

КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

У статті вивчено та проаналізовано питання контролю за здійсненням адміністративно-правових форм у прокурорській діяльності. Розкрито зміст поняття «контроль», розглянуто види та стадії державного контролю, схарактеризовано гарантії законності прокурорської діяльності. Визначено, що ефективно здійснювати адміністративно-правові форми прокурорської діяльності можна лише за наявності чіткого контролю.

Ключові слова: контроль, прокурорська діяльність, адміністративно-правові форми, нормативно-правове регламентування.

**Курко Олександр
Миколайович,**

здобувач Міжрегі-
ональної академії
управління персо-
налом

Контроль – це функція управління. Основною метою контролю відповідно до нашої тематики є виявлення недоліків та їх своєчасне виправлення шляхом корегування дій органів прокуратури. Хоча заходи контролю здійснюються шляхом різноманітних планових і позапланових перевірок, ревізій, обстежень, контроль є комплексною функцією і не зводиться лише до процесу перевірки. Контроль можна поділити на такі стадії: 1) перевірка відповідності фактично вчинюваних дій запланованим на стадії планування та виявлення недоліків; 2) оцінювання недоліків щодо можливості їх впливу на подальшу діяльність органів державного управління; 3) розроблення пропозицій, рекомендацій та заходів для виправлення виявлених недоліків. Функцію контролю, наприклад, закріплено в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». У ст. 1 визначено, що є державним контролем: державний нагляд (контроль – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості

продукції, робіт і послуг, прийнятого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [1, с. 267–268].

Державний контроль здійснюється на принципах підконтрольності та 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) [2].

Чинне законодавство чітко встановлює достатньо широкий обсяг повноважень органів прокуратури, а різноманітна практика їх виконання часто породжує складні ситуації. Постає проблема встановлення механізмів контролю за реалізацією повноважень, особливо коли вони стосуються сфери охоронюваних Конституцією України прав, свобод людини, законних інтересів суспільства і держави.

Як уже зазначалося, адміністративно-правові форми прокурорської діяльності передбачають різноманітні можливості дій прокурорів, визначені законом, які можуть використовуватися на власний розсуд під час вирішення поставлених перед ними завдань.

Отже, гарантіями законності прокурорської діяльності є:

- по-перше, процедура застосування повноважень, тобто свобода

вибору рішення обмежена передусім Основним Законом – Конституцією України, адже ч. 2 ст. 8 зазначає, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, відповідно й органи прокуратури у своїй діяльності не можуть порушувати її норми, права та свободи людини і громадянина, які є найвищою соціальною цінністю та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

- по-друге, закон, який закріплює за органом прокуратури права і обов'язки, обмежує останніх визначеною сферою діяльності;

- по-третє, прокурорська діяльність, що чітко регламентується законом, пов'язує її з метою, якої слід досягнути за результатами вчинених дій. Такий підхід прямо зазначається законодавцем або впливає зі змісту закону при його інтерпретації. Може бути така ситуація, коли повноваження використано відповідно до мети і в межах закону, але прийняте рішення не є найбільш адекватним і доцільним. Тоді органи прокуратури самостійно оцінюють ситуацію, тобто конкретні обставини справи, і вибирають найбільш доцільне рішення, яке відображає всю специфіку проблеми та дозволяє досягти мети, поставленої законом. Іншими словами, прокуратура не протиставляє доцільність і законність, а селективно знаходить найкращу (доцільну) оптимальність із запропонованого законом, тим самим діє в межах законності;

- по-четверте, спеціальними принципами прокурорської діяльності є:

1) об'єктивність і неупередженість; 2) рівність перед законом; 3) пропорційність; 4) розумний час прийняття рішення; 5) застосування вказівок; 6) відкритість рішень; 7) відступ від рішень вищестоящих органів; 8) характер контролю; 9) утримання органу прокуратури від дій; 10) повноваження прокуратури щодо отримання інформації;

– по-п'яте, правосвідомість і правова культура прокурора, адже правосвідомість – явище ідеальне, безпосередньо його спостерігати неможливо. Воно становить собою сферу чи зону свідомості, що відбиває правову дійсність у формі юридичних знань та оціночного ставлення до права і практики його реалізації, соціально-правових установок і ціннісних орієнтацій, що регулюють поведінку (діяльність) людей у юридично значимих ситуаціях.

Контроль за здійсненням адміністративно-правових форм органами прокуратури також можна розглянути на трьох рівнях організації – зовнішньофункціональному, внутрішньосистемному та громадському. Щодо зовнішньофункціонального, то він здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Вищою радою юстиції України, міжнародними організаціями, судом.

Генеральний прокурор України призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. Порядок надання згоди встановлюється Регламентом Верховної Ради України. Рішення парламенту України про відмову в наданні згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України є підста-

вою для письмового подання Президента України про надання згоди на призначення іншої особи. Строк його повноважень становить п'ять років. Одну і ту ж особу не може бути призначено на посаду Генерального прокурора України більш ніж на один строк.

Генеральний прокуратур України особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Верховна Рада України здійснює контроль за прокурорською діяльністю і через свої комітети або через спеціально створені тимчасові контрольні та слідчі комісії.

Неможливо оминати й положення ст. 122 Конституції України про висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку, та про строк його повноважень. Цілком погоджуємося з думкою Е. Невмержицького, який зазначає, що інститут висловлення недовіри Генеральному прокурору потребує скасування [3, с. 69].

Керівники регіональних і місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Прокурор звільняється з посади в разі порушення ним вимог щодо

несумісності за поданням Вищої ради юстиції, яке вона вносить особі, уповноваженій законом приймати рішення про звільнення прокурора. Подання про звільнення Генерального прокурора України з посади в разі порушення ним вимог щодо несумісності Вища рада юстиції вносить Президенту України.

Питання організації внутрішньосистемного контролю за прокурорською діяльністю цілком покладаються на Генерального прокурора України, підлеглих йому регіональних і місцевих прокурорів, прокурорське самоврядування, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокурорів.

У правоохоронних органах дотримання фінансового законодавства при витраті бюджетних засобів, що виділяються на забезпечення їх роботи, потребує ефективного державного фінансового контролю. Фінансовий контроль – це спеціальний державний контроль, здійснюваний відповідними фінансовими органами та їх посадовими особами із забезпечення законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів і пов'язаних із ними матеріальних цінностей [1, с. 110].

Фінансовий контроль за діяльністю прокуратури – це перевірка законності та доцільності її дій у галузі утворення, розподілу та використання грошових фондів, що дозволяє отримати оперативну інформацію, яка об'єктивно відображає стан фінансових справ в органах прокуратури, відповідність їх діяльності визначеним державним програмам, ви-

явлення недоліків у змісті рішень, що приймаються, організації їх виконання, способах і засобах їх реалізації.

Фінансовий контроль за прокурорською діяльністю здійснює Верховна Рада України безпосередньо, через Рахункову палату України; через комітет Верховної Ради України з питань бюджету; а також Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України.

Міжнародний контроль за прокурорською діяльністю здійснюється міжнародними органами та організаціями в межах реалізації спільних програм.

Судовий контроль за діяльністю органів прокуратури гарантує верховенство права в державно-владних правовідносинах і здійснюється судами загальної юрисдикції. У стислому вигляді сутність судового контролю можна визначити як використання судом своїх повноважень у разі встановлення факту, що орган прокуратури здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт). Важливо підкреслити, що мета судового контролю полягає не в тому, щоб оскаржити законність того чи іншого рішення. Судовий контроль, як це впливає із самої назви, – це не апеляція на винесене рішення: суд розглядає не лише питання про законність процесу прийняття рішень, а й питання про законність самого рішення, акта, дії, про відповідність їх Конституції чи законам.

О. Чернецький, досліджуючи питання видів внутрішньовідомчого

контролю, запропонував таку класифікацію: по-перше, за спрямованістю контрольної діяльності внутрішньовідомчий контроль може бути зовнішнім і внутрішнім; по-друге, залежно від кола контрольованих видів діяльності розрізняють загальний та спеціальний контроль; по-третє, залежно від стадій розгляду контрольного питання контроль може бути попереднім, поточним і подальшим; по-четверте, за способом організації контрольної діяльності можна виділити чотири основних види контролю: інспекторський, оперативний, зональний та автоматизований контроль; по-п'яте, за часом здійснення внутрішньовідомчий контроль може бути постійний і тимчасовий; по-шосте, за сферами, які підлягають відомчому контролю, останній може бути санітарний; фінансовий; господарський; контроль за службовою, стройовою, фізичною, вогневою та іншими видами підготовки працівників органів прокуратури; по-сьоме, за відкритістю – гласний та негласний [4, с. 911].

Внутрішній контроль здійснюється і через перелік установлених законом вимог до кандидата на посаду прокурора. Так, прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років і володіє державною мовою. Прокурором регіональної прокуратури може бути призначено громадянина України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше трьох років. Прокурором Генеральної прокуратури України може бути призна-

чений громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше п'яти років. Військовими прокурорами призначаються громадяни з офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту [5].

Військовослужбовці військової прокуратури у своїй діяльності керуються Законом України «Про прокуратуру» і проходять військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та інших законодавчих актів України, якими встановлено правові та соціальні гарантії, пенсійне, медичне та інші види забезпечення, передбачені законодавством для осіб офіцерського складу Збройних Сил України.

Щодо кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія організовує спеціальну перевірку. Відомості про особу, які підлягають спеціальній перевірці, а також порядок її здійснення визначаються Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом на посаду прокурора неправдивих відомостей або підроблених документів Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів приймає рішення про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів.

Прокурор щорічно проходить таємну перевірку доброчесності, яку проводять підрозділи внутрішньої

безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України.

Організація контролю і перевірки виконання в прокуратурі регламентується низкою відомчих нормативних актів, зокрема Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України № 18 від 1 квітня 2010 р. Документи, виконання яких підлягає обов'язковому контролю, визначає керівник прокуратури (п. 6.1. Інструкції) [6].

Контроль за виконанням повинен мати превентивне значення і забезпечувати не лише дотримання строків, але й фактичне виконання документів, їх якість і повноту.

Невід'ємною частиною організацій роботи в міській (районній) прокуратурі є контроль і перевірка виконання протоколів нарад. Контроль виконання – це засіб забезпечення високого рівня ефективності прокурорського нагляду, зміцнення виконавчої дисципліни, попередження фактів невиконання або ж неякісного виконання прийнятих рішень. За своїм змістом контроль є сукупністю дій і заходів, спрямованих на перевірку своєчасності та якості роботи з виконання службових обов'язків, запланованих заходів, доручень і завдань Генерального прокурора України та прокурорів обласного рівня.

Предметом такого контролю є строки, повнота і якість виконання завдань, доручень, планів, рішень та інших організаційно-розпорядчих документів. Основним завданням контролю і перевірки виконання є:

1) установлення фактичного стану виконання вимог законодавства,

контрольних вимог; упущень в організації роботи;

2) забезпечення виконавчої дисципліни та відповідальності в роботі оперативного складу прокуратури з виконання покладених на нього службових обов'язків;

3) своєчасне виявлення, усунення та попередження порушень і недоліків в організації діяльності органів прокуратури, виконання завдань, рішень, організаційно-розпорядчих та інших документів, що стосуються діяльності прокуратури;

4) з'ясування причин недоліків і допущених порушень і підготування пропозицій щодо їх усунення, а також внесення змін до раніше прийнятих контрольних рішень;

5) підвищення ролі й авторитету органів прокуратури в структурі державних органів.

Здійснення прокурором означених завдань із контролю досягається шляхом одержання від підлеглих звітів про хід виконання планів, завдань, наказів та інших контрольних документів і перевірка реально проведеної роботи.

У прокуратурах, де запроваджено комп'ютерний облік контрольних завдань, регулярно з метою контролю робиться їх контрольне роздрукування, а після виконання документів до комп'ютерної бази заносяться відповідні дані про результати виконання.

Важливе значення в прокурорській діяльності займає взаємоконтроль – здійснення контролю самими працівниками органів прокуратури. Основна мета цієї форми контролю спрямована на взаємодопомогу

та взаємовиручку. Формою такого контролю може бути наставництво.

Контроль за прокурорською діяльністю забезпечується також можливістю притягнення прокурора до відповідальності. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія України може притягнути прокурора до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване звільнення з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) учинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань щодо їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, що є

порушенням презумпції невинуватості [5].

Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом.

Під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора в разі потреби може бути проведений такий контрольний засіб, як атестація прокурора. Мотивоване рішення про потребу її проведення приймається Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів України.

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку.

Кожен, кому відомий факт вчинення прокурором дисциплінарного проступку, може звернутися зі скаргою (заявою) до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Після її реєстрації член органу, що здійснює дисциплінарне провадження, своїм мотивованим рішенням відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження або порушує дисциплінарне провадження щодо прокурора.

За результатами ретельної перевірки фактів, викладених у скарзі (заяві), готується висновок, який містить інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Розгляд такого висновку відбувається в присутності особи, яка подала скаргу (заяву), та прокурора, дії якого оскаржуються,

на засіданні Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора може бути розглянуто і без нього у випадках, коли належним чином повідомлений прокурор: 1) повідомив про згоду на розгляд висновку за його відсутності; 2) не з'явився на засідання, не повідомивши про причини неявки; 3) не з'явився на засідання повторно.

Після розгляду висновку більшістю голосів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймається рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення, про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора або про закриття дисциплінарного провадження.

На прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: 1) догана; 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду; 3) звільнення з посади в органах прокуратури [5].

Прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або Вищої ради юстиції.

Для прокурора як для особи, що захищає права людини та інтереси держави, на нашу думку, найважливішою формою контролю є самоконтроль. Самоконтроль займає окрему позицію в системі контролю. Це є «самодіючий контроль», який реалізовується автоматично. Самоконт-

роль – це свідомо здійснюваний прокурором процес, завдяки якому той досягає узгодженості між власною діяльністю (результатом) і відповідним критерієм.

Самодисципліна, самоконтроль і відповідальність – це ті три основні вимоги, які повинні стати головними для кожного прокурора.

Отже, з вищевикладеного видно, що без чітко організованого контролю не можуть ефективно здійснюватися адміністративно-правові форми прокурорської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
3. Невмержицький Е. Незалежність прокурора як гарантія забезпечення верховенства права в державі / Невмержицький Е. // Вісник прокуратури України. – 2007. – № 10. – С. 63–71.
4. Чернецький О. Л. Види та форми внутрішнього контролю в органах внутрішніх справ / О. Л. Чернецький // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 910–914.
5. Про прокуратуру : Закон України від 17 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206.
6. Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України: Наказ ГПУ від 1 квітня 2010 р. № 18.
7. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793 (із змінами та доповненнями).

Курко О. М. Контроль за реализацией административно-правовой формы органов прокуратуры.

В статье изучены и проанализированы вопросы контроля административно-правовых форм в прокурорской деятельности. Раскрыто содержание понятия «контроль», рассмотрены виды и стадии государственного контроля, охарактеризованы гарантии законности прокурорской деятельности. Определено, что эффективно осуществлять административно-правовые формы прокурорской деятельности можно только при наличии четкого контроля.

Ключевые слова: контроль, прокурорская деятельность, административно-правовые формы, нормативно-правовое регламентирование.

Kurko O. M. Monitoring the implementation of administrative and legal form of the procuracy authorities.

The paper studied and analyzed the issues of control of administrative and legal forms in the prosecutor's activity. We have defined the content of the concept of «control», considered the types and stages of state control, and characterized the guarantees of the legality of the prosecutor's activity. It has been determined that it is effective to implement the administrative and legal forms of prosecutorial activities only if one can provide the precise control.

Key words: control, procuracy activities, administrative and legal forms, legal regulation.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2014