



СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Наира СИМОНЯН,

аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

Attention in this article is focused on the need of effective public control over prosecutor's office activity. The meaning of definitions "public" and "control" is researched; definitions of social and state control, essence of the control as a social phenomenon and element of state and managing activity are analyzed; the list of the main functions of public control over prosecutor's office activity is established. The conclusion about the content of public control over prosecutor's office activity is made; its main functions are stated and characterized.

Key words: public, control, state control, public control, prosecutor's office, public control over prosecutor's office activity.

Аннотация

В статье акцентируется внимание на необходимости эффективного гражданского контроля над деятельностью органов прокуратуры. В связи с этим рассмотрено значение терминов «гражданский» и «контроль», проанализированы понятия социального и государственного контроля, сущность контроля как социального явления и элемента государственно-управленческой деятельности; установлен перечень основных функций гражданского контроля над деятельностью прокуратуры. Сделан вывод о содержании гражданского контроля за деятельностью прокуратуры, изложены и охарактеризованы его основные функции.

Ключевые слова: гражданский, контроль, государственный контроль, гражданский контроль, органы прокуратуры, гражданский контроль над деятельностью органов прокуратуры.

Постановка проблемы. Реализация зафиксированных в Конституции Украины приоритетов по развитию государства как демократического, социального и правового, в котором человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность являются наивысшей социальной ценностью, а права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства [1], требует разрешения ряда важных задач. В частности, государство должно создать действенный правоохранительный механизм, который будет гарантировать человеку и гражданину нормальную, беспрепятственную реализацию предоставленных им прав, свобод и законных интересов, а также обеспечивать их реальную защиту и восстановление в случае нарушения. Отдельная роль в этом механизме принадлежит органам прокуратуры. Следует отметить, что за годы независимости в Украине осуществлен ряд важных мер по гуманизации и значительному усовершенствованию всех без исключения направлений прокурорской деятельности с учетом международных и европейских требований и стандартов. Впрочем, следует констатировать, что в деятельности органов все же все еще присутствует ряд недостатков, которые негативно влияют на уровень доверия к ней со стороны

общественности. В частности, до сих пор четко не определен правовой статус органов прокуратуры, их компетенция на местном и межрегиональном уровне. Дискуссионным остается современное состояние правового регулирования межведомственных координационных полномочий органов прокуратуры. Требуют усовершенствования функциональная и организационная структура органов прокуратуры. Необходимо пересмотреть штатную структуру этого правоохранительного органа, формы и методы взаимодействия с другими правоохранительными органами. Стоит доработать подходы к профессиональному обучению и переподготовки работников прокуратуры, повышения их квалификации. Низким остается уровень социальной защиты работников прокуратуры.

Актуальность темы исследования. Все указанные недостатки и пробелы в урегулировании правового положения органов прокуратуры негативным образом отражаются на соблюдении надлежащего уровня дисциплины и законности в их работе, о чем свидетельствует большое количество жалоб на их деятельность. Такая ситуация объясняется (оговаривается) несколькими факторами, и один из наиболее существенных среди них – это отсутствие эффективной системы гражданского контроля за деятельностью органов в Украине.

Контроль как неотъемлемый и необходимый элемент управления обществом и государством в целом, а также их отдельными институтами в частности, всегда находился и находится в центре внимания правоведов. Его изучали В. Б. Аверьянов, Ю. П. Битяк, О. Ф. Андрийко, В. К. Колпаков, С. В. Кивалов, В. М. Гарашук, Д. Н. Бахрах и другие. Однако следует отметить, что органы прокуратуры, как правило, рассматриваются в качестве субъекта контроля и надзора, в то время как их деятельность также должна быть подконтрольной, то есть составлять объект общественно-государственного контроля, что, преимущественно, остается вне поля зрения исследователей.

Учитывая вышеизложенное можем констатировать, что необходимость приведения деятельности органов прокуратуры в соответствие с требованиями международных и европейских стандартов, обеспечение безусловного соблюдения прав человека и гражданина в деятельности указанных органов, их стабильного функционирования, с одной стороны, а также отсутствие соответствующих фундаментальных научных исследований по этой проблематике, с другой, обуславливают актуальность и важность исследования административно-правовых основ осуществления гражданского контроля над деятельностью органов прокуратуры.



Цель и задачи статьи. В связи с этим целью данной статьи является исследование сущности и значения гражданского контроля над деятельностью органов. Для этого планируется проанализировать содержание терминов «гражданский» и «контроль», рассмотреть сущность контроля как социального явления и элемента государственно-управленческой деятельности, установить перечень основных функций гражданского контроля над деятельностью прокуратуры.

Изложение основного материала. Общее определение гражданского контроля за правоохранительными органами, в состав которых входит и прокуратура Украины, закреплено в статье 1 Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства», где установлено, что демократический гражданский контроль над Военной организацией и правоохранительными органами государства – это комплекс осуществляемых в соответствии с Конституцией и законами Украины правовых, организационных, информационных мероприятий для обеспечения неукоснительного соблюдения законности и открытости в деятельности всех составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства, содействия их эффективной деятельности и выполнению возложенных на них функций, укреплению государственной и воинской дисциплины [2].

Хотя прокуратура является правоохранительным органом, однако гражданский контроль за ее деятельностью имеет свою специфику, обусловленную, прежде всего, тем, что прокуратура по своему функциональному назначению является государственным надзорным органом. То есть она (прокуратура) выступает одновременно и субъектом, и объектом исследуемого контроля. Такая ситуация определяет особенности взаимоотношений прокуратуры с другими субъектами гражданского контроля, особенно органами исполнительной ветви власти, деятельность которых является одним из центральных объектов прокурорского надзора.

Для того чтобы более четко уяснить сущность и значение гражданского контроля над деятельностью органов, следует проанализировать содержание понятия «гражданский контроль».

Термин «гражданский» (от лат. *civilis* – штатский, невоенный [3, с. 643]) толкуется следующим образом:

- такой, который касается правовых отношений граждан между собой и с государственными органами и организациями;
- который не принадлежит к войску, не касается военных дел;
- нецерковный, не духовный, светский [4, с. 1583; 5, с. 639].

Как видно, термин «гражданский» применяется для обозначения состояния общественной жизни, общественных отношений, не связанных с военной и религиозной сферами. В. В. Посметный также отмечает, что спорным является использование понятия «гражданский» для обозначения правовых отношений граждан с государственными органами и организациями, которым больше присущ административно-правовой (публичный) характер. Кроме того, ученый указывает, что «гражданский» – это тот, который не имеет отношения не только к военным силам, но и другим милитаризованным правоохранительным органам [6].

Далее, термин «контроль» (от англ. «Control», нем. «Kontrolle», франц. «Control» – проверка, список [7, с. 558]) определяется как проверка, наблюдение, учет деятельности кого-то, чего-либо, надзор за кем или чем-либо [7, с. 558; 8, с. 271].

В качестве элемента социального управления контроль рассматривается как: система процессов и механизмов, обеспечивающих поддержание социально приемлемых образцов поведения и функционирования социальной системы в целом [9, с. 140]; способ социальной саморегуляции, обеспечивает упорядоченное взаимодействие индивидов с обществом посредством социально-нормативного и правового регулирования с целью воссоздания господствующего типа социальных отношений [10, с. 878]; механизм регуляции поведения людей (групп, коллективов, организаций, общества в целом), направлен на

то, чтобы добиться неукоснительного выполнения общественными институтами, социальными группами и отдельными гражданами правовых и этических норм, законов, регулирующих общественные отношения, обеспечить социальную защиту индивидов, их прав с учетом социальной справедливости, соблюдения ими нормативных и этических ограничений [11, с. 339].

Из приведенного видно, что контроль выступает залогом стабильности социальной системы, поскольку является средством (способом) противодействия чему-то нежелательному, как правило, противоправному поведению лиц [12, с. 37]. Как справедливо замечает А. М. Михненко, общественный контроль является необходимым условием эффективного функционирования общества, всех его сфер, коллективов, организаций [11, с. 339].

Непосредственно в правоведении и сфере государственного управления понятие «контроля» также имеет свои определения. Так, например, В. Б. Аверьянов отмечает, что сущность государственного контроля состоит в наблюдении и проверке развития общественной системы и всех ее элементов в соответствии с определенными направлениями, а также в предупреждении и исправлении возможных ошибок и неправомерных действий, препятствующих такому развитию [13, с. 349]. Что же касается значения контроля, то оно, с точки зрения ученого, заключается в том, что государственный контроль обеспечивает слаженную, четкую работу органов государственной власти всех уровней и звеньев, добросовестное и качественное выполнение, рациональное использование ее должностными лицами и государственными служащими, всем составом работников предоставленных им прав и ответственное отношение к выполнению своих обязанностей в отношениях с гражданами [13, с. 348].

Д. М. Бахрах считает, что контроль – важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины



плины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процесса [14, с. 432].

Д. М. Павлов отмечает, что сущность контроля состоит в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта, в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины в целях своевременного принятия мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины, и привлечения нарушителей к ответственности [15, с. 75].

Ю. А. Тихомиров предлагает рассматривать контроль как одну из традиционных функций управления, которая заключается в проверке соблюдения и выполнении нормативно установленных задач, планов и решений [16, с. 418, с. 421]. Ученый подчеркивает, что значение контроля кроется в том, что он позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности на основе информации о фактических ситуациях, явлениях и изменениях принимать меры по устранению недостатков в работе звеньев управления и должностных лиц, «отклонений» от заданных целей [16, с. 419].

Ю. П. Битяк в своих рассуждениях о сущности и назначении контроля в сфере государственного управления делает вывод о том, что он, то есть контроль, – это основной способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, один из наиболее важных элементов государственного управления. Без организации и осуществления контроля невозможна надлежащая работа государственного аппарата, других подконтрольных государству структур. Контроль также выступает одним из основных дисциплинирующих факторов поведения граждан [17, с. 244].

С позиции А. П. Алехина, сущность и назначение контроля состоит в следующем: а) в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; б) в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; в) принимать меры по предотвращению и устранению нарушений законности и

дисциплины; г) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям; д) принимать меры по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины. С помощью контроля его субъекты выясняют, соответствует ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц правовым нормам. Вместе с тем контролю подлежат те действия граждан и их общественных объединений, которые «замыкаются» в области управления [18, с. 310].

Следовательно, контроль и как сугубо социальное явление, и как элемент государственно-управленческой деятельности выступает тем средством, функцией, способом (методом), с помощью которого осуществляется наблюдение за деятельностью, поведением, состоянием подконтрольного объекта, с целью получения необходимой информации о нем и корректирования его поведения таким образом, чтобы оно соответствовало установленным правилам, требованиям, стандартам, которые существуют в обществе, тем самым обеспечивая стабильность развития и безопасности существования последнего.

Учитывая все вышеизложенное, а также опираясь на анализ задач гражданского контроля, перечень которых изложен в статье 2 закона «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства», считаем, что сущностью гражданского контроля за деятельностью органов является система организационно-правовых и информационных мероприятий, которые осуществляются по отношению к органам прокуратуры невоенными (гражданскими) субъектами: органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами и общественностью (общественные объединения, СМИ и т.п.), для наблюдения за их работой и получения сведений о ее состоянии, с целью ее корректировки и приведения в соответствие с принципами верховенства права, законности, гуманизма, приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также в целях поддержания правопорядка,

политической стабильности в обществе и предотвращения возможности использования органов прокуратуры для ограничения прав и свобод граждан или с целью свержения конституционного строя, устранения органов власти или предотвращения их деятельности, а также в интересах отдельных лиц, политических партий, общественных организаций.

Значение контроля вообще и гражданского контроля над деятельностью органов прокуратуры в частности наиболее отчетливо проявляется в тех функциях, которые он выполняет, т. е. основных направлениях, по которым он (контроль) осуществляется. В юридической литературе существуют различные подходы к классификации функций контроля, в частности, это зависит от сферы его реализации. Так к основным функциям государственного контроля относят: регулирование, социальную превенцию (профилактику), правоохранительную, информационную [19, с. 345], карательную, восстанавливающую, направляющую, [20, с. 431], аналитическую, стабилизирующую, воспитательную [21, с. 7] и т.п.

На наш взгляд, с учетом сущности гражданского контроля и особенностей его объекта, к основным функциям гражданского контроля над деятельностью органов прокуратуры относятся: 1) информационная, которая позволяет субъектам контроля получать информацию об уровне законности и состоянии соблюдения дисциплины в процессе осуществления органами прокуратуры своего функционального предназначения; 2) аналитическая, которая заключается в анализе полученной информации, выявлении причин и условий нарушений, недостатков и отклонений в работе прокуратуры, а также выработке путей их устранения и предупреждения их возможного появления в дальнейшем; 3) коррекционная функция заключается в том, что субъекты контроля на основании имеющейся информации о деятельности органов прокуратуры влияют на их работу таким образом, чтобы направить ее в русло законности, а также обеспечить ее высокое качество и эффективность; 4) правоохранительная, правозащитная и



правовосстанавливающая функции гражданского контроля ориентированы на выявление нарушений, совершенных как органами прокуратуры по отношению к другим субъектам общественных отношений, так и противоправных действий, совершенных в отношении самих работников прокуратуры, а также ликвидации этих нарушений, устранения их последствий и восстановления нарушенных прав; 5) превентивная или профилактическая функция, связанная с реализацией необходимого комплекса мероприятий по предупреждению совершения указанных правонарушений; 6) карательная, направленная на привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении нарушений, выявленных в результате контроля; 7) функция надзора за использованием органами прокуратуры бюджетных средств и предоставленных в их распоряжение государством ресурсов.

Выводы. Итак, подытоживая вышеизложенный материал, можем с уверенностью утверждать, что гражданский контроль на современном этапе развития украинской государственности является обязательным условием и необходимым средством (способом) обеспечения законности деятельности органов прокуратуры, и поддержания должного уровня дисциплины и профессионализма в их работе.

Список использованной литературы:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141
2. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003, N 46, ст. 366.
3. Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, с. 1728.
5. Ковальова Т. В. Тлумачний словник української мови. / Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. – Харків : Синтекс, 2005. – 672 с.
6. Посметний В. В. Сутність та особливості цивільного контролю в державі за діяльністю правоохоронних органів // Кримський юридичний вісник. Збірник наукових праць, 2009, № 1 (5) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Kyiv/2009_1/1-5/15.pdf.
7. Етимологічний словник української мови: У семи томах. Том другий. – К.: «Наукова думка», 1985. – 570 с.
8. Словник української мови: в 11-ти томах. // Голова ред. кол. І. К. Білодід, т. 4, К.: Наук. думка, 1975, – 839 с.
9. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2000. – 488 с.
10. Социология. Основы общей теории: Учебник для вузов / Отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, действительный член РАЕН Л. Н. Москвичев. – М.: Норма, 2003. – 912 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
12. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні/ Худож. оформ. О.Агеев. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
14. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002. 443 с.
15. Павлов Д. М. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. – К. : МАУП, 2007. – 136 с. – Бібліогр. : с. 123–128.
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М.: 2001. – 652 с.
17. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведе-
- ний юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с
18. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.П. Алехина. – М.: Зерцало-М, 2003. – 608 с.
19. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
20. Виконавча влада і адміністративне право/ За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
21. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Автореф. дис....д.ю.н. – Х., 2002. – 42 с.