чином, виявляється, що усі наступні за Генеральним прокурором ланки системи органів прокуратури недосяжні навіть для парламенту та Президента, адже прокуратура є централізованою системою, у якій нижчестоящі ланки підпорядковані та підконтрольні тільки вищестоящим. На верхівці цієї системи перебуває Генпрокурор, що призначається на посаду Президентом за погодженням з Верховною Радою України. Звільняється прокурор також Главою держави, або ж відправляється у відставку парламентом у разі висловлення недовіри останньої першому.

Підставами для звільнення Генерального прокурора України, відповідно до закону «Про прокуратуру», є: закінчення строку, на який його призначено; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням [2]. У вказаному законі також закріплено, що даний перелік підстав звільнення Генерального прокурора не є винятком і він може бути звільнений з інших підстав [2]. Які факти та обставини слід при цьому вважати іншими підставами? Право вирішувати це питання, очевидно, законодавець залишає за тим, хто має право звільняти Генпрокурора, тобто Президентом України.

Зазначена схема будови прокуратури, що ґрунтується на суворій централізації, з одного боку, спрощує процес контролю, адже з метою впливу на усю систему достатньо вжити контрольні заходи лише до її керівника. У той же час, як свідчить практика, застосування тих чи інших мір до Генерального прокурора, навіть звільнення діючої та призначення нової особи на посаду Генпрокурора, дуже часто не призво-

дить до змін у роботі органів прокуратури на містах.

На нашу думку, було б доречним передбачити за органам місцевого самоврядування за власною ініціативою або ж за ініціативою певної кількості жителів підвладної їм адміністративно-територіальної одиниці, також висловлювати недовіру діючому у їх регіоні прокурору, та ініціювати перед вищестоящим прокурором питання притягнення першого до відповідальності або навіть звільнення. Це дозволить громадськості, для яких органи прокуратури, як і, власне кажучи, будь-який інший державний орган, працюють, у першу чергу, спостерігати за станом законності та дисципліни у роботі прокуратури на містах.

Отже, враховуючи вищевикладене, вважаємо, що з метою підвищення ефективності цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, слід надати органам виконавчої влади та місцевого самоврядування більш жорсткі повноваження у цій сфері, що дозволять їм не лише погоджувати свою діяльність з органами прокуратури під час проведення спільних заходів, а також отримувати від них інформацію у вигляді формальних «відписок» на запити, але й у разі необхідності вживати конкретні заходи, які б мали значно вищий ступінь імперативності, а не носили профілактично-консультативний характер, як сьогодні, наприклад, вимагати від вищестоящего прокурора здійснити перевірку діяльності підлеглих йому ланок на предмет законності їх дій.

І останнім питанням, якому ми приділимо увагу у цій статті, є підвищення ролі організаційних засад у здійсненні цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури.

Організація здійснення цивільного контролю є важливим і одночасно трудомістким процесом, у ході якого вирішується велика кількість питань, які стосуються усіх етапів його проведення (попередній, поточний, подальший контроль) та усіх без винятку стадій контрольних процедур, до яких можна віднести: отримання інформації про невідповідність дій (бездіяльності) підконтрольного об'єкта встановленим

правилам та прийняття відповідного рішення; підготовку матеріалів до здійснення контролю; безпосереднє проведення контролю; підведення підсумків; контроль за усуненням недоліків та оформлення відповідних матеріалів. Крім того, організація цивільного контролю стосується і таких аспектів, як: визначення організаційної та функціональної структури суб'єктів контролю, їх штатної чисельності, функціональних обов'язків та повноважень [3].

З усіх організаційних аспектів проведення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури сьогодні найбільше потребують такі:

- підготовка та відбір кадрового складу, які будуть виконавцями даного контролю. Адже як слушно наголошує В. М. Плішкін, що саме кадри, а не машини й механізми, не статuti та інструкції – основа будь-якої організації. Більшість недоробок і прорахунків у діяльності є наслідком саме незадовільної роботи з кадрами [4, с.601]. Даний організаційний аспект стосується тільки тих суб'єктів цивільного контролю, що мають державно-владну природу чи належать до органів місцевого самоврядування.

Також у даному контексті слід відзначити точку зору В. М. Гаращука, що висококваліфіковані кадри контролерів, навіть при недостатньому запровадженні інших елементів організаційного забезпечення, спроможні виконати поставлене завдання на досить високому рівні, нівелюючи прорахунки та негаразди власним досвідом та професіоналізмом [5, с.327].

Дуже важливим є те, щоб особи, які здійснюватимуть контроль від імені того чи іншого суб'єкта цивільного контролю були відповідно морально підготовлені та настроєні. Щоб вони усвідомлювали, що органи прокуратури – це не «всесильний контрольний-наглядний орган», покликаний залякувати та карати інших, а звичайна державна структура, яка має свої завдання і функції та діє на підставі принципів гуманізму, верховенства права, законності та ін.;

- далі важливим організаційним моментом, який потребує вдосконалення, є підвищення рівня інформаційного забез-

печення контролюючих суб'єктів. Тобто між суб'єктом та об'єктом контролю мають бути встановлені надійні інформаційні зв'язки, які дозволятимуть контролюючим суб'єктам на будь-якому етапі цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури отримати необхідні дані про їх роботу.

Основними завданнями інформаційного забезпечення цивільного контролю є: своєчасне забезпечення його суб'єктів достовірними даними; збирання, обробка відомостей про стан підконтрольного об'єкта; аналітична обробка інформації, яка необхідна для прийняття управлінських рішень. До засобів інформаційного забезпечення управління ми відносимо сукупність технічних пристроїв збирання, накопичення (збереження), обробки та передачі інформації [3];

- особливе місце у забезпеченні проведення контролю високої якості та ефективності займає грамотне планування його здійснення, яким, як свідчить практика, контролюючі суб'єкти дуже часто зневажають. З цього приводу слушною видається думка В. М. Плїшкіна, що планування та контроль не подільні. Незаплановані (незапрограмовані) дії не можна контролювати, оскільки завданням контролю є спостереження за правильністю дій, коректуючи відхилення від плану. Будь-яка спроба здійснювати контроль при відсутності планів є безглуздою, оскільки не можна повідомити людей, чи йдуть вони туди, куди збиралися (в цьому завдання контролю), якщо тільки вони до цього не довідалися, куди вони бажають йти (в цьому – завдання планування). Таким чином, плани ніби встановлюють нормативи для контролю [4, с.540].

- і останньою важливою, на нашу думку, організаційною засадою, яка вимагає покращення є матеріально-технічне, фінансове та наукове методичне забезпечення здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури. Від того, наскільки якісно реалізовані ці засади на практиці значним чином залежить якість здійснення вказаного контролю. Суб'єкти контролю, для того щоб успішно реалізувати його заходи, повинні мати у своєму розпорядженні відповідні матеріальні та технічні засоби,

бути обізнаними про останні зміни та нововведення у діючому законодавстві з питань цивільного контролю, а також спиратися на наявний досвід у цій сфері. Крім того, ті хто контролює повинні вміти чітко та швидко орієнтуватися у документації підконтрольного об'єкта для того, щоб запобігти розпорощенню зусиль та затягуванню контролю, а також оформлювати документацію, яка супроводжує процес контролю та фіксує його результати.

Таким чином можемо констатувати, що на сьогодні у сфері цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури існує ряд проблемних питань, що не сприяють підвищенню його ефективності та оперативності. Перш за все, це пов'язано із тим, що ті форми та методи, які законодавець надає у розпорядження контролюючих суб'єктів, є неефективними та недієвими, в силу того, що вони переважно мають профілактичний чи консультативно-погоджувальний характер і не підкріплені більш серйозними владними засобами (мірами).

Стосовно організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури слід відзначити, що вони також мають недоліки та прогалини, що виявляються у невідповідності контролюючих суб'єктів до даного виду діяльності, низькому рівні інформованості про стан підконтрольного об'єкта. Основними напрямками вдосконалення організаційних засад у цій сфері мають стати навчально-виховна робота із кадрами, що здійснюють такий контроль, налагодження стійких та продуктивних інформаційних зв'язків суб'єктів контролю з підконтрольним об'єктом, а також створення надійного матеріально-технічного, фінансового та науково-методичного підґрунтя досліджуваного контролю.

На завершення слід ще раз зауважити на тому, що даний вид контролю є новим для українських суспільства і держави. Наразі він перебуває на стадії становлення, тому наявність тих чи інших недоліків у його організації та здійсненні – це нормальне явище. Більше того, наявність певних проблемних аспектів у цій сфері активізує дослідницький інтерес, що гарантує більш глибоке та детальне їх наукове вивчення і обґрунтування.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано проблемні питання реалізації форм та методів цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури, з'ясовано проблемні питання організації цивільного контролю, визначено найважливіші напрямки вдосконалення організаційних засад здійснення цивільного контролю за діяльністю органів прокуратури.

SUMMARY

This paper analyzes the problems of forms and methods of civil control of the prosecutor clarified issues of civilian control, identified key areas for improvement organizational principles of civilian control over the prosecution.

Література:

1. Портнов вважає, що реформа прокуратури може позбавити її функції загального нагляду: журнал «Кореспондент» стаття від 28.04.2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1553773-portnov-vvazhaeshcho-reforma-prokuraturi-mozhe-pozbaviti-yiyi-funkciyi-zagalnogo-naglyadu>
2. Про прокуратуру Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст.793.
3. Пахомов В.В. Окремі питан-

ня цивільного контролю за діяльністю міліції // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/24720/1/Pahomov.pdf>.

4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч /- В.М. Плішкін. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. д-ра юрид. наук. : 12.00.07 (теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право) / Гаращук Володимир Миколайович. – НЮА ім. Я. Мудрого, Х., 2003. – 413 с.