

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Корнякова Тетяна Всеволодівна

УДК 347.963

**ПРОКУРАТУРА І ОРГАНИ ПОЗАВІДОМЧОГО
КОНТРОЛЮ: НАГЛЯД І ВЗАЄМОДІЯ**

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса - 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Долежан Валентин Володимирович,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Давиденко Леонід Михайлович,
Національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри кримінології, м. Харків

кандидат юридичних наук, професор
Марочкін Іван Єгорович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів, м. Харків

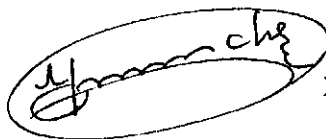
Провідна установа - Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, кафедра правосуддя

Захист відбудеться "29" січня 2005 року о 10 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д.41.086.01 Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий "28" зрудня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Музиченко П. П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України і статей 19–28 Закону України “Про прокуратуру” прокуратура здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів по контролю за додержанням законів. Дія цих положень не обмежена в часі, і тому існують перспективи подальшого існування цієї функції прокуратури, тим більше, що її ліквідація не сприяла б стабілізації обстановки у країні і зміцненню правопорядку.

Отже, на сьогодні не втрачають актуальності питання вдосконалення прокурорського нагляду, а в умовах трансформації українського суспільства виникають нові проблеми, які вимагають теоретичного осмислення і практичного вирішення. Окремі з цих проблем існували і раніше, але протягом тривалого часу не вирішувались. Однією з них є проблема взаємовідносин між прокуратурою і численними владними структурами, які здійснюють контроль за додержанням різних правових норм і правил у господарській, соціальній та інших сферах життя суспільства. У прокурорському середовищі давно визріла ідея перенести “центр тяжіння” при здійсненні нагляду на те, як ці контрольні структури виконують покладені на них законом обов’язки. Це дозволило б кардинально вирішити іншу важливу проблему – усунення фактів підміни і дублювання прокуратурою контролюючих органів.

Питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів протягом десятиріч були предметом уваги низки науковців. В Україні ними займалися такі учені, як Д.Бакаєв, Л.Давиденко, Ю.Грошевий, В.Долежан, В.Зеленецький, І.Марочкін, М.Мичко, М.Косюта, О.Михайленко, Ю.Полянський, Д.Постовий, М.Руденко, М.Штефан, Ю.Шемшученко, В.Фінько та ін.

У Російській Федерації ці проблеми у різний час розробляли С.Березовська, О.Берензон, К.Бурмістров, Ю.Винокуров, Т.Добровольська, С.Ємельянов, В.Ломовський, М.Маршунов, В.Розенфельд, В.Рябцев, В.Савицький, В.Скворцов, К.Чернова та ін.

Діяльність органів позавідомчого контролю висвітлювали такі фахівці з адміністративного права і державного управління України та Росії, як О.Андрійко, А.Альохін, О.Агеєва, В.Авер’янов, В.Бессарабов, Г.Васильєв, Є.Додін, М.Кучерявенко, Н.Коваленко, М.Мельник, Н.Нижник, М.Хавронюк, О.Сушинський, І.Шахов, М.Якимчук та ін.

Попри значний вклад цих науковців у розроблення проблем прокурорського нагляду за додержанням законів органами позавідомчого контролю їх роботи, як правило, не виходили за межі журнальних публікацій або невеликих структурних елементів монографій. Видана у 1975 році

монографія О. Берензона та Ю.Гудковича в основному складається з переліку контролюючих органів та їх повноважень. У ґрунтовних монографіях В.Бессарабова “Прокуратура и контрольные органы России” (1999) і В. Рохліна “Прокурорский надзор и государственный контроль” (2003) розділи, присвячені органам прокуратури і органам контролю, не взаємопов’язані між собою.

Наведені обставини і зумовили інтерес автора до проблем як нагляду прокуратури за додержанням законів органами позавідомчого контролю, так і форм взаємодії між ними при здійсненні їх повноважень, що і зумовило обрання теми дослідження.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії. Обраний напрям дисертаційного дослідження тісно пов’язаний з планами науково-дослідної роботи Одеської національної юридичної академії відповідно до Державної цільової комплексної програми “Проблеми удосконалення організації і діяльності суду і правоохоронних органів в умовах формування соціальної, правової, демократичної держави (державна реєстрація № 186.0.09931).

Мета і завдання дослідження. Головною метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних і практичних положень, що визначають основи взаємовідносин між органами прокуратури сучасної України і численними органами позавідомчого контролю у межах здійснення прокурорського нагляду і взаємодії між ними у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями. Поставлена мета зумовила потребу у вирішенні таких основних завдань:

- визначити місце і роль органів прокуратури та органів позавідомчого контролю у зміцненні правопорядку шляхом порівняльного аналізу їх правового статусу;
- дати теоретичне обґрунтування потреби перенесення “центру тяжіння” при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів на органи позавідомчого контролю, сформулювати основні завдання, які визначають суть нагляду у цій сфері;
- проаналізувати зміст окремих елементів організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю;
- з врахуванням специфіки нагляду сформулювати загальні методичні рекомендації з проведення перевірок виконання законів в органах позавідомчого контролю загальної компетенції і спеціальної компетенції;
- окреслити шляхи підвищення ефективності засобів прокурорського реагування на виявлені порушення законів;
- внести рекомендації щодо запобігання підміни прокуратурою контролюючих органів при здійсненні нагляду;

- розкрити особливості застосування прокуратурою положень Закону України “Про боротьбу з корупцією” при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю;
- обґрунтувати необхідність і визначити форми взаємодії прокуратури, державних органів позавідомчого контролю і громадських організацій.

Об'єктом дослідження є прокурорсько-наглядові відносини між прокуратурою та контролюючими органами і управлінські відносини, пов'язані з їх взаємодією.

Предметом дослідження є теоретичні і прикладні аспекти прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю і взаємодії з цими органами.

Методи дослідження. Відповідно до мети і завдань дослідження у дисертації використані загальнонаукові і спеціальні методи дослідження.

При вивченні процесів, пов'язаних із взаємовідносинами між прокуратурою і контролюючими органами, автор керувався універсальним діалектичним методом, розглядаючи питання теми в їх складності і суперечливості. За допомогою історичного методу досліджено процеси, пов'язані з розвитком прокурорського нагляду і діяльності органів контролю у різні історичні періоди. Методом порівняльно-правового аналізу зіставляються найважливіші аспекти діяльності прокуратури і контролюючих органів. Формально-юридичним методом проаналізовано зміст законодавчих та інших нормативно-правових актів про діяльність прокуратури і контролюючих органів. Детально вивчені статистичні показники прокурорського нагляду, організовано проведення соціологічних досліджень.

У роботі використані положення наук теорії держави і права, конституційного права, прокурорського нагляду, адміністративного права, викладені у монографічних дослідженнях і юридичній періодиці.

Нормативно-правову базу дисертаційної роботи складають Конституція України, закони і деякі підзаконні акти, що регулюють діяльність прокуратури і контролюючих органів, у тому числі накази Генерального прокурора України.

Емпіричною базою дослідження є матеріали практики прокурорського нагляду і взаємодії між прокуратурою і контролюючими органами: матеріали перевірок виконання законів, акти прокурорського реагування, узагальнення прокурорської практики, матеріали координаційних та міжвідомчих нарад тощо, результати опитування 120 прокурорів областей, міських і районних прокурорів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у незалежній Україні на монографічному рівні досліджені загальні теоретичні

і практичні аспекти організації і методики прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю, а також взаємодії і координації їх діяльності.

На підставі проведеного дослідження сформульовано такі висновки і пропозиції, що виносяться на захист.

1. Обґрунтовано потребу у перенесенні “центру тяжіння” при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів на діяльність органів позавідомчого контролю як на вирішення стратегічного завдання підвищення ефективності наглядової діяльності прокуратури.

2. Запропоновано авторські визначення: прокурорського нагляду; взаємодії прокуратури і контролюючих органів.

3. Висловлено власні міркування щодо змісту понять “державний контроль”, “державний нагляд”, “відомчий контроль”, “зовнішній контроль” і “внутрішній контроль”, а також щодо співвідношення контрольної і правоохоронної діяльності, прокурорського нагляду і державного контролю (нагляду).

4. Запропонована класифікація нормативно-правових актів, що регулюють діяльність контролюючих органів, додержання яких з’ясовується при здійсненні прокурорського нагляду; обґрунтовано потребу правового регулювання їх діяльності виключно законами України, як цього вимагають положення Конституції України.

5. Запропоновано внести зміни до Закону України “Про прокуратуру”:

- змінити редакцію статті 4 щодо мети і завдань прокуратури відповідно до вимог Конституції України;

- включити взаємодію прокуратури з іншими державними органами і громадськими організаціями до ст. 6 Закону як один з принципів її діяльності;

- назву статті 9 Закону викласти у такій редакції: “Участь прокурора у засіданнях колегіальних органів державної влади і місцевого самоврядування”;

- друге речення у ч. 2 статті 19 Закону виділити у самостійну частину, виклавши її у такій редакції: “При здійсненні своїх функцій прокуратура не повинна підмінювати інші органи, які здійснюють державне управління і контроль, а також органи місцевого самоврядування, не має права втручатись в оперативно-господарську та іншу оперативно-управлінську діяльність, якщо така діяльність є правомірною”.

6. Доповнити Указ Президента України “Про деякі заходи щодо дерегулювання підприємницької діяльності”, передбачивши як привід до проведення перевірок діяльності суб’єктів підприємництва контролюючими органами заяви і скарги громадян на порушення порядку заняття цією діяльністю.

7. Прийняти Закон “Про засади контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій”.

8. Виключити із Закону “Про боротьбу з корупцією” статтю 11 про відповідальність працівників правоохоронних органів за нескладання протоколів про корупцію. Натомість передбачити у Законі відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, яке не спричинило істотної шкоди.

9. Обґрунтовано потребу розширення джерел інформації для проведення перевірок виконання законів контролюючими органами (економіко-правовий аналіз, вивчення громадської думки тощо).

10. Запропоновано розгорнуті програми проведення перевірок виконання законів: в органах контролю загальної компетенції; у спеціалізованих органах державного контролю.

11. Внесено пропозиції щодо визначення напрямків, стадій та форм взаємодії прокуратури з органами позавідомчого контролю і координації діяльності правоохоронних органів, а також взаємодії з громадськими об'єднаннями.

У роботі містяться також інші висновки і пропозиції.

Практичне значення одержаних результатів дослідження. Положення роботи можна використати:

у правотворчій сфері – для вдосконалення законодавства про прокурорський нагляд, наказів Генерального прокурора України, а також адміністративного законодавства;

у науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення проблем правового регулювання прокурорського нагляду і позавідомчого контролю;

у правозастосовчій сфері – для вдосконалення організації прокурорського нагляду за додержанням законів контролюючими органами і налагодження ділової взаємодії з ними;

у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право” і “Прокуратура в Україні”.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Дисертацію обговорено і схвалено на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії.

Основні положення, висновки і рекомендації дисертації доповідалися автором на звітних наукових конференціях професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії 28–29 квітня 2003 та 28–29 квітня 2004 року, Національній науково-теоретичній конференції “Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” (Одеса, липень 2003 року); а також на засіданнях Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією при Президенті України, координаційних і міжвідомчих нарадах.

Публікації. Положення роботи викладені дисертантом у чотирьох статтях у фахових наукових виданнях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, предмета і логіки дослідження дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, десяти підрозділів, висновків і списку використаної літератури (289 найменувань).

Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, обсяг основного тексту – 190 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, зазначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологічну основу, розкрито наукову новизну дисертації та її практичне значення, дається перелік публікацій результатів дослідження, наводяться відомості про структуру і обсяг роботи.

Перший розділ “Роль прокурорського нагляду і позавідомчого контролю у забезпеченні правопорядку” складається з двох підрозділів.

Перший підрозділ “Співвідношення прокурорського нагляду і позавідомчого контролю” містить порівняльну характеристику зазначених різновидів соціального контролю.

Прокурорський нагляд характеризується як вид державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності і зміцнення правопорядку, здійснюваний у вигляді функцій, закріплених у Конституції України та у межах повноважень, передбачених законом. На думку автора, визначення прокурорського нагляду потрібно дати безпосередньо у майбутньому Законі України “Про прокуратуру”.

Автор наводить аргументи на підтримку пропозицій про збереження в Україні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів до стабілізації соціально-економічної і політичної ситуації.

Державний контроль визначається як відслідковування уповноваженими на те державними органами правопорушень, їх причин та умов, що їм сприяли, у різних сферах життя держави і суспільства, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення і усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винуватців до встановленої законом відповідальності; забезпечення прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави.

У дисертації наводяться аргументи на користь ототожнення органів державного контролю і державного нагляду (за винятком прокурорського нагляду); стверджується, що правоохоронні органи, які входять до складу виконавчої влади, посідають самостійне місце у системі органів контролю.

Державний контроль може поширюватись на внутрішню діяльність окремих державних відомств (внутрішній контроль) і мати позавідомчий

характер (позавідомчий контроль). Процесуальні аспекти здійснення контролю можна було б передбачити в Адміністративному кодексі України.

У роботі наведено класифікацію нормативних актів, що регулюють діяльність позавідомчих контрольних органів: а) закони, які присвячені правовому статусу окремих з них; б) закони і постанови Верховної Ради України, присвячені правовому регулюванню в окремих сферах суспільних відносин, у яких містяться норми, присвячені контрольним органам; в) положення про контролюючі органи, затверджені указами Президента України; г) нормативні акти Кабінету Міністрів України; д) нормативні акти міністерств і відомств України.

Виходячи з положень п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції, обґрунтовується потреба в регулюванні діяльності контролюючих органів у законодавчому порядку.

На основі сучасного законодавства обґрунтовується наявність десяти відмінностей у правовому статусі органів прокуратури і органів позавідомчого контролю.

Другий підрозділ “Завдання прокуратури із здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю” присвячено конкретизації завдань прокуратури у сфері, що розглядається.

У зв'язку з цим відзначається, що формулювання статті 4 чинного Закону про прокуратуру уже не відповідає нинішнім реаліям і пропонується нова редакція цієї норми.

На основі історичного аналізу робиться висновок про те, що у прокурорському середовищі і юридичній науці поступово визріла ідея зосередження основних зусиль прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів (колишнього загального нагляду) на органах позавідомчого контролю.

Відзначається важливе концептуальне значення положень наказу Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 р. № 6гн, у якому наголошується на цьому, і висловлюється сподівання, що ця лінія буде послідовно проводитись у практиці діяльності органів прокуратури.

Пропонується доповнити п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону про прокуратуру щодо предмета нагляду новим пунктом такого змісту: “додержання і застосування законів органами відомчого і державного позавідомчого контролю і правоохоронними органами при виконанні ними обов’язків по боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями”.

Висловлюється думка, що основними завданнями, які визначають суть нагляду у цій сфері, мають бути: а) активізація діяльності зазначених органів по забезпеченню законності на об’єктах, які підконтрольні їм, та сприяння їх нормальній життєдіяльності; б) припинення протиправних дій і протиправної діяльності цих органів та їх посадових осіб з перевищенням

визначеної законом компетенції; в) захист і відновлення порушених прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб.

Другий розділ “Виявлення прокурором порушень законності в органах позавідомчого контролю: шляхи вдосконалення” містить теоретичні висновки і практичні рекомендації з приводу діяльності прокуратури на стадії встановлення правопорушень. Він складається з двох підрозділів.

Перший підрозділ “Проблеми організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю та способи їх вирішення” присвячено аналітичній діяльності та плануванню наглядових і пов’язаних з ними заходів.

У роботі робиться висновок, що інформаційне забезпечення прокурорського нагляду є складовою частиною аналітичної діяльності прокурорів. При цьому підкреслюється, що її ефективність підвищується, якщо до цієї діяльності залучаються контролюючі органи, посадові особи яких є водночас фахівцями у різних галузях знань.

Схема аналізу стану законності, на думку автора, складається з таких елементів:

- 1) матеріали економіко-правового аналізу;
- 2) матеріали вивчення громадської думки про стан законності, причини правопорушень;
- 3) матеріали практики прокурорського нагляду;
- 4) інформації контролюючих органів про стан законності і заходи щодо її забезпечення (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону “Про прокуратуру”);
- 5) матеріали перевірок за зверненнями громадян та юридичних осіб;
- 6) матеріали судової практики;
- 7) результати взаємозвірок з контролюючими органами про направлені ними до слідчих органів матеріали;
- 8) матеріали, одержані у результаті участі прокурорів в засіданнях колегіальних органів.

Відзначається, що аналізи і узагальнення не є тотожними поняттями. Узагальнення як документ є результатом попередньої аналітичної діяльності прокурора.

На основі вивчення аналітичних документів, робиться висновок, що вони мають складатись з таких частин:

- 1) короткого огляду стану законності і поширеності правопорушень у тій чи іншій сфері;
- 2) ролі контролюючих органів у запобіганні правопорушенням та їх усуненні;
- 3) відомостей про діяльність органів прокуратури у шій царині;
- 4) аналізу діяльності прокурорів;

5) пропонованих організаційно-правових і наглядових заходів з метою підвищення ефективності прокурорського нагляду.

Обґрунтовується думка про те, що перевірки законності правових актів контролюючих органів повинні проводитись систематично і незалежно від сигналів про правопорушення, але не слід встановлювати законами чи вказівками Генпрокурора періодичність їх проведення, залишаючи вирішення цього питання на розсуд прокурорів.

Підставою для перевірок в органах позавідомчого контролю можуть слугувати не лише конкретні повідомлення про порушення ними законів, але й неблагополучний стан правопорядку у тих сферах, де здійснюється контрольна діяльність.

Піддаються критиці положення наказу Генерального прокурора України № 6/гн 2004 р., у яких перевіркова діяльність прокурора обмежується виключно контролюючими органами. На думку автора, перевірки безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях можливі у таких випадках:

- 1) для з'ясування ефективності позавідомчого контролю;
- 2) для збирання матеріалів з метою реалізації функцій прокурорсько-судового представництва;
- 3) для перевірки повідомлень про злочинні діяння;
- 4) коли у місті чи районі немає представництв контролюючого органу;
- 5) за скаргами громадян та юридичних осіб, які з врахуванням їх змісту доцільно взяти до провадження прокуратури;
- 6) за зверненнями керівників контролюючих органів, зокрема, у випадках, коли в них йдеться про перешкоди контрольній діяльності;
- 7) за заявами про корупційні прояви.

Другий підрозділ “Вдосконалення методичних і тактичних прийомів перевірок виконання законів в органах позавідомчого контролю” присвячено підвищенню ефективності перевіркової діяльності прокурорів. При проведенні цих перевірок органи прокуратури виходять зі спеціально-дозвільного методу правового регулювання (“дозволено лише те, що передбачено законом”), закріпленого ч. 2 ст. 19 Конституції України.

З урахуванням особливостей правового статусу контрольних органів у роботі окремо розглядаються питання методики перевірок додержання і застосування законів в органах загальної компетенції (місцевих державних адміністраціях, місцевих радах та їх виконавчих органах) і спеціальної компетенції. При цьому підкреслюється, що термін “додержання законів” стосується всіх об'єктів, піднаглядних прокуратурі, а “застосування законів” – лише органів влади наділених владними повноваженнями, в тому числі, природно, органів позавідомчого контролю.

У роботі містяться детальні переліки документальних матеріалів, які

підлягають вивченню, і питань, які підлягають з'ясуванню при проведенні перевірок, з врахуванням компетенції цих органів.

Пропонується прийняти Закон України “Про засади контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій”. Звернуто увагу на те, що в нормативних актах міністерств і відомств містяться прогалини і суперечності у визначенні процедури перевірок, які вони проводять на підконтрольних об'єктах, і пропонується їх уніфікувати. Піддаються критиці деякі положення нормативних актів про дерегулювання підприємницької діяльності. Окремі обмеження компетенції контролюючих органів, які в них містяться, об'єктивно сприяють протиправній діяльності підприємницьких структур. У зв'язку з цим вносяться пропозиції про внесення до них змін та доповнень.

Проаналізована практика проведення прокурорами перевірок в органах позавідомчого контролю, звернуто увагу на властиві їм недоліки та внесено пропозиції щодо їх усунення.

Третій розділ “Шляхи підвищення ефективності реагування прокурора на виявлені порушення законності в органах позавідомчого контролю” складається з трьох підрозділів.

Перший підрозділ “Застосування заходів прокурорського нагляду для усунення правопорушень і запобігання їм”.

У ньому відзначається, що заходи прокурорського реагування у цій сфері мають такі специфічні риси:

1) максимально чітко виражений публічно-правовий характер прокурорського реагування, оскільки йдеться про усунення правопорушень всередині державного апарату або державного апарату і системи місцевого самоврядування;

2) учасниками прокурорсько-наглядових відносин завжди виступають прокурори та органи і посадові особи публічної влади;

3) при здійсненні прокурорського нагляду найвиразніше проявляється його ініціативний характер;

4) в результаті активних і високопрофесійних заходів прокурорів підвищується роль контролюючих органів у боротьбі з правопорушеннями.

На основі аналізу великої кількості актів прокурорського реагування виділені основні недоліки значної їх частини:

1) гонитва за кількістю документів, що породжує формалізм при їх внесенні;
2) внесення письмових актів за незначними порушеннями закону; недостатнє використання усіх форм реагування;

3) неадекватне обрання засобів реагування або підміна одних документів іншими;

4) неконкретність заключних (резолютивних) частин протестів, подань і приписів; особливо у частині відповідальності винуватців.

Пропонується внести уточнення до вказівок Генерального прокурора України щодо контролю за якістю прокурорських актів. Слід також запровадити порядок, за яким до прокуратур вищого рівня надсилалися б не лише копії актів реагування, але й копії повідомлень про результати їх розгляду.

У Законі про прокуратуру необхідно закріпити норму, відповідно до якої прокурор, приносячи протест в інтересах фізичної чи юридичної особи, був би зобов'язаний повідомити про це зацікавлену особу.

Другий підрозділ “Запобігання підміні прокуратурою органів позавідомчого контролю при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів” присвячений заходам, які потрібно вжити для викорінення цієї порочної практики.

Друге речення у ч. 2 ст. 19 Закону про прокуратуру доцільно викласти у такій редакції: “При здійсненні своїх функцій прокуратура не повинна піднімати інші органи влади, які здійснюють державне управління, місцеве самоврядування і контроль, а також органи місцевого самоврядування, не має права втручатись в оперативно-господарську та іншу оперативну-управлінську діяльність, якщо така діяльність є правомірною”. Обґрунтовано тісний взаємозв'язок між підміною прокурорами інших органів і протиправним втручанням з їх боку у правомірну діяльність. Підкреслено відмінність між такими поняттями, як “втручання” і “дублювання”, які перетинаються одне з одним, але не є тотожними. На основі аналізу практики робиться висновок про те, що з боку прокурорів мають місце не “випадки” підміни, як сказано у наказі № бгн 2004 р., а стійка і порочна практика, що складалась впродовж останніх десятиріч. Для її викорінення потрібні тривалі і послідовні зусилля, передусім з боку Генеральної прокуратури України.

Третій підрозділ “Актуальні питання застосування прокуратурою Закону України “Про боротьбу з корупцією” і нагляду за додержанням законодавства у цій сфері” присвячений аналізу практики застосування в Україні зазначеного Закону.

У роботі відзначається, що посадові особи органів позавідомчого контролю є суб'єктами відповідальності за нормами цього Закону. Відтак увага прокуратури має бути сконцентрована, з одного боку, на тому, як органи контролю реагують на правопорушення, що охоплюються цим законом і, по-друге, на притягненні до відповідальності посадових осіб цих органів, які самі припускаються корупційних проявів.

Вивченням практики встановлено численні факти притягнення посадових осіб до відповідальності за дії, які взагалі не тягнуть за собою адміністративної відповідальності або не підпадають під дію Закону про боротьбу з корупцією.

Деякі помилки у застосуванні цього Закону обумовлені недосконалістю його

норм. У роботі підтримується пропозиція встановити адміністративну відповідальність за одержання хабарів у дрібних розмірах. Автор пропонує також включити до Закону норми про відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, якими заподіяно невелику шкоду. У принципі вірною є практика притягнення до відповідальності посадових осіб контролюючих органів до відповідальності за п. "г" ч. 3 ст. 5 Закону за нескладання протоколів про адміністративні правопорушення. Проте для цього потрібно встановити прямий умисел з їх боку на звільнення тих чи інших осіб від відповідальності.

Пропонується доповнити статтю 10 Закону як суб'єктами відповідальності керівниками органів державної влади. Водночас є недоцільним встановлення відповідальності працівників правоохоронних органів за нескладання або несвочасне складання протоколів про корупційні діяння.

Четвертий розділ "Взаємодія прокуратури та контролюючих органів" складається з трьох підрозділів.

У першому підрозділі "Поняття, завдання і принципи взаємодії прокуратури та органів позавідомчого контролю" висвітлюються загальні питання, які стосуються такої взаємодії.

Зазначена взаємодія здійснюється органами прокуратури у вигляді: а) координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів; б) в інших формах.

На початку існування прокуратури незалежної України її координаційна функція, яка існувала у радянські часи, була згорнута, проте в останні роки відновлена. Зараз питання координації в основному регулюються нормативно-правовими актами Президента України. У роботі обґрунтовується пропозиція про те, щоб ці питання були вирішені в законодавчому порядку. Тому статтю 10 Закону про прокуратуру пропонується доповнити нормою такого змісту: "Порядок здійснення координації по боротьбі зі злочинністю регулюється законом".

Координація правоохоронної діяльності являє собою особливий різновид взаємодії прокуратури з іншими органами, взаємодію у вузькому розумінні. Поряд з цим існує нагальна потреба в організації взаємодії при здійсненні нагляду також з органами позавідомчого контролю. Взаємодія (двостороння чи багатостороння) дозволяє прокуратурі з меншими витратами часу і сил здійснити ефективні заходи, спрямовані на активізацію боротьби не лише зі злочинами, але й іншими правопорушеннями.

Пропонуємо включити взаємодію до переліку принципів організації та діяльності прокуратури, що міститься у Законі про прокуратуру, виклавши відповідне положення так: "Органи прокуратури... взаємодіють з іншими органами державної влади та об'єднаннями громадян, реалізують спільно з ними узгоджені заходи із забезпечення правопорядку".

Визначення координації дано у п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, схваленого Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України 17 липня 1999 р. Взаємодія ж являє собою організаційно-управлінську діяльність прокурорів, спрямовану на встановлення ділових контактів з іншими державними органами загальної і спеціальної компетенції, які виконують контрольні функції у різних сферах життя суспільства, і проведення спільних з ними заходів, спрямованих на зміцнення правопорядку.

Другий підрозділ “Форми координації і взаємодії прокуратури і правоохоронних та контролюючих органів” присвячено конкретним питанням здійснення координації і взаємодії.

У дисертації координація розглядається у двох значеннях: 1) як організаційна діяльність прокуратури, спрямована на встановлення зв'язків; 2) як взаємоузгоджена діяльність учасників координації. Визначено стадії координації, до яких слід віднести: 1) осмислення проблем боротьби із злочинністю, вироблення конкретних пропозицій та їх узагальнення; 2) визначення кола питань, які слід винести на розгляд координаційної наради; 3) засідання координаційної наради; 4) реалізація рішень наради і скоординованих заходів; 5) контроль за виконанням рішень.

Виходячи з існуючої практики, одні керівники є постійними учасниками координаційних нарад (це стосується правоохоронних органів), а інші беруть участь в окремих нарадах. Особами, присутніми на координаційних нарадах, є відповідальні посадові особи правоохоронних органів, безпосередньо причетні до розроблення і виконання рішень.

У роботі дається приблизний перелік форм координації, аналізуються найхарактерніші недоліки у роботі координаційних нарад (надто обмежений склад учасників; поверховість аналізу стану боротьби зі злочинністю з наведенням в основному статистичних даних; незбалансованість оцінок (позитивні – щодо прокуратури і негативні – щодо інших органів); неконкретність резолютивних частин і навіть наявність у них пунктів, які суперечать законові; знеосіблення виконавців). Для усунення цих недоліків Генеральній прокуратурі України доцільно вжити додаткових заходів.

Форми взаємодії з іншими органами у роботі поділяються на процесуальні і непроцесуальні.

Як процесуальні форми дисертант розглядає реалізацію повноважень, спрямованих на виявлення порушень закону, у межах прокурорсько-наглядових відносин з органами позавідомчого контролю (ч. 1 ст. 20, статті 9 і 11 Закону про прокуратуру).

До непроцесуальних форм належать: 1) взаємний обмін інформацією; 2) підготовка спільних узагальнень практики прокурорської і контрольної

діяльності; 3) доповіді прокурорів на пленарних засіданнях сесій місцевих рад, засіданнях їх постійних комісій та виконавчих органів; 4) взаємне ознайомлення представників прокуратури та контролюючих органів з планами роботи і заходами; 5) спільні заходи з інформування громадськості про діяльність щодо зміцнення правопорядку з боку прокуратури і контролюючих органів; 6) спільні заходи, спрямовані на підвищення рівня ділової кваліфікації працівників; 7) участь у розробленні разом з органами позавідомчого контролю заходів запобігання порушенням законності; 8) спільне проведення прокуратурою і контролюючими органами перевірок виконання законів.

Формою узгодження діяльності прокуратури і контролюючих органів є міжвідомчі наради. Основна їх відмінність від координаційних полягає в тому, що на них розглядаються передусім питання додержання законності, а учасниками є переважно представники органів позавідомчого контролю. Проте на практиці з цих питань часто проводяться і координаційні, і міжвідомчі наради і навіть розширені засідання колегій прокуратур. Тому бажано вжити заходів до уніфікації цієї практики.

Третій підрозділ “Взаємодія прокуратури і органів громадського контролю” присвячено взаємодії прокуратури з інститутами громадського контролю, до яких слід віднести засоби масової інформації, громадські екологічні та інші правозахисні об’єднання громадян, професійні спілки, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, органи самоорганізації населення в територіальних громадах тощо. Не будучи наділеними державно-владними повноваженнями, вони відіграють велику роль у створенні громадської думки навколо проблем зміцнення правопорядку і діяльності державних органів, сприяють у виконанні покладених на них обов’язків.

До основних напрямів їх взаємодії з прокуратурою можна віднести: 1) обмін інформацією про стан законності і поширеність окремих правопорушень, використання матеріалів громадських формувань для аналізу стану законності; 2) участь представників громадських формувань в координаційних та міжвідомчих нарадах; 3) участь представників громадськості у перевітках виконання законів прокуратурою; 4) передача матеріалів про правопорушення на розгляд громадських організацій.

З метою кращого порозуміння у питаннях проведення в життя державної правової політики певне значення можуть мати ділові контакти з політичними партіями та їх місцевими осередками.

ВИСНОВКИ

1. Серед засобів соціального контролю у сучасному українському суспільстві виділяються: державний контроль (внутрішній і зовнішній, відомчий і позавідомчий), громадський контроль. Особливим видом соціального

контролю є прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів як вид державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності і зміцнення правопорядку, здійснюваний у вигляді функцій, закріплених у Конституції України та у межах повноважень, передбачених законом.

2. Переважна більшість органів позавідомчого контролю функціонує у складі органів виконавчої влади, здійснюючи контроль у межах окремих сфер життєдіяльності держави і суспільства. Цей контроль здійснюється також державними органами загальної компетенції, зокрема, обласними і районними державними адміністраціями, і органами місцевого самоврядування. На усі ці контролюючі органи поширюється прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів.

3. Упродовж останніх десятиріч у науці прокурорського нагляду послідовно проводилась ідея перенесення “центру тяжіння” в діяльності прокуратури на здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю. Потреба у цьому, врешті-решт, визнана у наказі Генерального прокурора України № 6гн від 15 квітня 2004 р. Реалізація його положень викликає потребу у здійсненні низки організаційно-правових заходів.

4. Наглядові заходи прокуратури у цій сфері повинні здійснюватись на основі глибокого аналізу стану законності, відслідковування негативних тенденцій у суспільстві, економіко-правових досліджень тощо.

5. Перевірки прокуратурою виконання законів нині повинні здійснюватись передусім в органах позавідомчого контролю. Це не виключає можливості проведення перевірок в окремих випадках і на підприємствах, в установах і організаціях, зокрема, для встановлення повноти і результативності перевірок, проведених там представниками контролюючих органів.

6. Для конкретизації механізмів діяльності органів позавідомчого контролю уявляється необхідним прийняття Закону України “Про засади контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій”, Адміністративного кодексу України, усунення суперечностей і прогалин у відомчих нормативно-правових актах, присвячених діяльності окремих контролюючих органів. У перспективі діяльність органів позавідомчого контролю має регулюватись виключно законодавчими актами.

7. Перевірки законності правових актів, що видаються контролюючими органами, слід проводити систематично і незалежно від надходження сигналів про порушення закону. Проте строки їх проведення не повинні встановлюватись у централізованому порядку, а мають визначатись самими прокурорами.

8. Для методичного забезпечення нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю Генеральній прокуратурі України доцільно видати детальні програми таких перевірок, в тому числі і з врахуванням схем, що містяться у цій дисертаційній роботі.

9. Заходи прокурорського реагування у цій сфері мають бути спрямовані на підвищення ролі контролюючих органів у боротьбі з правопорушеннями. Для цього потрібно покілічити з формалізмом при внесенні прокурорських актів, гонитвою за їх кількістю на шкоду якості, неадекватним обранням засобів реагування, неконкретністю вимог, які в них містяться. Слід розробити механізм відкликання актів реагування, що не відповідають встановленим вимогам.

10. Підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів органами позавідомчого контролю тісно пов'язано з ліквідацією практики їх підміни прокуратурою, що можна розглядати як стратегічне завдання реформування прокуратури. Водночас це вимагає усунення фактів протиправного втручання прокурорів в оперативно-господарську та іншу оперативно-розпорядницьку діяльність.

11. Одним із засобів, які може використовувати прокуратура для боротьби з порушеннями законів у діяльності контролюючих органів, є застосування положень Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Проте зміст цього Закону вимагає змін та доповнень. Зокрема, у ньому потрібно передбачити відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, якими заподіяно невелику шкоду. Водночас є недоцільним притягнення до відповідальності працівників правоохоронних органів за нескладання адмінпротоколів про корупцію.

12. При здійсненні нагляду і реалізації інших функцій прокуратура може і повинна взаємодіяти з іншими органами. У зв'язку з цим потрібно доповнити перелік принципів організації і діяльності прокуратури принципом взаємодії.

13. Координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів являє собою різновид взаємодії і здійснюється у формах, визначених нормативними актами Президента України і вказівками Генерального прокурора України. Порядок здійснення координації доцільно врегулювати законом.

14. Взаємодія прокуратури з органами позавідомчого контролю, які не належать до числа правоохоронних, здійснюється як на багатосторонній, так і на двосторонній основі, як у процесуальних (ч. 1 ст. 20, статті 9 і 11 Закону про прокуратуру), так і в непроцесуальних формах. Багатостороння взаємодія здійснюється у формі заходів, вироблених на міжвідомчих нарадах. Суб'єктами взаємодії можуть бути також громадські об'єднання у сферах правозахисту і правоохорони.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Корнякова Т. Інтереси держави – це і права дітей, права кожного з громадян // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 14-17.
2. Корнякова Т.В. Шляхи запобігання підміни прокуратурою інших органів при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів // Акт. проблеми держави і права. – Вип. 18. – Одеса, 2003. – С. 879-884.
3. Корнякова Т.В. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про адміністративні правопорушення // Юридический вестник. – 2004. – № 1. – С. 91-97.
4. Корнякова Т.В. Актуальні проблеми координаційної діяльності прокуратури // Право України. – 2004. – № 9. – С. 13-16.

АНОТАЦІЯ

Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004.

У роботі розглянуті основні теоретичні і практичні аспекти прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів органами позавідомчого контролю.

Висвітлено особливості організації прокурорського нагляду, методики перевірок додержання законів в органах контролю; специфіку реагування прокурора за результатами перевірок. Висловлені міркування щодо запобігання підміни прокуратурою контролюючих органів і застосування щодо їх працівників Закону “Про боротьбу з корупцією”.

Розглянуто організаційно-методичні питання взаємодії прокуратури з органами державного контролю і громадськими формуваннями, координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, державний контроль, позавідомчий контроль, нагляд за додержанням і застосуванням законів, перевірка виконання законів, координація діяльності правоохоронних органів, взаємодія прокуратури і органів контролю.

АННОТАЦИЯ

Корнякова Т.В. Прокуратура и органы внесведомственного контроля: надзор и взаимодействие. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2004.

Диссертация посвящена двум главным проблемам взаимоотношений между прокуратурой и органами внесведомственного контроля: надзору за соблюдением и применением законов в их деятельности и взаимодействию прокуроров с ними при осуществлении надзора.

Перенос “центра тяжести” на осуществление надзора за соблюдением и применением законов контролирующими органами является в настоящее время центральным элементом стратегии реформирования прокуратуры Украины, о чем, в частности, свидетельствует содержание последнего отраслевого приказа Генерального прокурора Украины. В связи с этим предлагается дополнить содержание статьи 19 Закона о прокуратуре, касающейся предмета контрольной деятельности, указанием на осуществление надзора за соблюдением и применением законов контролирующими органами.

С учетом особенностей надзора в указанной сфере раскрываются основные элементы его организации, и при этом особое внимание уделяется вопросам анализа состояния законности. Проверки прокуратурой исполнения законов должны осуществляться прежде всего в органах контроля, что не исключает возможности таких проверок на предприятиях и в организациях, в частности, для установления полноты и результативности проверок проводимых там ранее контролирующими органами.

Для конкретизации механизмов деятельности органов внесведомственного контроля представляется необходимым принятие Закона Украины “Об основах контрольной деятельности местных государственных администраций”, Административного кодекса, устранить противоречия и пробелы в ведомственных нормативных актах, посвященных деятельности отдельных контролирующих органов.

Повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением законов органами контроля тесно связано с ликвидацией практики подмены их прокуратурой, а также дублирования мероприятий. Это одновременно связано с устранением фактов противоправного вмешательства прокуроров в оперативно-хозяйственную и иную оперативно-распорядительную деятельность.

Для усиления борьбы с нарушениями законов в деятельности органов контроля необходимо шире использовать нормы Закона Украины

“О борьбе с коррупцией”. Однако содержание этого закона требует изменений и дополнений. В частности, в нем необходимо предусмотреть административную ответственность за злоупотребление властью и служебным положением, которыми причинен небольшой вред.

При осуществлении надзора и реализации иных функций прокуратура может и должна взаимодействовать с другими органами. В связи с этим целесообразно дополнить содержащийся в Законе о прокуратуре перечень принципов организации и деятельности прокуратуры принципом взаимодействия.

Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов представляет собой разновидность взаимодействия. Порядок ее осуществления целесообразно урегулировать законом.

Взаимодействие прокуратуры с органами вневедомственного контроля целесообразно осуществлять как на двусторонней, так и на многосторонней основе, в процессуальных и непроцессуальных формах. Субъектами взаимодействия могут быть также общественные объединения в сферах правозащиты и правоохраны.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, государственный контроль, вневедомственный контроль, надзор за соблюдением и применением законов, проверка исполнения законов, координация деятельности правоохранительных органов, взаимодействие прокуратуры и органов контроля.

SUMMARY

Kornjakova T.V. Prosecutory and organs of outdepartmental control: supervision and interaction. – Manuscript.

Dissertation for Candidate of Legal Sciences Degree, speciality 12.00.10 – law-court structure; prosecutory and advocacy. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2004.

Basic theoretical and practical aspects of directorate of public prosecutions after observance and application of laws by organs of outdepartmental control are considered in dissertation.

The organization peculiarities of directorate of public prosecutions, laws observance verifications methods in control organs; public prosecutor reacting specific character on verifications results are alight. Given voice to consideration in relation to prevention of substitution by prosecutory of supervisory organs and application in relation Law “About wrestling with corruption” to their collaborators.

The organizationally-methodical questions of prosecutory interaction with

organs of state control and public forming, co-ordination activity of law enforcement authorities by prosecutory are considered.

Key words: prosecutory, public prosecutor, state control, outdepartmental control, supervision after observance and application of laws, laws implementation verification, activity co-ordination of law enforcement authorities, interaction of prosecutory and control organs.