

## ВИДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

СИНЧУК Василь Людвигович - канд. юрид. наук

УДК 342.5

*В статъе обобщены и усовершенствованы теоретико-правовые подходы к классификации видов государственного контроля, на основе которых предложено авторскую классификацию видов государственного контроля за деятельностью органов прокуратуры. Проанализированы основные из них.*

**Ключові слова:** державний контроль, органи прокуратури, види контролю, контроль за прокуратурою, діяльність органів прокуратури.

На сьогодні державний контроль покликаний забезпечити, передусім, законність діяльності органів державної влади та її доступність, відкритість для громадськості, якість і повноту виконання покладених на них обов'язків і, відповідно, достатні можливості для реалізації кореспондуючих прав, а також дисципліну праці державних службовців, раціональне і цільове використання бюджетних коштів і матеріально-технічної бази тощо. Проте, у сучасних умовах політико-економічної нестабільності й соціальної напруги в суспільстві нерозвиненість гнучкого механізму державного контролю зумовлює зростання впливу політичного фактору та кризових сценаріїв за участю правоохоронних органів на процес і результати контрольної діяльності, поширення корупції, масових порушень прав і свобод громадян, що в цілому стримує розвиток засад громадянського демократичного суспільства в Україні у відповідності до європейських стандартів державотворення.

Наведене вище обґрунтовує актуальність проблеми підвищення ефективності реалізації контрольної функції держави, зокрема, удосконалення системи державного контролю за діяльністю органів прокуратури. Саме тому метою даної статті є аналіз видів державного контролю за діяльністю органів прокуратури в Україні.

Слід відмітити, що вагоме значення для ефективної організації та правового регулювання державного контролю за діяльністю органів прокуратури має класифікація його видів. Як справедливо зазначає В.Б. Авер'янов, класифікація є теоретичним відображенням різноманітності та різноплановості контролю, через що вичерпний перелік видів державного контролю дати надзвичайно складно. Автор звертає увагу, що і немає потреби у такій вичерпності, адже важливо: що, кого і як контролювати, а звідси вибір класифікаційних ознак для виділення видів контролю [1, с.351].

Варто зазначити, що класифікація видів контролю за діяльністю органів прокуратури базується переважно на підході до класифікації видів державного контролю, різновидом якого є перший. Вітчизняні та зарубіжні науковці використовують різні критерії класифікації державного контролю. Так, В.Б. Авер'янов розрізняє такі види державного контролю: 1) за характером і обсягом контрольних повноважень: загальний, спеціальний; 2) за часом проведення контролю: попередній, поточний (оперативний) і наступний; 3) за характером організацій-

них зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом: зовнішній і внутрішній; 4) за суб'єктами, що здійснюють контроль (президентський, парламентський, судовий, контроль органів виконавчої влади; прокурорський) [1, с.351].

В.С. Шестак звертає увагу на те, що згідно з конституційним принципом розподілу влади в Україні слід розрізняти контроль органу законодавчої влади – парламенту, органів виконавчої і судової влади. У той же час за суб'єктами (з урахуванням особливості об'єкта їх контролю) автор виділяє наступні види державного контролю: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль; конституційний контроль; контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини; фінансовий контроль; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; кадровий контроль Вищої ради юстиції; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [2, с.92].

Доцільно звернути увагу й на види контролю над правоохоронними органами, у тому числі й прокуратурою. Зокрема, В.М. Плішкін пропонує класифікувати контроль за наступними критеріями: 1) за формою: безпосередня перевірка; ознайомлення зі статистичною звітністю; ознайомлення з роботою підконтрольних органів шляхом виклику керівників і окремих виконавців для доповіді про виконання тих чи інших управлінських рішень; ознайомлення з діяльністю співробітників підконтрольних органів під час проведення різних нарад, активів, інструктажів, зібрань, злетів; виявлення в матеріалах критичних виступів у пресі, скарг та листів населення фактів про недоліки у роботі, урахування пропозицій щодо поліпшення їх діяльності; 2) залежно від кола контрольованих видів діяльності: загальний; спеціальний; 3) залежно від стадій розгляду контрольованого питання: превентивний; активний; пасивний [3, с.518-521]. Натомість С.А. Кулинич вважає, що контроль-наглядову діяльність під час

управлінських процедур в органах прокуратури доцільно класифікувати: 1) залежно від характеру взаємовідносин, що складаються між її учасниками (сторонами): зовнішня; внутрішня; 2) залежно від напрямку (обсягу) контроль-наглядової діяльності: загальна; спеціальна; 3) залежно від стадії здійснення контроль-наглядової діяльності: попередня; поточна; подальша; 4) залежно від кількості учасників: колегіальна (інспекторська перевірка); одноособова (керівник); 5) залежно від форми проведення: інспекторська контроль-наглядова діяльність; перевірка, яка, у свою чергу, може бути комплексною чи галузевою; 6) за часом здійснення: постійна; тимчасова; 7) залежно від часу проведення: планова; позапланова [4, с.132].

Проте, на нашу думку, наведені вище класифікації не є повними, оскільки не враховують суб'єктний та об'єктний склад і, відповідно, потребують вдосконалення. Узагальнюючи наукові підходи до класифікації державного контролю та окремих його видів, вважаємо доцільним розрізняти наступні види державного контролю за діяльністю органів прокуратури:

- 1) за суб'єктами, уповноваженими здійснювати даний контроль: парламентський, президентський, контроль органів виконавчої влади, судовий;
- 2) за обсягом контрольних повноважень: загальний, спеціальний;
- 3) за правомірністю: правомірний і неправомірний;
- 4) за характером здійснення контролю: прямий; непрямий;
- 5) за часом проведення контролю: ретроспективний, поточний і перспективний;
- 6) за періодом здійснення: постійний; систематичний; одноразовий;
- 7) за типом субординації в процесі здійснення контролю: внутрішній і зовнішній;
- 8) за обсягом дослідження об'єкта контролю: суцільний і частковий;
- 9) за сферою, складовими діяльності органів прокуратури: контроль виконання, контроль нормотворчості, контроль за дотриманням дисципліни, фінансовий (банківський, податковий, бюджетний тощо) контроль, статистичний контроль тощо;

10) залежно від кількості суб'єктів контролю: колективний і одноосібний;

11) за формами здійснення: перевірка, ревізія, моніторинг тощо;

12) залежно від мети контролю: запобіжний, активний і пасивний;

13) за ступенем значущості: формальний, звичайний і актуальний;

14) залежно від плановості контрольних заходів: плановий; позаплановий;

15) за природою реалізації: фактичний (реальний), документальний (паперовий), електронний тощо.

Розглянемо детальніше основні із запропонованих видів. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади [5]. Із наведеного вище випливає, що ключовими суб'єктами контролю за діяльністю органів прокуратури є Верховна Рада України (парламентський контроль) та Президент України (президентський контроль).

Цілком погоджуємося з О.М. Музчуком, який стверджує, що для парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів, у тому числі й прокуратури, характерні спеціальні форми реагування на порушення законності в діяльності правоохоронних органів: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акту, який регламентує їх діяльність; парламентське слухання з питань дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини; заслуховування звітів керівників правоохоронних органів; парламентське розслідування; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентське подання; депутатський запит; депутатське звернення; згода на призначення найвищого керівництва деяких із правоохоронних органів [6, с.237-238]. У той же час, наряду з власне Верховною Радою України парла-

ментський контроль можуть реалізовувати в межах наданих законодавством повноважень і комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, які діють на підставі спеціальних законів у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Так, наприклад, Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй, і здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави [7]. Основним завданням Рахункової палати є контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, проте у правовідносинах з прокуратурою даний орган готує і дає висновки та відповіді на звернення органів прокуратури з питань, що належать до її відання. Також слід звернути увагу, що до повноважень Рахункової палати належить проведення фінансових перевірок, ревізій в органах, підзвітних Верховній Раді України, у т.ч. й прокуратурі.

Суперечним суб'єктом контролю за діяльністю органів прокуратури є органи виконавчої влади, оскільки на відміну від суб'єктів парламентського та президентського контролю, на них цілком поширюється прокурорський нагляд за дотриманням законів тощо. Як слушно відмічає І.П. Виноградов, взаємовідносини прокуратури і виконавчої влади будуються за двома напрямками: відносини нагляду і відносини взаємодії [8, с.110].

Зокрема, згідно зі ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України, його заступники мають можливість брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Генеральний прокурор України, його заступники – у засіданнях колегій міністерств, а також місцевих Рад, їх виконавчих комітетів, комісій, інших органів управління.

Досліджуючи види державного контролю за діяльністю органів прокуратури в залежності від суб'єктів його реалізації, доцільно звернути увагу й на судовий контроль, під яким В.Б. Аверянов пропонує розуміти

використання судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт) [1, с.349]. Так, згідно з ч.3 ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [9]. У ряді відносин судовий контроль поширюється і на діяльність органів прокуратури. Цілком погоджуємося з тим, що звідси виникає певна напруга у взаємовідносинах двох відомств, із яких одне намагається зберегти колишні прерогативи, а інше набути нові повноваження [10, с.27].

Слід відмітити, що контроль суду за діяльністю органів прокуратури виявляється передусім у процесі розгляду скарг на дії органів прокуратури та їх посадових осіб. Зокрема, у I півріччі 2013 р. суди розглянули 2,4 тис. скарг на дії органів досудового розслідування та прокурорів, із них задоволено 1,1 тис. скарг, або 45,2% від кількості розглянутих [11]. Слідчим суддям згідно з положеннями ч. 1 ст. 303 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) від 13.04.2012 р. № 4651-VI [12] надійшло на розгляд 18,2 тис. скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування. Розглянуто (без повернутих) 14,1 тис. скарг, з яких задоволено 4,3 тис., або 30,2% від кількості розглянутих. У тому числі розглянуто (без повернутих): 3,5 тис. скарг – на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, у неповненні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 КПК України [12], а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити у визначений цим Кодексом строк, задоволено 808 скарг, або 22,9% від кількості розглянутих; 4,8 тис. скарг – на рішення слідчого чи прокурора про закриття кримінального провадження, задоволено 1,9 тис., або 38,5% від кількості

розглянутих; 563 скарги – на рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, задоволено 126, або 22,4% від кількості розглянутих [11].

Варто зазначити, що судовий державний контроль за діяльністю органів прокуратури має місце й в інших випадках. Зокрема, коли суд приймає рішення про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження його строків, проведення обшуку житла чи іншого володіння особи, здійснення виїмки матеріальних носіїв секретної інформації та/або документів, що містять банківську таємницю, здійснення примусової виїмки з житла чи іншого володіння особи, виїмки документа виконавчого провадження тощо [12].

Крім того, при розгляді кримінальних справ, особливо про посадові злочини, суд досліджує не тільки дії підсудного як посадової особи, а й умови, що сприяли вчиненню злочину. За вчинений злочин винний притягується до відповідальності, про що ухвалюється вирок. Формою реагування суду на виявлені недоліки в роботі органу прокуратури (прокурора), які зумовили те чи інше порушення або злочин посадової особи, може бути окрема ухвала, в якій звертається увага відповідного органу або посадової особи на факти недодержання закону, інші причини вчинення злочину й умови, що цьому сприяли, і порушується питання про вжиття заходів до їх усунення.

Досліджуючи державний контроль за діяльністю органів прокуратури, окрім суб'єктів його здійснення, варто звернути увагу й на інші критерії його класифікації. Так, як уже зазначалося вище, за обсягом контрольних повноважень розрізняємо загальний і спеціальний контроль над органами прокуратури та їх посадовими особами. Загальний контроль здійснюють державні органи загальної компетенції: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та ін., а спеціальний контроль здійснюється державними органами, для яких контроль є основним чи одним з основних напрямів (функцією) діяльності, наприклад, Рахункова палата України.

За часом реалізації державного контролю за діяльністю органів прокуратури ми виокремили ретроспективний, поточний і перспективний контроль. Так, при проведенні ретроспективних контрольних заходів суб'єкт контролю аналізує первинні матеріали минулих періодів (звіти, заяви, скарги, звернення тощо) стосовно діяльності прокуратури чи її посадової особи з метою виявлення вже наявних умов і підстав для прийняття обґрунтованих рішень, забезпечення законності й дисципліни. При чому в більшості випадків виїзд на об'єкт контролю не відбувається, а перевірка проводиться опосередковано. У свою чергу, поточний контроль передбачає реалізацію контрольних заходів (спостереження, перевірка, моніторинг) безпосередньо на об'єкті контролю (у відповідній прокуратурі) та за його межами в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань із метою перевірки виконання обов'язків, законності діяльності, службової дисципліни в органах прокуратури тощо. Відповідно, перспективний державний контроль за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб передбачає, на відміну від ретроспективного та поточного, здійснюється після виконання управлінських рішень і орієнтований на оцінку їх ефективності та розробку стратегічних заходів на майбутнє з метою запобігання та попередження недоліків й правопорушень.

За типом субординації в процесі здійснення контролю розрізняємо внутрішній і зовнішній державний контроль за діяльністю органів прокуратури. Так, внутрішній контроль здійснюється в межах безпосередньої організаційної підпорядкованості підконтрольного об'єкта контролюючому суб'єкту. А при зовнішньому контролі організаційна підпорядкованість відсутня (судовий контроль, контроль органів виконавчої влади). Крім того, слід звернути увагу, що при проведенні внутрішнього контролю можуть бути застосовані заходи дисциплінарної відповідальності, скасовані чи змінені рішення тощо, а при зовнішньому контролі суб'єкти контролю можуть діяти лише у межах передбачених законом повноважень (надання рекомендацій, призупинення не-

правомірних дій чи прийнятого правового акту, зверненням з поданням до компетентного органу, тобто опосередкований вплив).

Залежно від характеру здійснення державного контролю за діяльністю органів прокуратури було виокремлено прямий і непрямий контроль. Прямий контроль здійснюється уповноваженими державними органами – суб'єктами контролю шляхом здійснення перевірок, ревізій, експертиз, а непрямий застосовується в тих випадках, коли держава не може прямо контролювати діяльність органів прокуратури та отримує інформацію з інших джерел (статистичні дані, фінансові звіти, аналіз конкретних ситуацій тощо).

За обсягом дослідження об'єкта контролю розрізняємо суцільний та частковий державний контроль за діяльністю органів прокуратури. Суцільний контроль здійснюється по відношенню до всіх напрямків, елементів діяльності підконтрольного об'єкта у той час, як вибіркового – із метою перевірки окремого напрямку діяльності органу прокуратури чи його посадової особи.

Як бачимо, в Україні передбачена законодавчо та використовується низка різноманітних видів державного контролю за діяльністю органів прокуратури, проте на сьогодні немає спеціального нормативного акту, який би регулював засади здійснення контролю над інститутом прокуратури в Україні. Тому вважаємо доцільним додати окремий розділ «Контроль над системою органів прокуратури та її посадовими особами» в Закон України «Про прокуратуру» або прийняти окрему інструкцію із проведення контрольних заходів різних видів державного контролю.

Не менш важливою проблемою є нерозвиненість організаційно-інформаційних зв'язків між суб'єктами контролю та між суб'єктом та об'єктом контролю, що стримує оперативність та своєчасність реалізації державного контролю, особливо опосередкованого та перспективного. Більше того, на нашу думку, доцільно обрати головний контролюючий орган, який координуватиме здійснення різних видів державного контролю за діяльністю органів прокуратури і буде наділений більшим обсягом повно-

### АНОТАЦІЯ

У статті узагальнено та вдосконалено теоретико-правові підходи до класифікації видів державного контролю, на підставі чого запропоновано авторську класифікацію видів державного контролю за діяльністю органів прокуратури. Проаналізовано основні з них.

### SUMMARY

The paper summarizes and improved theoretical and legal approaches to the classification of types of state control on the basis of which the author proposed a classification of types of state control over the activities of the Prosecutor's Office. Analyzed the main ones.

важень (наприклад, підпорядкування лише Верховній Раді України або лише Президентові України).

Проте, досліджуючи питання державного контролю за діяльністю органів прокуратури в Україні, не можна не звернути увагу на численні випадки перевищення законодавчо наданих повноважень уповноважених державних органів щодо втручання у діяльність інших структур, що має суттєве значення в процесі функціонування системи органів прокуратури. Крім того, мають місце випадки невиконання управлінських та контрольних рішень та порушення вимог чинного законодавства, прав і свобод людини та громадянина, корупція та хабарництво тощо. Для вирішення даної проблеми необхідно розвивати стратегічно орієнтований перспективний державний контроль із використанням сучасних технологій контролінгу й моніторингу, а також законодавчого посилення відповідальності та заходів дисциплінарного впливу в даній сфері.

### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн. у двох томах: том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання). дис. ... канд. юридичних наук / Шестак В.С. // 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 195 с.
3. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
4. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури

України. Дис. ... канд. юрид. наук / Кулинич С.А. // 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х., 2007. – 191 с.

5. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ. – Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

6. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... док. юрид. наук / О.М. Музичук // 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2010. – 481 с.

7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР. – Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

8. Виноградов И.П. Место и роль органов российской прокуратуры в механизме распределения властей (Теоретико-правовое исследование): дис. ... кандидата юрид. Наук: 12.00.01 / Виноградов И.П. – Коломна, 2000. – 191 с.

9. Конституція України. – Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Драговоз В. Взаємодія суду та прокуратури в кримінальному судочинстві / В. Драговоз // Вісник прокуратури. – 2006. – №8. – С.26-31.

11. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 1 півріччі 2013 р. (за даними судової статистики). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/34DFFD847D91A549C2257C0B004E5AC0](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/34DFFD847D91A549C2257C0B004E5AC0)

12. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. – Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст.88.