

УДК343.21

Міленін П. О., заступник прокурора  
Голосіївського району м. Києва

## Суб'єкти державного контролю за діяльністю органів прокуратури

У статті розглядається система суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури, аналізуються наукові підходи та компетенція Верховної Ради України, Президента України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, а також Генерального прокурора України щодо здійснення державного контролю за діяльністю органів прокуратури.

**Ключові слова:** державний контроль, органи прокуратури, суб'єкти державного контролю, Генеральний прокурор України, органи контролю.

В статье рассматривается система субъектов государственного контроля за деятельностью органов прокуратуры, анализируются научные подходы и компетенция Верховной Рады Украины, Президента Украины, Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, Конституционного Суда Украины, судов общей юрисдикции, а также Генерального прокурора Украины относительно осуществления государственного контроля за деятельностью органов прокуратуры.

**Ключевые слова:** государственный контроль, органы прокуратуры, субъекты государственного контроля, Генеральный прокурор Украины, органы контроля.

The article investigates the system of state control over prosecution of Ukraine, analyzed scientific approaches and competence of the Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Parliament Commissioner for Human Rights, the Constitutional Court of Ukraine, courts of law, and the Prosecutor General of Ukraine on state control of the prosecution.

**Keywords:** state control, prosecution, subjects of state control, the Prosecutor General of Ukraine, control bodies.

**Актуальність проблематики.** Станом на сьогодні доволі дискусійним є питанням як державного контролю, так і суб'єктів такого контролю за діяльністю централізованої системи органів прокуратури. Предмет дискусії базується на тому, що діяльність органів прокуратури повинна мати самостійний характер, а будь-яке втручання державних органів підриває авторитет і ефективність роботи прокуратури. Окрім того, питання суб'єктів контролю є одним із ключових питань, в процесі здійснення подальшої реформи прокуратури.

Таким чином, актуальність окресленої нами теми обумовлюється тим, що від рівня вивчення питання суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури залежатиме ефективність реформи прокуратури. Останнє закономірно визначить і рівень ефективності функціонування централізованої системи органів прокуратури.

**Стан дослідження.** Питання суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури у тій чи іншій мірі вивчали такі відомі вчені, як О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Ю.Г. Барабаш, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.В. Городовенко, В.М. Горшенев, В.С. Журавський, І.К. Залюбовська, М.В. Косюта, О.М. Музичук, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, М.О. Потебенько, М.В. Руденко, В.П. Рябцев, В.В. Сухонос, І. М. Склепенков, В.М. Шаповал, М.К. Якимчук та інші.

Метою цієї статті є дослідження поняття правовідносин у сфері контролю за діяльністю органів прокуратури, визначення суб'єктів, які уповноважені на здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю, та здійснення їх класифікації.

При висвітленні питання суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури, то ми вважаємо, що під останніми варто розуміти систему державних органів, до обов'язків яких належить, зокрема, здійснення контролю за діяльністю централізованої системи органів прокуратури, з метою надання правової оцінки рішенням, діям чи бездіяльності працівників прокуратури у відповідності до принципів верховенства права, законності, справедливості, розумності та доцільності. З огляду на проведений нами аналіз, ми пропонуємо виділяти наступну систему суб'єктів державного контролю за діяльністю органів прокуратури: 1) Верховна Рада України; 2) Президент України; 3) Уповноважений Верховної Ради з прав людини; 4) Конституційний Суд України; 5) суди загальної юрисдикції; 6) Генеральний прокурор України.

На думку В.М. Шаповала, під парламентським контролем потрібно розуміти роботу Верховної Ради України та її органів і посадових осіб, а також інших державних органів, які за своїми повноваженнями тісно пов'язані з діяльністю законодавчого органу щодо здійснення контролю за органами виконавчої влади, насамперед уряду [1, с.323].

На нашу думку, парламентський контроль є складовою частиною парламентського управління державою. Так, Верховна Рада України не тільки повинна займатись законотворчою діяльністю, але і здійсненням контролю за його виконанням, за функціонуванням системи державних органів, які відповідають за забезпечення законності, верховенства права та правопорядку. Саме з огляду на те, що Верховна Рада України є колегіальним представницьким органом народу України, вона повинна бути найвищим контролюючим органом в державі.

Виходячи із зазначених нормативних актів, а також із Конституції України [2] та Закону України «Про прокуратуру» [3], ми дійшли висновку, що зміст контролю Верховної Ради України за діяльністю органів прокуратури полягає в наступному: 1) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; 2) Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності; 3) законотворча та нормотворча діяльність Верховної Ради України; 4) парламентське слухання з питань дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини; 5) парламентське розслідування; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; 6) депутатський запит; 7) депутатське звернення.

Звертаємо увагу на те, що Верховна Рада України не може втручатися в роботу працівників органів прокуратури і впливати у той чи інший спосіб для прийняття ними потрібних рішень. Прокурори є повністю незалежними та самостійними у своїй діяльності і діють виключно в рамках законодавства України дотримуючись принципу верховенства права. Однак, парламент за наявності тих чи інших недоліків в організаційно-правовій роботі прокуратури може внести зміни та доповнення до відповідних законодавчих актів, здійснити реформи і т.п.

Наступним суб'єктом державного контролю за діяльністю органів прокуратури є Президент України. Варто відзначити, що контрольні повноваження даного інституту обумовлюються його конституційно-правовим статусом — Глави держави, який покликаний гарантувати державний суверенітет, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

О.М. Музичук президентський контроль визначає як один із видів державного контролю, що здійснюється Президентом України як безпосередньо під час реалізації ним нормотворчих та установчих повноважень, так і за допомогою спеціально утворених ним органів (підрозділів, служб) з перевірки дотримання правоохоронними органами чинного законодавства, якості виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих повноважень [4, с.243]. Ми підтримуємо такий підхід і вважаємо, що державний контроль Президента України має розгалужений характер, що проявляється в наявності великої кількості державних структур, керівників яких призначає Глава держави.

Цілком погоджуємось із М.В. Косютою, що Конституція України і закони України не надають безпосереднього права Президенту України контролювати діяльність прокуратури [5, с.316]. Окрім того, буквальний аналіз ст.106 Основного Закону дає нам можливість стверджувати, що контрольна діяльність Президента України за органами державної влади це прямо не впливає з його повноважень.

Таким чином, станом на сьогодні законодавство України дуже не чітке, в частині регулювання контролюючої функції Президента України за діяльністю органів прокуратури. Ми вважаємо це серйозними недоліком, який повинен бути обов'язково врахованим при здійсненні подальшої реформи централізованої системи органів прокуратури. На нашу думку, з огляду на функції, які покладаються на Президента ст.106 Конституції України [2], прокуратура повинна бути повністю підконтрольна і підзвітна Президенту України, як Главі держави.

В законодавстві чітко не прописано положення стосовно того, що Генеральний прокурор підзвітний і підконтрольний Президенту України. Тим не менш, відповідно до ст.11 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор має право бути невідкладно прийнятим Президентом України [3]. Законодавство не деталізує мету та причини такого невідкладного прийому Генерального прокурора. Ми вважаємо, що у такий спосіб здійснюється підпорядкування Генерального прокурора України Главі державний, оскільки він як керівник прокуратури звертається до Президента з тими чи іншими проблемними питаннями, наводить йому фактичний стан речей у правоохоронній сфері України і т.п. На нашу думку, Президент України може доручати Генеральному прокурору України розслідувати ту чи іншу резонансну справу.

Відповідно до ст.15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» актами реагування даного інституту є конституційне подання, а також подання до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності [6]. Варто зазначити, що при цьому омбудсман відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод у разі звернень фізичних осіб або їх представників, звернень депутатів Верховної Ради України, за власною ініціативою.

Зміст конституційного подання полягає в тому, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини звертається до єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України із конкретно визначеними питаннями щодо: 1) відповідності закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; 2) офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Наступним суб'єктом державного контролю за діяльністю органів прокуратури є Конституційний Суд України. Даний інститут покликаний забезпечити неухильне

дотримання Основного закону держави, а також верховенства права в Україні. Виходячи з принципу стримування і противаг у відносинах органів, які представляють різні гілки влади, вони можуть і повинні в межах закону здійснювати взаємний контроль у сфері додержання і виконання Конституції України та норм чинного законодавства.

Найефективнішим державним засобом захисту прав і свобод людини і громадянина є саме суди загальної юрисдикції, які покликані виконувати функцію правосуддя, розглядаючи абсолютну більшість спорів, пов'язаних із порушенням прав та інтересів особи [7, с.4].

В юриспруденції судовий контроль визначається в наступних варіантах: 1) вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань [8, с.15]; 2) регламентована законами діяльність судів по перевірці правомірності актів та дій органів виконавчої влади (державного управління), їх посадових осіб, відновленню порушених прав фізичних та юридичних осіб (підтримання режиму законності в державі та суспільстві в цілому), а в необхідних випадках — застосуванню до порушників правових санкцій [9, с. 249]; 3) заснована на законі діяльність суду (судді) із прямої чи опосередкованої перевірки властивими йому способами відповідності будь-яких їх рішень, дій чи бездіяльності вимогам законодавчих та підзаконних актів, як під час розгляду окремих справ (кримінальних, адміністративних, цивільних, тощо), так і розгляду скарг фізичних та юридичних осіб [10, с. 126]; 4) використання судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт) [11, с. 373].

На нашу думку, судовий контроль — це один з видів державного контролю, який здійснюється розгалуженою системою судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України. Судовий контроль прослідковується постійно, при здійсненні судами правосуддя. Суди є одним з найбільш мобільних та доступних державних контролюючих органів. Відповідно до ч.2 ст.8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [2].

Наступним суб'єктом контролю за діяльністю органів прокуратури є Генеральний прокурор України як керівник централізованої системи органів прокуратури.

Предметом внутрішнього системного контролю в органах прокуратури є виконання її органами і посадовими особами вимог законодавства, завдань, покладених на Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», наказами і вказівками Генерального прокурора України, управлінськими актами прокуратур обласного рівня. Апаратом обласної прокуратури контролюється робота підпорядкованих прокуратур по виконанню як власних управлінських документів, так і тих, які виходять від Генеральної прокуратури України [109, с.139].

На характер управлінської діяльності Генерального прокурора України і підпорядкованих йому керівників прокуратур істотно впливає принцип єдності і централізації прокуратури і пов'язаний з ними принцип єдиноначальності при винесенні управлінських рішень. Історично окреслений принцип був сформований ще при правлінні Петра I і закріплений і указі «Про посаду Генерал-прокурора», де було зазначено, що верховному прокуророві були підпорядковані всі прокурори в колегіях і судах [134, с. 13].

На нашу думку, контролююча діяльність Генерального прокурора України є

складовою частиною процесу управління всією системою органів прокуратури. Генеральний прокурор є керівником прокуратури і повністю відповідає за ефективність її роботи. Крім того, контролюючий вплив також обумовлюється тим, що в прокуратурі прослідковується чітка внутрішня ієрархія і централізація управління.

Буквальний аналіз ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» [2] дає можливість нам стверджувати, що самостійним напрямом діяльності Генерального прокурора України в централізованій системі органів прокуратури України є здійснення ним контролю за діяльністю прокуратури в цілому. Так, функція контролю представляє сукупність дій і заходів, спрямованих на перевірку відповідності виконання роботи встановленим завданням, з'ясування причин виявлених відхилень, розробку рекомендацій з усунення виявлених порушень та внесення пропозицій щодо коригування раніше прийнятих рішень з метою більш ефективного управління прокурорською діяльністю [135, с.34-35]. Зрозумілим є те, що контролююча діяльність Генерального прокурора проявляється в різноманітних формах. Основною метою такого контролю є забезпечення законності та верховенства права в процесі діяльності органів прокуратури.

В системі органів прокуратури прослідковується відомчий контроль. Безспірним є той факт, що робота централізованої системи органів прокуратури буде мало-ефективною за відсутності чіткого механізму контролю. З огляду на це, контроль в прокурорській системі є обов'язковим елементом управління та керівництва Генерального прокурора України. При цьому, такий контроль може здійснюватись: 1) як засіб управління (керівництва) і 2) як гарантія забезпечення ефективного виконання вимог, що містяться в актах прокурорського реагування [136, с. 358-362].

Таким чином, в Україні окрім зовнішнього контролю, існує також жорсткий внутрішній контроль за діяльністю органів прокуратури. Так, відомчий контроль проявляється в тому, що Генеральному прокурору України підпорядковується вся централізована система органів прокуратури. При цьому, нижче стоячий прокурор підпорядковується вище стоячому, починаючи від прокурора району. Відомчий контроль своїм змістом охоплює загальний нагляд, нагляд за додержанням законодавства України, принципу верховенства права, розумності, ефективності та доцільності. Генеральний прокурор може прийняти відповідний наказ, положення, інструкцію, які мають обов'язковий характер для працівників централізованої системи органів прокуратури. Також, відповідно до ч.2 ст.15 Закону України «Про прокуратуру» письмові вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими до виконання всіма органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування [2].

Контрольна функція Генерального прокурора України також проявляється в тому, що він призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів. Тобто, у разі неефективної роботи того чи іншого прокурора, Генеральний прокурор може його звільнити і призначити нового. Цілком зрозумілим є той факт, що всі прокурори несуть особисту відповідальність перед Генеральним прокурором за ефективність своєї діяльності. Централізація та ієрархія в прокуратурі обумовлюють злагодженість та ефективність всієї роботи.

З огляду на проведений аналіз в рамках даного підрозділу, варто зазначити на наступному висновку. Діяльність органів прокуратури, безумовно, має незалежним

та самостійний характер. Втручання будь-яких державних органів у діяльність прокуратури прямо забороняється Законом України «Про прокуратуру» [2]. Окрім того, на діяльність прокуратури заборонено здійснювати будь-яких політичний чи економічний вплив, з метою прийняття того чи іншого рішення.

Таким чином, на рівні Конституції та законів України законодавцем розроблений механізм державного контролю за діяльністю органів прокуратури, що здійснюється різними державними органами. Принагідно наголосити, що сьогодні законодавство не завжди є чітким у визначенні регулювання державного контролю за діяльністю органів прокуратури.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Шаповал В.М. Контроль парламентський // Юридична енциклопедія.- К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001.- Т.3.- 570 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р. - № 30. - ст. 141.
3. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991 – 1991 р. - № 53. - ст. 793.
4. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис...д.ю.н.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Музичук Олександр Михайлович. – Х., 2010. – 481 с.
5. Косюта М.В. Прокуратура України. – К., 2010. – 404 с.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України від 13.05.1998 – 1998 р. -№ 20. - ст. 99.
7. Савенко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції // Право України. – 1999. – № 2. – С. 3-8.
8. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. П. Сушко ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 22 с.
9. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
10. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Тараненко Олександр Миколайович. – О., 2006. – 203 с.
11. Андрійко О. Ф. Види державного контролю / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Том 1. Загальна частина. – 2004. – С. 360-378.