

ЗАВДАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

СИНЧУК Василь Людвигович - кандидат юридичних наук, прокурор
Харківської області

УДК 342.5

В статті проаналізовані методологічні підходи к определению понятия «задачи». Определены критерии разграничения таких понятий, как «задачи», «назначение» и «функции». Уточнена система задач контроля как функции государства. Охарактеризованы законодательные и подзаконные правовые акты, которые определяют задачи контроля в различных сферах государственного управления. Определены задачи контроля за деятельностью органов прокуратуры.

Ключові слова: прокуратура, контроль, законність, діяльність, завдання.

Зважаючи на сучасний стан службової діяльності суб'єктів владних повноважень і численні випадки недотримання норм міжнародного й вітчизняного законодавства, актуальним є вдосконалення системи контролю за діяльністю державних органів. В Україні особливо гостро стоїть проблема розробки дієвого механізму контролю над правоохоронними органами в контексті інтеграційних процесів, що вимагають безумовне дотримання прав і свобод людини та громадянина, демократизацію і гуманізацію правовідносин у даній сфері. Громадськість в особі численних правозахисних організацій постійно висловлює свої претензії та вимоги стосовно даного питання.

Зокрема, важливого значення набуває контроль за діяльністю органів прокуратури, оскільки згідно з чинним законодавством останні наділені дуже широким колом повноважень, через що посилюєть-

ся 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 актуальним є впровадження, розвитку та вдосконалення системи контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб із орієнтацією на суворе дотримання режиму законності, чітке й прозоре виконання службових обов'язків у межах законодавчо встановлених повноважень.

Проблеми контролю над правоохоронними органами, у тому числі й прокуратурою, були предметом досліджень багатьох 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, В.В. Тароєвої, В.С. Шестака та ін. Проте завдання контролю за діяльністю саме органів прокуратури висвітлені фрагментарно і недостатньо, що обґрунтовує актуальність дослідження даного питання.

Метою даної статті є узагальнення та вдосконалення теоретико-правових підходів до визначення завдань контролю за діяльністю органів прокуратури.

Варто зазначити, що визначення завдань у будь-якій сфері вимагає, перш за

все, розуміння сутності даного терміна. Так, у тлумачних словниках «завдання» трактується як визначений, запланований для виконання обсяг роботи [1]. Схожі визначення містяться і в інших словниках: «наперед визначений, запланований обсяг робіт, справа і т. ін.» [2]; «те, що визначено або заплановано для виконання; доручення; те, що хочуть здійснити» [3].

На нашу думку, завдання відображають конкретно передбачені способи та методи досягнення поставленої мети. При цьому доцільно підкреслити, що завдання характеризує запланований для виконання обсяг робіт, реалізується під час виконання певних дій, що спрямовані на досягнення передбаченої мети, проте не є власне цією роботою, обов'язками, функціями діяльності, чи правами на здійснення певної діяльності (повноваження).

Як слушно стверджує І.М. Коросташова, під час реалізації функції контролю керівник має забезпечити порядок у роботі підлеглих, а також перевірку якості й своєчасності виконання завдань та функцій підпорядкованого йому органу чи підрозділу, тобто завдання керівника при реалізації ним функції контролю полягає в тому, щоб повною мірою забезпечити комплексний облік, спостереження й перевірку своєчасності та якості виконання всіх видів роботи та обов'язків, покладених підзаконними, відомчими організаційно-розпорядчими актами, плановими, колегіальними та іншими рішеннями, на очолюваний ним орган або підрозділ [4, с.103]. Дану точку зору поділяє й О.Ф. Андрійко, наголошуючи, що завдання контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку [5, с. 343].- В.Г. Афанасьєв стверджує, що завдання контролю полягає в тім, щоб виявити результати впливу суб'єкта на об'єкт, допустимість відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання, з'ясувати причини цих відхилень, а також визначити шляхи подо-

лання наявних труднощів для ефективного функціонування всієї системи [6, с. 240]. Проте, на нашу думку, коло завдань контролю є значно ширшим, ніж наведе вище (притягнення до відповідальності, надання допомоги, використання позитивного досвіду, інформаційне висвітлення стану діяльності).

На думку В.Б. Авер'янова, завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку. Важливим завданням, як стверджує автор, є і підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їх завдань та встановлених приписів [7, с.343]. Цілком погоджуємося і з тим, що за допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства [7, с.344].

Грунтовним у даному контексті вважаємо дослідження В.М. Плішкіна, який до завдань контролю відносить такі: 1) забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; 2) забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; 3) підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, форми, методів, результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимам роботи; 4) підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм та методів роботи,

впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; 5) забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; подання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених у їх діяльності недоробок і прорахунків; 6) визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу [8, с. 515]. На нашу думку, даний перелік завдань контролю цілком можна віднести й до контролю за діяльністю органів прокуратури, проте, зважаючи на специфіку правового статусу останніх, потребує певних уточнень. Більше того, деякі із сформульованих завдань є некоректними, оскільки не є вираженням конкретного способу, обсягу робіт для досягнення мети контролю, а натомість в узагальненому виді відображають мету здійснення контролюючої діяльності (забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни та ін.).

У даному контексті цілком погоджуємося з В.В. Тароєвою, що контроль має на меті перевірку того, що відбулося через зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається, а завдання контролю – виявлення невідповідностей. На практиці контроль має бути аналітичним, тобто містити не лише інформацію про своєчасність виконання завдання, але й фактичний стан його виконання, повноту, відповідність результатів завданню [9, с.80]. При цьому, на думку автора, основним призначенням контролю є створення умов для поглиблення знання та коректування управлінських процесів, подолання відхилень при змінах умов або відносин на шляху до оптимального функціонування системи, а також забезпечення підвищення ефективності діяльності. Поділяючи точку зору автора, доречним вважаємо акцент, зроблений на тому, що отримана за допомогою контролю інформація про результати управління необхідна для подальшого розвитку системи [9, с.80].

Для визначення завдань контролю справедливими вважаємо зауваження О.М. Му-

зичука стосовно того, що: 1) переважна більшість науковців завданням контролю вбачає забезпечення законності (дисципліни), яке, на думку автора, є його метою; 2) науковці не проводять чіткого розмежування між метою контролю та завданнями контролю, у зв'язку з чим мета (як досягнення бажаного результату) та завдання контролю (тобто шляхи досягнення мети) ототожнюються [10, с.52]. Тому поділяємо й точку зору автора щодо виокремлення таких завдань контролю: 1) перевірка та аналіз стану дотримання правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства та виконавської дисципліни; 2) встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 3) сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 4) спостереження за дотриманням прав, свобод і законних інтересів персоналу, рівнем їх соціального забезпечення; 5) попередження, виявлення та припинення правопорушень серед працівників правоохоронних органів, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю; 6) встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень працівниками правоохоронних органів, недотримання встановлених обмежень, порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення; 7) своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність правоохоронних органів, вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів; 8) визначення та оцінка ефективності стилю і методів роботи правоохоронних органів усіх рівнів та їх персоналу; 9) виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених у їх діяльності недоліків; 10) відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом скасування дії

незаконного правового акта підконтрольного об'єкта, відсторонення його від виконання посадових обов'язків тощо [10, с.52-53].

Досліджуючи завдання контролю за діяльністю органів прокуратури в Україні, доцільно звернути увагу на законодавчу базу, яка регламентує дане питання. На жаль, у базовому Законі «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах не визначені завдання контролю за діяльністю органів прокуратури, натомість законодавцем врегульовані лише коло суб'єктів, їх повноваження та деякі види контролю. Зокрема, стосовно завдань контролю варто відмітити Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV, ст. 2 якого визначає основні завдання цивільного контролю: 1) пріоритет політичних підходів до спрямування діяльності правоохоронних органів на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики завдань у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності з метою становлення і розвитку громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі; 2) дотримання законності в діяльності правоохоронних органів держави; 3) підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій; 4) попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у правоохоронних органах; 5) урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності правоохоронних органів та посадових осіб у сфері національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності; 6) своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та

суспільства про діяльність правоохоронних органів, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку та ін. [11]. Проте, на нашу думку, більшість з наведених «завдань» відображає цілі, а не завдання контролю.

Більш конкретно завдання громадського контролю як окремого виду контролю, у тому числі й за діяльністю органів прокуратури, окреслені у ст. 4 проекту Закону України «Про громадянський контроль» № 6246 від 11.10.2004 р., а саме: 1) організація розгляду заяв, скарг, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю; 2) сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; 3) визначення суспільної оцінки порушень або безпеки, обумовлених здійснюваною чи запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю; 4) активна участь у підвищенні правової освіти населення; 5) розвиток у громадян почуття відповідальності за стан всього суспільства; 6) отримання точної і повної інформації щодо діяльності об'єктів громадського контролю [12].

Як бачимо, незважаючи на наявне законодавче підґрунтя, контроль за діяльністю органів прокуратури регламентується фрагментарно й недостатньо, завдання контролю визначені на законодавчому рівні лише для окремих видів контролю, що, на нашу думку, потребує суттєвого удосконалення його нормативно-правової бази. Як пропонує С.А. Кулинич, зважаючи на важливе значення контрольно-наглядової діяльності в органах прокуратури, з одного боку, та неналежне її правове регулювання – з іншого, доцільним є прийняття відомчого нормативного акта – Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів прокуратури, яка визначала б єдиний порядок проведення комплексних інспектувань та

контрольних перевірок в органах прокуратури [13, с.142-143]. Проте, на нашу думку, доцільніше на законодавчому рівні затвердити замість чи поряд із запропонованою Інструкцією з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів прокуратури загальний нормативний документ – наказ Генеральної прокуратури України «Про контроль за діяльністю органів прокуратури» або прийняти окремий Закон України «Про контроль за діяльністю органів прокуратури». Можливим є й удосконалення чинного Закону України «Про прокуратуру» шляхом доповнення його окремим розділом «Контроль за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб». Оскільки запропонована Інструкція регламентує лише питання й завдання контрольних перевірок, які хоча і є найважливішими, найпоширенішими способами контролю, проте не єдиними (звіти, слухання, наради тощо).

Отже, пропонуємо до завдань контролю за діяльністю органів прокуратури України віднести: 1) перевірку відповідності діяльності органів прокуратури нормам Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, повноти їх дотримання й виконання; 2) аналіз стану службової дисципліни посадових осіб; кадрової політики в органах прокуратури; 3) перевірку ефективності та своєчасності виконання покладених на прокурорів, слідчих та інших працівників органів прокуратури завдань, функцій та обов'язків; визначення та оцінку ефективності стилю і методів роботи керівників усіх рівнів; 4) спостереження за цільовим використанням наданих законодавством повноважень, службового становища, матеріально-технічної бази тощо; 5) допомогу у виправленні виявлених недоліків і невідповідностей, здійсненні заходів підвищення ефективності функціонування органів прокуратури та діяльності окремих посадовців; 6) сприяння у реалізації наданих законом прав, свобод, законних інтересів і гарантій прокурорами та персоналом органів прокуратури; аналіз їх дотримання, рівня матеріально-соціального забезпечення тощо; 7) профілактика, виявлення та припинен-

ня правопорушень серед працівників органів прокуратури, притягнення правопорушників до відповідальності; відновлення порушених прав учасників правовідносин; 8) факторний аналіз передумов вчинення правопорушень, перевищення повноважень, неналежного виконання чи невиконання службових обов'язків, недотримання прав і свобод людини та громадянина; розробка шляхів нейтралізації їх впливу та усунення; виявлення невикористаних резервів у вдосконаленні діяльності прокуратури; 9) публічне, прозоре, своєчасне й повне інформування громадськості про діяльність органів прокуратури; розгляд звернень громадян і дослідження рівня довіри та ставлення громадян і їх об'єднань до органів прокуратури та якості їх функціонування; 10) впровадження позитивного вітчизняного та міжнародного досвіду в діяльність органів прокуратури.

Література

1. Новий Тлумачний словник української мови у чотирьох томах 42 000 слів. Укладачі: проф. В.В. Яременко, кандидат філологічних наук О.С. Сліпушко. – Київ: вид-во «Аконіт», 2000. – 3690 с.
2. Академічний тлумачний словник (1970-1980) української мови. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/zavdannja>
3. Український тлумачний словник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/30/53399/26217.html>
4. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України. Дис. ...канд. юрид. наук. / 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – К., 2006. – 209 с.
5. Андрійко О.Ф. Призначення і функції державного контролю / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / О. Ф. Андрійко; за заг. ред. В. Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 342–346.
6. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Юр-Инком, 1973. – 276 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практи-

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано методологічні підходи щодо визначення поняття «завдання». Визначено критерії розмежування таких понять, як «завдання», «призначення» та «функції». Уточнено систему завдань контролю як функції держави. Охарактеризовано законодавчі та підзаконні правові акти, які визначають завдання контролю у різних сферах державного управління. Визначено завдання контролю за діяльністю органів прокуратури.

SUMMARY

The article analyzes the methodological approaches to the definition of "problem". The criteria of differentiation of concepts such as "job", "purpose" and "function". Specified system monitoring tasks as a function of the state. The characteristic of legislative acts and regulations that define the task control in various areas of public administration. Defined the task of monitoring the activities of the Prosecutor's Office.

ки / За заг ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

8. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / Плішкін В. М.; [ред. Ю. Ф. Кравченко]. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

9. Інститути контрольної влади в сучасній Україні. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тароєва Влада Володимирівна; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 219 с.

10. Музичук О. М. Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів //Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. - С.49-54

11. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>

12. Проект Закону України «Про громадянський контроль» № 6246 від 11.10.2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5

13. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України. Дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х., 2007. – 191 с.