

ОЗНАКИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

СИНЧУК Василь Людвигович - кандидат юридичних наук, прокурор Харківської області

УДК 342.5

В статті аналізуються методологічні підходи к характеристике понятия «признак». Обобщаются теоретические подходы к определению признаков контроля, государственного контроля, контроля в государственном управлении и т.д. Определяются общие и специальные признаки контроля за деятельностью органов прокуратуры. Отмечается, что определенные в статье признаки контроля должны быть учтены при дальнейшей разработке административно-правового механизма контроля за деятельностью органов прокуратуры и его практическом внедрении для повышения дисциплины и законности в органах прокуратуры и эффективности ее деятельности в целом.

Ключові слова: прокуратура, контроль, діяльність, ознаки.

У сучасних умовах інтеграційних процесів, що вимагають безумовне дотримання прав і свобод людини та громадянина, демократизацію та гуманізацію правовідносин у даній сфері, в Україні особливо гостро стоїть питання розробки дієвого механізму контролю над правоохоронними органами. Зокрема важливого значення набуває контроль за діяльністю органів прокуратури, оскільки згідно з чинним законодавством останні наділені дуже широким колом повноважень, через що посилюється тенденція до зловживання службовим становищем, зниження рівня службової дисципліни, хабарництва, корупції, неефективного виконання конституційно визначених функцій і завдань прокуратури,

порушення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин у сфері правоохоронної діяльності.

За таких умов очевидною є актуальність впровадження, розвитку та вдосконалення системи контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб з орієнтацією на суворе дотримання режиму законності, чіткй прозорі виконання службових обов'язків у межах законодавчо встановлених повноважень.

У той же час, для забезпечення належного рівня ефективності контролю за діяльністю органів прокуратури на практиці важливо усвідомлювати сутнісні ознаки останнього, які вирізняють його і відображають специфіку функціонування інституту прокуратури задля попередження дублювання функцій суб'єктів контрольно-наглядової діяльності держави.

Проблеми контролю над правоохоронними органами, у тому числі й прокуратурою, були предметом дослідження низки вітчизняних і зарубіжних науковців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, С.М. Гусарова, І.Б. Коліушка, І.Є. Марочкіна, О.М. Музичука, О.Ю. Оболенського, В.М. Плішкіна та ін. Питанням визначення ознак контролю займалися І.С. Гриценко, П.Д. Матвієнко, П.М. Рабінович, В.С. Шестак та інші правознавці, проте ознаки контролю за діяльністю власне органів прокуратури висвітлені фрагментарно і недостатньо, потребують подальшого вивчення, що обґрунтовує актуальність дослідження даного питання.

Відтак метою даної статті є визначення сутнісних ознак контролю за діяльністю органів прокуратури. Досягнення поставленої мети потребує виконання ряду завдань, зокрема: уточнення розуміння поняття «ознака»; узагальнення теоретико-правових підходів до визначення ознак контролю; визначення ознак контролю за діяльністю органів прокуратури.

Передусім необхідно проаналізувати поняття «ознака». З точки зору семантики вона означає рису, властивість, особливість чого-небудь [1]. У більш широкому розумінні ознака – це: 1) властивість, за якою явище або предмет можна дуже просто відрізнити від інших; 2) відмінна якість, характеристика або властивість досліджуваного явища або предмета, яка виражена сукупністю змінних, а ці змінні можуть піддаватися вимірюванню та спостереженню; 3) доказ або свідцтво; 4) знак або прикмета, за якими можна щось визначити, докладно описати або ж щонебудь дізнатися [2].

Проте доречно, на нашу думку, зробити акцент на тому, що «ознака» є не лише «властивістю, за якою явище або предмет можна дуже просто відрізнити від інших», але й особливістю предмета або явища, яка визначає подібність свого носія до інших об'єктів пізнання. При цьому саме сукупність ознак (яка може зводитися і до однієї єдиної ознаки) дозволяє відрізнити предмет (явище) від інших предметів (явищ) [3], із чим ми цілком погоджуємося.

Виходячи з наведеного розуміння поняття «ознака», варто звернути увагу на теоретико-правові підходи до визначення ознак контролю. Так, І.С. Гриценко виокремлює загальні ознаки контролю – систематичність, інформативний зв'язок, цілеспрямованість [4, с. 306], перелік яких, на нашу думку, є дещо обмеженим, при чому в сукупності дані ознаки не вирізняють контроль від інших функцій управління (організація, планування, прогнозування, мотивація тощо). П.Д. Матвієнко, у свою чергу, визначає перелік ознак контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України: 1) є різновидом соціального контролю; 2) є складовою частиною діяльності держави, проявом її функцій; 3) економічний

характер; 4) постійний характер (постійна основа); 5) правова природа; 6) регламентація засад та механізму здійснення у багатьох різноманітних за юридичної силою нормативно-правових актах; 7) активний характер; 8) множинність, розмаїття суб'єктів контролю при значному прояві активності недержавних установ, організацій, приватних осіб; 9) можливість застосування заходів примусу в разі виявлення порушень чинного законодавства; 10) комплексний характер; 11) цілеспрямований характер; 12) об'єктивна обумовленість [5, с.144].

Зазначимо, що більшість із наведених вище ознак загалом властива й контролю за діяльністю органів прокуратури, проте «економічний характер», «регламентація засад та механізму здійснення у багатьох різноманітних за юридичної силою нормативно-правових актах», «множинність, розмаїття суб'єктів контролю при значному прояві активності недержавних установ, організацій, приватних осіб» не відповідають специфіці контролю над прокуратурою, виходячи з широкого кола її повноважень і визначеного законом правового статусу.

Ґрунтовним вважаємо дослідження В.С. Шестака, який, звертаючи увагу на головні якісні ознаки контрольної діяльності, справедливо стверджує, що на особливість контрольної діяльності вказує не стільки її регулятивний аспект (поведінка у формі реагування на оцінений факт), скільки пізнавальний (встановлення факту) і оціночний (оцінка факту). 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 (визначення цієї специфіки – не проста річ, оскільки не тільки контрольні органи, але й інші встановлюють певні факти, їх оцінюють і приймають відповідні рішення). Оцінка відповідних фактів припускає застосування певних заходів реагування на дані факти в у нормованому порядку. Крім того, до ознак контролю автор відносить і додержання процедурно-процесуальної форми, приналежність до функцій управління [6, с.37-38], із чим ми цілком погоджуємося.

Варто зазначити, що функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів [7].

Проте, розглядаючи контроль як функцію управління, доволі дискусійним є виділення такої його ознаки як «вторинний характер». Зокрема, при переліку функцій управління контроль зазвичай ставиться в кінці, проте при їх розгляді мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність [7].

Окрім наведених ознак контролю, на нашу думку, варто виділити й таку сутнісну особливість, як тісний зв'язок (зворотній зв'язок) з іншими функціями в управлінській системі. Так, за допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу чи посадової особи, доцільність її, можна оперативного втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та запобігти небажаним наслідкам. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Проте, поряд із загальними ознаками контролю, властивими контролю у різних сферах правовідносин, необхідно виділити основні ознаки контролю за діяльністю саме органів прокуратури. По-перше, важливий вплив на реалізацію контрольної діяльності має незалежність прокурорів, яка гаранту-

ється у тому числі порядком призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, порядком звільнення їх з посад, організаційною побудовою органів прокуратури тощо.

По-друге, виходячи з широкого кола повноважень органів прокуратури в Україні, очевидною є така ключова особливість, як обмежене коло контролюючих суб'єктів (Верховна Рада України, Генеральний прокурор України, керівники різних рівнів системи органів прокуратури, громадськість).

По-третє, специфікою діяльністю прокуратури є необхідність дотримання балансу інтересів: Генеральний прокурор України та підлеглі йому прокурори здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, проте важливою передумовою успішного виконання покладених на прокуратуру функцій є компетентність та особиста дисципліна прокурорів і слідчих прокуратури. Генеральний прокурор України здійснює контроль не лише за діяльністю системи органів прокуратури, а й за обґрунтованістю і законністю застосування заохочень і дисциплінарних стягнень підлеглими прокурорами і вживає заходів до скасування безпідставних і незаконних наказів.

Крім того, виходячи із правового статусу органів прокуратури, відмінними є й засади притягнення до відповідальності у передбачених законом випадках. Згідно зі ст. 8 постанови Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ, дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить його як працівника прокуратури. При цьому передбачені такі можливі дисциплінарні стягнення (ст.9 Закону): 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину [8].

При цьому варто відмітити, що позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів про-

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються методологічні підходи до характеристики поняття «ознака». Узагальнюються теоретичні підходи до визначення ознак контролю, державного контролю, контролю в державному управлінні тощо. Визначаються загальні та спеціальні ознаки контролю за діяльністю органів прокуратури. Наголошується, що визначені у статті ознаки контролю мають бути враховані під час подальшої розробки адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю органів прокуратури та його практичному впровадженні для підвищення дисципліни та законності в органах прокуратури і ефективності її діяльності в цілому.

вадиться Президентом України за поданням Генерального прокурора України. Особи, нагороджені нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України», можуть бути звільнені з роботи лише за попередньою згодою Генерального прокурора України. Міські і районні прокурори, інші прирівняні до них прокурори вносять подання вищестоящому прокурору про накладення дисциплінарного стягнення на підлеглих їм прокурорсько-слідчих працівників [8].

Підсумовуючи викладене, пропонуємо виділити такі ознаки контролю за діяльністю органів прокуратури: 1) є різновидом соціального контролю; функцією управління; 2) йому характерна постійність, динамічність, систематичність, своєчасність, цілеспрямованість здійснення; 3) є об'єктивно обумовленим, при цьому механізм його здійснення регулюється нормативно-правовими актами та здійснюється відповідно до принципів верховенства права, законності та ін.; 4) має активний, комплексний і системний характер здійснення; 5) може супроводжуватися притягненням до відповідальності (переважно дисциплінарної), застосуванням заходів примусу; 6) передбачає процедурно-процесуальну форму реалізації; 7) здійснює регулятивний, оціночний та інформаційний вплив; 8) має тісний зв'язок з іншими функціями в управлінській системі; 9) враховує незалежність прокурорів; 10) забезпечує баланс інтересів: органи прокуратури виконують наглядову функцію в державі й мають одночасно бути підконтрольними.

SUMMARY

This article analyzes the methodological approaches to the characterization of the concept of "sign." Summarizes the theoretical approaches to defining sign of control, state control, control of public administration. Identify general and special features of control over the activities of the prosecution. It is noted that in the article by signs monitoring should be considered in the further development of administrative and legal mechanism of control over the activities of the prosecution and its practical implementation to improve discipline and rule of law in the prosecution and its efficiency as a whole.

Вважаємо, що наведені ознаки мають бути враховані при розробці механізму контролю за діяльністю органів прокуратури та його практичному впровадженні для підвищення дисципліни та законності в органах прокуратури і ефективності її діяльності в цілому.

Література

1. Академічний тлумачний словник української мови. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/oznaka>
2. Що таке ознака. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://onlinenews.rv.ua/navchannya/scho-take-oznaka/>
3. Ознака. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%B0>
4. Грищенко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: [монографія] / І.С. Грищенко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
5. Матвієнко П.Д. Поняття, ознаки контролю, його співвідношення із суміжними правовими поняттями. Особливості контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 3. – С. 136-147
6. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). Дис. ... канд. юридичних наук / 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 195 с.
7. Конспект лекцій «Державне управління в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/books/27.html>
8. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>