

УДК 343.163

Т.В. ЄВЧУК, Інститут права ім. Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ЩОДО РОЗРІЗНЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ І НАГЛЯДОВИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: контрольні провадження, наглядові провадження, підстави для проведення контрольних та наглядових проваджень, сфера контрольних проваджень, сфери наглядових проваджень, класифікація наглядових та контрольних проваджень

Прокуратура України в своїй діяльності здійснює як контрольні, так і наглядові провадження. Вони розрізняються за кінцевою метою, а також за методами та формами проведення. В юридичній літературі питання про розрізнення контрольних і наглядових проваджень належним чином не сформульовано, але, на нашу думку, чітке розрізнення таких видів проваджень надасть змогу більш предметно сформулювати в цілому нагляд прокуратури за діяльністю міліції у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Питання про розрізнення контрольних і наглядових проваджень першою порушила О.В. Кузьменко. Вона виокремлює неконфліктні провадження і серед них контрольні провадження [1, с.258] і констатує, що деякі вчені взагалі відкидають доцільність виділення контрольних проваджень як самостійного виду адміністративного процесу. О.В. Кузьменко також вперше сформулювала підстави для розрізнення нагляду та контролю в діяльності державних органів. Такими підставами нею було визначено: спосіб організуючого впливу на правовідносини піднаглядного органу, основна мета реалізації, можливість застосування заходів примусу, організаційна підпорядкованість об'єктів та дискретність здійснення нагляду [1].

В дослідженнях вчених в цілому не розрізняють контрольні і наглядові провадження. Так, В.М. Горшенєв, писав, що «забезпечення систематичного і постійного нагляду (контролю) за діяльністю державних органів та посадових осіб» є однією з головних ознак законності [2, с.49].

В нормативних актах також не розрізняється поняття «контроль» і «нагляд». Відповідно до вимог ст.7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», працівники міліції зобов'язані «систематично контролювати поведінку» осіб, стосовно яких встановлено адміністративний нагляд [3].

Певні підстави для розрізнення контрольних та наглядових функцій були сформульовані також у дисертаційному дослідженні С.В. Івчук, яка зазначає, що «контрольні провадження є окремим видом неконфліктних проваджень в адміністративному процесі. Вони мають усі ознаки окремого виду проваджень, стадії, які ми можемо виокремити – порушення питання про проведення провадження, власне проведення перевірки, підведення підсумків та усунення недоліків, які виявлені під час проведення контролю» [4].

Разом із тим, вона виокремлює нагляд як окремий вид адміністративного провадження, який також має свої стадії, що відрізняються від контрольних проваджень.

В цілому треба констатувати, що до сьогодні в юридичній літературі немає чіткого розрізнення контрольних та наглядових проваджень як в діяльності прокуратури так і в діяльності інших державних органів. Метою даної статті є виокремлення форм і методів та підстав діяльності прокуратури у здійсненні контрольних та наглядових проваджень та формування підстав для їх розділення.

Особливо актуальними є питання виокремлення нагляду та контролю в діяльності прокуратури, адже згідно Закону України «Про прокуратуру» [5] прокуратура є єдиним державним органом, який має право здійснювати нагляд за дотримання законів у державі.

Розрізнення нагляду та контролю у діяльності прокуратури є важливим, адже прокуратура здійснює як функції нагляду так і функції контролю.

Перш за все треба зазначити, що контрольні провадження в діяльності прокуратури є окремим видом неконфліктних проваджень в адміністративному процесі. Вони мають усі ознаки окремого виду проваджень; стадії, які можна виокремити – порушення питання про проведення провадження (розроблення плану проведення перевірки, його затвердження, в окремих випадках плани перевірок затверджуються на певний період часу, а конкретні плани перевірок затверджуються перед їх проведенням), власне проведення перевірки (проведення контрольної перевірки передбачає здійснення певних кроків, які спрямовані на перевірку виконання працівниками прокуратури окремих нормативних документів або відпрацювання певних напрямів роботи), підведення підсумків та усунення недоліків, які виявлені під час проведення контролю.

На нашу думку, можна класифікувати контрольні провадження за різними підставами:

- за рівнем повноважень суб'єктів, які мають здійснювати контрольні провадження загальнодержавні та внутрішньогалузеві;
 - за регулярністю та нерегулярністю проведення контрольних проваджень: планові перевірки та раптові контрольні провадження;
 - за спрямованістю контрольних проваджень – перевіряється вся діяльність підприємства організації або установи або його окремих підрозділів;
 - за результатами, які здійснюються після проведення перевірок – готуються накази про звільнення та перестановки в керівництві, або проводиться обговорення та намічаються плани усунення недоліків;
 - за системою проведення контрольних проваджень – проводиться тотальна перевірка всіх суб'єктів господарської діяльності або тільки окремих ланок, які можуть бути вражені корупцією чи надійшла конкретна скарга щодо допущених порушень.
- В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко пропонували класифікувати контрольні провадження за такими підставами:
- цільової спрямованості контрольного провадження;
 - предмета впливу такого провадження, тобто предмета перевірки;

- характеру або форми провадження щодо контролю за суб'єктом;

- результатами проведеної перевірки та їх реалізацією [6, с.438].

Прокуратура має право проводити контрольні провадження тільки за окремим планами, які складаються наперед. Контрольні провадження можуть здійснюватися також за заявами громадян, або повідомленнями в засобах масової інформації. Визначною рисою контрольних проваджень є те, що за результатами перевірок – готуються відповідні подання прокурора, що тягнуть за собою накази про звільнення та перестановки в керівництві, проводяться організаційні заходи. Розформовуються підрозділи, чи навпаки формуються, здійснюється аналіз роботи, складаються плани щодо усунення недоліків виявлених в результаті перевірки

На відміну від контрольних проваджень, наглядові провадження здійснюються за такими принципами:

- пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;
- підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;
- рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;
- гарантування прав суб'єкту господарювання;
- об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю);
- наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю);
- відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);
- неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю);
- невторчання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
- відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за

шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;

– дотримання умов міжнародних договорів України;

– незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;

– наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади [7].

Разом із тим, як видно, більшість принципів, які включені до згаданого закону, є підставами для проведення контрольних проваджень. Виокремлення стадій наглядового провадження показує, що нагляд здійснюється за невідзначеною кількістю суб'єктів, а результатом нагляду можуть бути узагальнені висновки.

Як зазначено в Законі України «Про прокуратуру», предметом нагляду прокуратури за додержанням і застосуванням законів є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [5].

Перевірка ж виконання законів, тобто контрольні провадження, проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також із власної ініціативи прокурора. Разом із тим, у зазначеному Законі визначено, що прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Таким чином, контрольні провадження спрямовані на перевірку дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів та рішень. Контрольні провадження повинні бути чітко регламентовані. Така регламентація є однією з гарантій унеможли-

лення використання контрольних повноважень для перешкоджання підприємницькій діяльності, підготовки рейдерських захоплень, зведення особистих рахунків, задоволення вимог окремих фінансово-промислових груп та корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб прокуратури.

Ретельна регламентація процедур контрольних проваджень має дуже велике значення, адже вона впливає на систему роботи працівників прокуратури, не дає можливості порушувати закон і виходити за межі запланованих заходів. Контрольні провадження прокуратури можна виділити як сукупність процесуальних дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкту в цілому, чи його підрозділів з метою:

– отримання об'єктивної та повної інформації про стан справ на підприємстві в установі чи організації, систему управління, фінансування та діяльності об'єкта в цілому;

– встановлення причин і умов, які сприяли порушенню вимог правових та інших норм в діяльності об'єкта та підготовки пропозицій щодо усунення таких причин і умов;

– надання пропозицій щодо вжиття заходів стосовно притягнення винних осіб до відповідальності аж до звільнення з займаних посад та порушення кримінального провадження;

– надання допомоги керівництву об'єкта у питаннях поновлення законності і дисципліни, усуненні недоліків.

Наглядові провадження спрямовані на виявлення загальних недоліків у питаннях охорони життя і здоров'я людей, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності, рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, невтручання органів державного нагляду у статутну діяльність суб'єктів господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону, меж відповідальності органів держави за шкоду, заподіяну громадянам, юридичним і фізичним особам внаслідок порушення вимог законодавства.

На основі викладеного пропонуються такі висновки:

– контрольні та наглядові провадження є окремими видами неконфліктних адміністративних проваджень і здійснюються за окремими стадіями;

- прокуратура має право згідно з чинним законодавством здійснювати як наглядові так і контрольні провадження, проте підставами для проведення проваджень є різні факти;
- прокуратури на даний час є єдиною державною установою, яка може здійснювати і контрольні і наглядові провадження;
- при проведенні контрольних проваджень діяльність працівників прокуратури є чітко регламентованою, при здійсненні нагляду чітких регламентуючих рамок немає.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко О. В. – К., 2006. – 402 с.
2. Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству / Горшенев В. М. // Проблемы правоведения : материалы конф. по итогам научно-исслед. работы / ред. колл.

М. К. Воробьев и др. – Новосибирск : Юрид. лит., 1967. – С. 143–147 с.

3. Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» : від 01.12.1994 р., № 264/94–ВР // ВВР України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

4. Івчук С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Івчук С. В. – К. 2012. – 208 с.

5. Закон України «Про прокуратуру» // Прокуратура України: законодавство, рішення Конституційного суду України, накази та інші організаційно-розпорядчі документи Генерального прокурора України / за заг. ред. О. І. Медведька. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.

6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

7. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877–V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

Євчук Т. В. Щодо розрізнення контрольних і наглядових проваджень у діяльності прокуратури України / Т. В. Євчук // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 204–207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_35.pdf

Визначені відмінності правового регулювання у сфері наглядових та контрольних проваджень прокуратури за діяльністю державних органів України. Визначено та порівняно основні підстави для проведення нагляду прокуратури та контрольної діяльності, запропоновано виокремлення контрольної та наглядової діяльності. Доведено, що контрольна діяльність здійснюється відповідно до планів, а наглядова діяльність здійснюється постійно та охоплює більш широкі сфери діяльності державних органів

Євчук Т.В. О различии контрольных и надзорных производств в деятельности прокуратуры Украины

Выделены различия правового регулирования в сфере надзорных и контрольных производств прокуратуры за деятельностью государственных органов Украины. Обозначено и проведено сравнение главных оснований относительно проведения надзора прокуратура и контрольной деятельности. Доказано, что контрольная деятельность осуществляется в соответствии с планами, а надзорная деятельность осуществляется постоянно и охватывает более широкие сферы деятельности государственных органов.

Evchuk T.V. As For the Distinction between Control and Supervisory Activities Prosecution Proceedings in Ukraine

The attempt is done to distinguish the legislative regulation in the sphere of procurator's supervision and control for the activity of the state organs of Ukraine. It is find out and comparison is done about main bases of the supervision and control activity of procurator's officers. It is proved that control activity is provided according to the plans, but the supervision activity is done permanently and the sphere of that activity comprises more broad levels of the work of the state organs.