УДК 347.963.008.6:342.5

СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖ ПРОКУРОРСЬКИМ НАГЛЯДОМ І КОНТРОЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Сухонос В.В., канд. юрид. наук, професор кафедри
кримінально-правових дисциплін

Постановка проблеми. У сучасній державі контроль має велике значення для організації всіх найважливіших сфер її життєдіяльності. Державний контроль – це специфічний вид діяльності державних органів, метою якого є забезпечення законності в різних сферах суспільних відносин. Цей вид діяльності розглядається як система спостереження та перевірки функціонування і фактичного стану об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості і ефективності ухвалених ним управлінських рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих в цих рішеннях, усунення негативних наслідків їх виконання та інформування про це компетентних органів [1]. При цьому держконтроль може здійснюватися у формах, які встановлені законом, як у сфері діяльності державних органів, організацій і посадовців, так і у сфері діяльності суб'єктів громадянського суспільства.

Кінцева мета державного контролю – ліквідація допущених порушень законів, покарання винних у формі, встановленій законом, а також відшкодування постраждалим особам збитків, які були їм заподіяні в результаті протиправних дій підконтрольних організацій і посадовців. Тобто державний контроль в Україні здійснюється для забезпечення прав громадян та інтересів держави. Контроль необхідний державі для забезпечення її регулятивного впливу на суспільні відносини, утвердження дисципліни і порядку в суспільстві. Він протистоїть стихії, анархії, процесам дестабілізації, тому без нього немислимий соціальний прогрес. На наш погляд, контроль нерозривно пов'язаний з поняттям законності, оскільки однією з основних його цілей є

застосування на практиці вимог щодо організації суспільного життя, які зафіксовані в положеннях закону.

Це дає можливість зробити висновок, що державний контроль має різні види і форми, які відрізняються за характером і глибиною контролю, змістом контрольних функцій, обсягом контрольних повноважень, засобами впливу на об’єкти контролю та посадовців, які не дотримуються виконавської дисципліни, та за іншими ознаками.

Аналіз досліджень і публікацій. При дослідженні питання становлення інституту державного контролю [2], перед автором постало питання співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду. Проблема визначення державного контролю, прокурорського нагляду та співвідношення цих понять розглядалась вітчизняними та російськими вченими. В.Г. Даєв і М.Н. Маршунов [3] розрізняють нагляд і контроль за їх відношенням до свого предмету, за самим предметом, за межами наглядової і контрольної перевірок. На їх думку, нагляд, на відміну від контролю, завжди здійснюється ззовні, по відношенню до об’єктів інших систем, тоді як контроль може здійснюватися і усередині системи. Аналізуючи різні доводи відносно контролю і нагляду, Шалумов М.С. приходить до таких висновків: предметом державного контролю є оперативна діяльність підконтрольних суб'єктів, предметом же прокурорського нагляду є виключно виконання законів органами влади, управління і контролю; межі прокурорського нагляду визначаються не тільки предметом, але і підставами для прокурорського втручання, а перевірки контролюючих органів проводяться систематично [4].

Співвідношення нагляду прокуратури та контролюючої діяльності державних органів досліджувалося також і вітчизняними авторами [5]. Хоча сьогодні українські науковці значно більше уваги приділяють дослідженню сутності прокурорського нагляду та місцю прокуратури в механізмі держави [6].

Виходячи з цього, **метою статті** є з’ясування співвідношення прокурорського нагляду та контрольної діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Можливості чітко налагодженого,

професійного державного контролю досить великі. Він може стати надійним засобом забезпечення державної виконавської дисципліни, постійного вдосконалення системи державного управління, а також істотно впливати на економічну політику держави, бути дієвим інструментом її реалізації.

Характерною ознакою становлення нової української державності є поява багатьох раніше невідомих контрольних органів, діяльність яких має безпосереднє відношення до забезпечення законності в країні.

Тому не викликає сумнівів те, що створення дієвої системи державного контролю, яка на сьогодні відповідала б потребам суспільства, передбачає реалізацію комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правової бази, методології та організації його проведення.

Удосконалення методології проведення державного контролю, на наш погляд, включає: уточнення поняття державного контролю; визначення його мети і завдань; визначення принципів організації системи державного контролю; встановлення чіткої класифікації органів державного контролю; визначення критеріїв і показників оцінки діяльності контрольних органів.

Вважаємо, що державний контроль – це діяльність держави в особі уповноважених нею органів з перевірки дотримання законодавчих та інших нормативних правових актів, норм, стандартів і правил, використання державних коштів і власності, оцінки доцільності прийняття управлінських рішень, пов’язаних з проведенням державної економічної, соціальної і екологічної політики, і тих, що зачіпають інтереси громадян, юридичних осіб, країни в цілому, а також усунення і попередження різних правопорушень.

Основна мета державного контролю – забезпечення державної виконавської дисципліни, єдність рішення і виконання, попередження можливих помилок і недоліків у діяльності органів державної влади.

Автор розділяє думку Ларіонова Г.А. про те, що основними завданнями державного контролю є: виявлення правопорушень, оцінка законності і ефективності витрачання державних коштів, а також використання державної власності з метою вжиття коригуючих заходів, в необхідних випадках притягнення винних до відповідальності; оцінка доцільності та обґрунтованості

управлінських рішень міжвідомчого, міжрегіонального і загальнодержавного значення, що приймаються, з метою попередження можливих негативних наслідків їх виконання; аналіз стану справ в підконтрольній сфері та інформування вищестоящих органів державної влади і суспільства про результати перевірок, висновки і заходи за результатами цих перевірок; профілактика різних видів порушень виконавської дисципліни [7].

Як цілісна організаційна система державний контроль складається із сукупності взаємопов'язаних елементів – суб'єктів, об'єктів і засобів контролю (види, форми, методи, технологія, технічні засоби) [8].

Система державного контролю побудована за такими основними принципами: законодавче визначення статусу, повноважень і відповідальності контрольних органів; наділення контрольних органів відповідними державними повноваженнями; незалежність контрольних органів при здійсненні своїх повноважень від державних і місцевих органів, організацій і посадовців; скоординованість дій контрольних органів; проведення контролю регулярно, відповідно до графіка, його прозорість, високий професіоналізм осіб, які здійснюють перевірку; невідворотність покарання винних за виявлені порушення виконавської дисципліни; відповідність порушень виконавської дисципліни заходам, які вживаються до порушників; гласність результатів перевірок, що проводяться, із дотриманням державної і комерційної таємниці щодо суб'єктів господарської діяльності, які перевіряються; єдина методологія проведення контролю, загальна інформаційна база, яка забезпечує доступ до інформації, що не є державною таємницею, всіх органів державного контролю і деякі інші.

Класифікація органів державного контролю передбачає впорядкування їх системи, а також створення умов для узгодженої роботи [9]. Однак вона повинна характеризуватися за такими ознаками:

1) приналежністю контрольних органів до відповідної гілки влади: президентські структури; контрольний орган законодавчої влади (Рахункова палата); контрольні органи виконавчої влади (інспекції тощо); контрольні органи судової влади;

2) ієрархічним рівнем контрольних органів: вищі і місцеві органи державного контролю;

3) статусу структур, що здійснюють державний контроль: самостійні, спеціально створені для цієї мети органи; структурні підрозділи в системі органів державної влади;

4) ступеня спеціалізації державних органів: структури, які повністю спеціалізуються на здійсненні державного контролю (інспекції, Уповноважений з прав людини та ін.)

5) за напрямками контрольної діяльності можуть бути створені структури, що здійснюють контроль за дотриманням діючих законів.

Виникає питання про те, як оцінювати роботу контролюючих органів. На наш погляд, оцінку їх роботи необхідно здійснювати у взаємозв'язку з реалізацією заходів, що вживаються за результатами перевірок. Одним з основних критеріїв оцінки роботи співробітників органів державного контролю повинне стати реальне вжиття заходів впливу на порушників виконавської дисципліни, а також реалізація підготовлених ними рекомендацій. Але не слід рахувати кількість перевірених об'єктів і заохочень співробітників контрольних органів.

В процесі удосконалення організації державного контролю необхідно вирішувати такі завдання: уточнення функцій органів влади і забезпечення скоординованості (узгодженості) їх дій при здійсненні державного контролю; уникнення невиправданого дублювання; впорядкування організаційної структури системи контрольних органів, приведення її у відповідність з їх контрольними повноваженнями і функціями; створення єдиної інформаційної системи державного контролю; визначення і законодавче закріплення джерел фінансування контрольних органів.

Однак в даний час важко дати вичерпну відповідь на питання про віднесення тих чи інших органів до контрольних і як таких, що підлягають нагляду прокуратури. Складність ситуації в тому, що контроль як функція управління – категорія досить широка. Всі, хто має владу, управляють і в тій чи іншій мірі і контролюють.

В деяких випадках вже в самій назві органу міститься пряма вказівка на те, що він є контрольним. Наприклад, у складі Національного банку України є Департамент валютного контролю та ліцензування та Департамент банківського регулювання і нагляду.

Окреме місце в структурах влади займають органи, які, будучи за своєю суттю контрольними, практично непідналглядні прокуратурі, наприклад, Рахункова палата України, Центральна виборча комісія України та деякі інші.

Інакше кажучи, поняття органів контролю, на які поширюється прокурорський нагляд, ще не набуло точного юридичного визначення, воно потребує чіткої правової інтерпретації. У зв'язку з цим в даний час актуальне питання про співвідношення прокурорського нагляду і державного контролю.

Басков В.І. [10] і Бесарабов В.Г. [11] відзначають, що за радянських часів функції нагляду і контролю не перетиналися, вони, за деяким винятком, чітко розмежовувалися, розглядалися як різні і за змістом, і за формою, "пов'язувалися" з різними суб'єктами. Поняття контролю (тут і далі мається на увазі тільки державний контроль) пов'язувалося з діяльністю численних органів: від Рад до галузевих інспекцій. Було і так, що державний контроль вважався прерогативою однієї спеціалізованої системи, яка була підпорядкована Міністерству державного контролю СРСР. Хоча і тоді діяльність деяких контрольних органів вважалася наглядовою, що, крім всього іншого, відображалося і в їх назвах (Держенергонагляд, Держміськтехнагляд, Держсільгосптехнагляд тощо). Але при цьому, як показує проведений нами аналіз, за прокуратурою не визнавалася функція зовнішнього контролю. І в нормативно-правових актах, і в літературі прокуратура розглядалася як орган (система органів) нагляду за виконанням законів. Проте необхідно визнати, що обсяг наглядових функцій прокуратури був не завжди однаковий, але тоді функції контролю на неї не покладалися, за винятком внутрівідомчого (контролю вищестоящих прокурорів за нижчестоящими).

Водночас слід зазначити, що органи нагляду і контролю, виконуючи загальне завдання боротьби за законність, за своїм правовим становищем були різними органами радянської держави, кожний з яких використовував тільки

властиві йому методи.

Дослідники прокурорського нагляду в СРСР як форми державної діяльності відзначали, що особливістю нагляду прокуратури за законністю в управлінні було те, що єдиною підставою для використання прокурорами наданих їм повноважень щодо залучення посадовців до відповідальності було порушення закону. Прокурори оцінювали діяльність органів державного управління, їх посадовців тільки з таких позицій [12].

Однак і сьогодні, оцінюючи дії органів управління і посадовців з позиції законності, прокурор не може опротестувати той чи інший правовий акт, керуючись мотивами його недоцільності. З іншого боку, він не може відмовитися від вжиття заходів щодо усунення допущеного порушення закону, посилаючись на те, що вважає порушення до деякої міри доцільним.

На відміну від прокурорського нагляду завдання органів державного контролю не вичерпуються перевіркою законності тих або інших правових актів управління, дій посадовців. Їх завдання набагато ширші, оскільки стосуються самої суті управлінської діяльності з виконання рішень, з'ясування реальних результатів виконання, оцінки засобів, що використовувалися, їх доцільності. Контрольний орган може порушити питання про недоцільність дій органу управління навіть при досягненні ним необхідного результату і при умові, що він дотримувався вимог закону.

Але коли йдеться про виконання законів, а в публікаціях про прокурорський нагляд зазначається саме це, на наш погляд, взагалі не потрібно говорити про поєднання принципів законності і доцільності, розділяти законність і доцільність. Адже законність не може бути недоцільною.

Якщо заглибитися в історію, то побачимо в основному таке ж розуміння функцій прокуратури як наглядового органу [13]. Проте протягом останніх років ситуація змінилася. Нині наполегливо проводиться думка про те, що контроль і нагляд – це синоніми, а прокурорський нагляд є особливим видом державного контролю [14], що прокурорський нагляд – це контроль за контролем, який здійснюється спеціальними органами. Чи правомірна така постановка питання? На думку Алексєєва А.І., "так" [15], хоча в Законі України

“Про прокуратуру” нічого не сказано про зовнішні контрольні функції прокуратури, і вона розглядається як система органів нагляду.

Як відомо, контроль є однією з функцій управління в соціальних системах. Управління, якщо розглядати найширше значення цього слова, в першу чергу відноситься до прокуратури. Слова “прокуратура”, “прокурор” мають своїм коренем латинське “procurare”, що буквально означає “піклуюся”, “управляю” [16]. Звичайно, “прокурорське управління” – це управління особливе. Слід погодитися з Алексєєвим А.І., що управління неможливе без контролю не тільки внутрішнього, але і зовнішнього. Це може бути процес, який відбувається з метою вплинути на систему для підтримання її у встановленому режимі або для переведення з одного стану в інший при умові забезпечення неухильного дотримання законів. З погляду теорії соціального управління, прокурорський нагляд може бути інтерпретований як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування системи вимогам законів. А це не що інше, як контроль [17].

Треба мати на увазі, що відповідні президентські структури, Уряд України, прокуратура, Міністерство внутрішніх справ, Рахункова палата України, Уповноважений з прав людини, органи санітарно-епідеміологічного нагляду, Міністерство фінансів України, Національний банк України і деякі інші органи фактично є системою державного контролю в країні.

Розглядаючи систему державного контролю в Україні на даний час, необхідно відзначити, що вона перебуває у стадії формування, а її законодавча база повинна бути набагато кращою. Практика свідчить, що органи державного контролю сьогодні умовно можна вважати елементами контролюючої системи. Вони об’єднані формальними ознаками причетності до вирішення питань контролю за виконанням законодавства. Зв’язки між ними досить слабкі, а систему, як відомо, вирізняє не тільки наявність елементів, але й стійкі зв’язки між ними. Система відмежовується від свого середовища і протистоїть йому як щось єдине завдяки наявності в ній особливих внутрішніх і зовнішніх зв’язків, а також певної організованої форми.

Однак слід зазначити, що, незважаючи на велику кількість

контролюючих органів, вони мають обмежені можливості практичного впливу, про що свідчать постійне збільшення корупційних дій та інших порушень законів. Ці органи організаційно роз'єднані, в їх роботі багато дублювання, низька результативність реагування на виявлені порушення. Але все-таки вони пов'язані спорідненістю виконуваної функції (контроль). Саме зазначені характерні риси дозволяють, на нашу думку, говорити про систему державного контролю, яка об'єднує як органи, наділені разом з іншими управлінськими функціями контрольними повноваженнями, так і органи, що створені тільки з цією метою.

Прокурорський нагляд як одна з форм державного контролю має свою специфіку. І саме через свою специфіку прокурорський нагляд в соціальній практиці є самостійним державно-правовим інститутом, вплив якого виходить за межі суто контрольної діяльності.

Однак не можна заперечувати того, що, наприклад, в приміщеннях, в яких розташовується прокуратура, повинні дотримуватися санітарні правила, а особи, які користуються транспортом, що належить прокуратурі, зобов'язані дотримуватися правил дорожнього руху. Отже, можна зазначити, що прокуратура з цих питань підконтрольна відповідним органам контролю. Але, по-перше, істотно відрізняються зміст, обсяг, форми реалізації повноважень прокуратури і "просто" контролю; по-друге, якщо законами, за виконанням яких прокуратура поки що здійснює нагляд, регулюються практично всі сфери правових відносин, то діяльність кожного з органів контролю обмежена рамками спеціальної компетенції, яка вужча у порівнянні з предметом прокурорського нагляду.

Діяльність прокуратури поширюється на об'єкти, які не підпорядковані їй в адміністративному порядку, і не обмежена рамками тієї або іншої галузі господарства. Крім того, прокуратура наділена конкретними владними повноваженнями щодо притягнення до відповідальності осіб, які порушили закони.

Підтримуючи тісні ділові контакти з контролюючими органами, прокуратура ніякою мірою не має права ухилятися від своїх обов'язків щодо

нагляду за виконанням ними законів.

Механізм забезпечення законності в діяльності державних органів, які відносяться до всіх ієрархічних рівнів владних систем, включає контроль як відомчий (внутрішній), так і позавідомчий (зовнішній) по відношенню до кожної системи. На сьогодні, під час перехідного періоду, в Україні жодна система державних органів не може функціонувати оптимально, адже існує лише внутрісистемний (відомчий та ін.) контроль вищестоящих органів за виконанням законів нижчестоящими. Такий контроль, на наш думку, повинен доповнюватися державним контролем за виконанням законів, в основному – прокурорським наглядом, який, як вважає Клочков В.В., в тій або іншій формі здійснюється на різних рівнях будь-якої системи державних органів [18].

Висновки. Характерною рисою прокуратури як підсистеми (елементу) системи державного контролю, яка формується, є те, що вона посідає в ній специфічне місце, оскільки на відміну від інших елементів, наприклад, відомчого і позавідомчого контролю, від імені держави здійснює нагляд за законністю в діяльності інших контролюючих органів.

Прокурорський нагляд за своєю політичною і юридичною природою був і в перехідній період залишається основним видом державного контролю за дотриманням законів учасниками правових відносин.

Слід зазначити, що органи прокурорського нагляду не входять в систему органів управління, тому адміністративної влади не мають. Відмінність адміністративного нагляду від прокурорського якраз і полягає в в тому, що у першого є певний комплекс адміністративно-владних засобів, за допомогою яких контролюючий орган впливає на діяльність підконтрольного об’єкта.

Загальна оцінка цих чинників дозволяє зробити висновок, що принципова основа для забезпечення взаємодії органів прокуратури і контролюючих органів є. Окремі завдання кожної з підсистем співпадають із завданнями суміжної системи.

Виходячи з цього визначення прокурорського нагляду, можна було сподіватися, що прокуратура реагуватиме на нечіткість, змішування функцій державних органів, зокрема, на “переплетення” компетенцій деяких

контрольних (наглядових) органів. Проте насправді цього не відбувається. Фактично прокуратура не займається спірними питаннями щодо компетенції державних органів, зокрема контрольних, і не втручається у їх вирішення.

За останні роки накопичений певний досвід взаємодії прокуратури з органами контролю, у тому числі і з новоствореними. У цій галузі з'явилося багато нових напрацювань, що відповідають соціально-економічним, політичним та іншим умовам. Але виникли також і раніше невідомі проблеми. Найістотнішою з них є та, що в обстановці правового нігілізму, який посилюється, і применшення ролі прокуратури, волюнтаристських спроб обмеження її функцій деякі органи, що здійснюють контрольні функції, намагаються вийти з під нагляду прокуратури. Зокрема, інколи ігноруються такі повноваження прокурорів, як право безперешкодного входу на територію і в приміщення, в яких розташовуються органи контролю, отримання статистичних та інших даних, вимоги про проведення ревізії і перевірок тощо [19].

Ми вважаємо, що це повинно вирішуватися на законодавчому рівні. Хоча це ліквідує усі недоречності, які виникають стосунках прокуратури з органами контролю. Справа не стільки в нормативно-правових положеннях ("найправильніші" з них можуть, як свідчить досвід, ігноруватися), скільки в повсякденній практиці узгодження, скоординованості зусиль щодо забезпечення законності, використання з цією метою можливостей як прокуратури, так і органів контролю. При цьому дуже важливо подолати недоліки вузьковідомчого підходу, налагодити безперебійний обмін інформацією, знайти оптимальні організаційні форми спільних дій.

Список літератури

1. Дмитриев Ю.А., Измайлов Ф.Ш. Государственный контроль в сфере борьбы с преступностью / Прокуратура. Законность. Государственный контроль. Сб. научных трудов. – М.: Манускрипт, 1995. – С. 121-122.
2 Сухонос В.В. Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект // Право України. - 2005.- № 2.- С.103-108.
3 В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. Основы теории прокурорского надзора. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. - 136 с.
4 Шалумов М.С. Прокурорський надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. – 1999. -

№ 1. – с. 79-85.
5 Краснооκий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду // Право України. – 1998. - № 3; Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (Концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. – 1997. - № 5. - С. 29-33.
6 Грицаєнко Л.Р. Роль та місце прокурорської влади у системі державних органів // Прокуратура. Людина. Держава.- 2005.- № 5.- С.43-47; Невмержицький Є.В., Шульженко Ф.П. Прокуратура в механізмі соціальної правової держави: реалії та перспективи // Юридична Україна.- 2004.- № 4.- С.63-70; Рудейчук В. Суть прокурорського нагляду // Вісник прокуратури. - 2003.- № 4.- С.49-53; Руденко М., Стось С. Концептуальна сутність прокурорського нагляду // Прокуратура. Людина. Держава (Вісник прокуратури). - 2004.- № 2.- С.51-59.
7. Ларионов Г.А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. – 1995. – № 9. – С. 147-148.
8. Ларионов Г.А. Совершенствование функций государственного контроля в условиях земельной реформы // Право и экономика. – 1995. – № 9. – С. 148-149.
9. Худых П.И. И опыт - сын ошибок трудных... // Президентский контроль. – 1996. – №6. – С. 3-8.
10. Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР: Учебник. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – С. 26-27.
11. Бессарабов В.Г. Государственный контроль. Сб. статей. – Барнаул, 1998. – С. 129-132.
12. Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. Материалы научно-практической конференции, проведенной в Прокуратуре Союза ССР 1-2 дек. 1989 г. – М., 1990.
13. Кони А.Ф. Приемы и задачи прокуратуры. Собр. соч. Т. 4, – М., 1967. – С. 121-123; Ровинский Д.А. Собр. соч. Т. 5, 1968. – С. 5-8.
14. Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. Сб. научных трудов. – М., 1994. – С. 6-7.
15. Алексеев А.И. Разнообразие в единстве: соотношение прокурорского надзора и контроля // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – № 152. – М., 1996. – С. 3-5.
16. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М., 1989. – С. 412.
17. Алексеев А.И. Разнообразие в единстве: соотношение прокурорского надзора и контроля // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – № 152. – М., 1996. – С. 57.
18. Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности и методики прокурорского надзора. Сб. научных трудов. – М., 1994. – С. 6.
19. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні (історія і сучасність). – Суми, 2004. – С. 208-243.

Сухонос, В.В. Співвідношення між прокурорським наглядом і контрольною діяльністю органів державної влади [Текст] / В.В. Сухонос // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник наукових праць. – Суми: УАБС НБУ, 2006. – Т. 15. – С. 48-58.