



## ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Василий СИНЧУК,  
кандидат юридических наук,  
прокурор Харьковской области

### Summary

Scientific approaches in defining the essence of the object and subject of control over the activities of prosecutor's office are summarized and improved in the article; their list in the system of Prosecutor's Office of Ukraine is determined. It is noted that an incorrect definition of the object and subject of management, including control over prosecutor's office and its officials reduces the efficiency of the latter, distorting the results of realizing control measures, leading to wrong conclusions and correspondently to biased management decisions. The complexity of formulating the object as a controlled system is in relativity of concepts of the object and subject because each subject of control is simultaneously the object of control over the activities of prosecutor's office.

**Key words:** prosecutor's office, General prosecutor's office, control, object of control, subject of control.

### Анотация

В статье обобщены и усовершенствованы научные подходы к определению сущности объекта и предмета контроля за деятельностью органов прокуратуры, определен их перечень в системе органов прокуратуры Украины. Отмечается, что некорректное определение объекта и предмета управления, в том числе и контроля над органами прокуратуры и их должностными лицами, уменьшает эффективность последнего, искажая результаты осуществления контрольных мероприятий, приводя к неправильным выводам и, соответственно, необъективным управленческим решениям. Сложность формулировки объекта как управляемой системы заключается в относительности понятий объекта и субъекта, поскольку каждый субъект контроля является одновременно и объектом контроля за деятельностью органов прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокуратура, Генеральная прокуратура, контроль, объект контроля, предмет контроля.

**Постановка проблемы.** Контроль за деятельностью органов прокуратуры является одной из важных функций управления ими, процесс реализации которой базируется на целеустремленных взаимоотношениях субъекта (управляющая система) и объекта (управляемая система). При этом в целом именно объект и субъект формируют систему управления институтом прокуратуры, а связи между ними – ее организационно-правовую структуру. Поэтому очевидно весомое значение четкого и правильного определения данных категорий. В то же время в контрольной деятельности в органах прокуратуры, как и в любых других правоотношениях, наряду с понятием объекта фигурирует предмет той или иной деятельности, необходимость выделения которого обусловлена отличиями исследуемой объективной сферы и того аспекта функционирования прокуратуры, на выяснение которого направлен непосредственный контроль, то есть его предмет.

Некорректное определение объекта и предмета управления, в том числе и контроля над органами прокуратуры и их должностными лицами, уменьшает эффективность последнего, искажая результаты осуществления контрольных мероприятий, приводя к неправильным выводам и, соответственно,

необъективным управленческим решениям. В то же время сложность формулировки объекта как управляемой системы заключается в относительности понятий объекта и субъекта, поскольку каждый субъект контроля является одновременно и объектом контроля за деятельностью органов прокуратуры. Исходя из этого, актуальным является четкое определение объекта и предмета контроля за деятельностью органов прокуратуры.

Исследование сущности и особенностей объекта и предмета управления, в том числе и контроля в системе органов прокуратуры, находит отражение в работах многих украинских и зарубежных ученых. Однако объект и предмет контроля за деятельностью органов прокуратуры освещены фрагментарно, что предопределяет необходимость их комплексного исследования с учетом изменений в действующей законодательной базе.

**Целью данной статьи** является определение объекта и предмета контроля за деятельностью органов прокуратуры Украины. Достижение поставленной цели предусматривает выполнение ряда заданий: 1) обобщить и усовершенствовать теоретико-правовые подходы к определению сущности предмета и объекта контроля за деятельностью органов прокуратуры;

2) определить объекты контроля за деятельностью органов прокуратуры Украины; 3) предложить перечень предметов контроля за деятельностью органов прокуратуры Украины.

### Изложение основного материала.

Следует заметить, что в основе выяснения сущности объекта и предмета контроля над деятельностью органов прокуратуры лежат такие базовые научные категории, как «объект и предмет научного исследования» и «объект и предмет управления». Прежде всего следует обратить внимание на понимание данных понятий в теории научных исследований, согласно которой объектом исследования является процесс либо явление, которое порождает проблемную ситуацию и избрано для изучения, а предмет содержится в пределах объекта. То есть объект и предмет исследования как категории научного процесса соотносятся между собой как общее и частичное, на основании чего в объекте выделяется та его часть, которая является предметом исследования [1, с. 16]. Полностью соглашаемся с тем, что предмет предоставляет представление о новых свойствах, функциях и особенностях исследуемого объекта, будучи тем его аспектом, который получает научное объяснение. Однако считаем некорректным определение объектом широкой исследовательской



отрасли, а предметом – ее более узкой части. Как справедливо отмечает по этому поводу В.И. Войтко, существует две реальности: объективная, которая противостоит человеку, его миру, его сознанию, психике, и субъективная, которая возникает в результате отражения субъектом объективной действительности, познания ее и превращения в предметный, человеческий мир. Базируясь на данном подходе, объект определяется как материальный предмет познания и практического влияния со стороны человека (субъекта). Трансформация объекта в предмет означает переход субъекта от познания объекта к его практическому превращению [2, с. 473; 3, с. 108]. Данные взгляды находят отражение и в философии: объект (от лат. *objectum* – предмет) – это вещь, предмет; то, что противостоит субъекту, то есть сознанию, а предмет – это вещь, объект в самом широком значении, все существующее, что имеет индивидуальную форму [4, с. 313, 360].

Сторонником отмеченной точки зрения является и В.М. Садовский, который утверждает, что любая вещь, явление, процесс, любая сторона, любое отношение между явлениями (все то, что познается) являет собой объект исследования, поскольку оно еще не познано и противостоит знанию. Те же вещи, явления, процессы, их стороны и отношения, поскольку они уже известны, зафиксированы с определенной стороны в той или другой форме знания, «данные» в ней, однако подлежат дальнейшему исследованию, являются предметами [5, с. 180-189]. Это подтверждает ошибочность понимания объекта как общего, а предмета как частичного, с чем мы полностью соглашались.

В отличие от понимания объекта и предмета в теории научного исследования и познания, в управлении имеет место несколько иной подход к определению сущности исследуемых понятий. В качестве объекта социального управления выступают люди, деятельность которых имеет социальный характер и вследствие этого предопределяет определенную социальную организацию [6, с. 57]. Однако человек как объект может одновременно быть и субъектом управления, что усложняет понимание исследуемых понятий. Что же касается предмета управления, то,

по мнению О.М. Леонтьева, предмет – это то, что противостоит субъекту деятельности: предмет труда, предмет мышлений [7, с. 40]. Л.П. Буева определяет предмет как сферу социальной действительности, которая испытывает превращение или воссоздание [8]. С.Л. Рубинштейн отмечает, что предмет деятельности является ее результатом, а не объектом, на который направляется деятельность [9, с. 258]. Следует заметить также, что поскольку деятельность субъекта относительно объекта происходит не только в практической, но и в теоретической сфере, ее предметом могут быть как материальные, так и идеальные объекты [10, с. 56].

Исследуя вопрос контроля за деятельностью органов прокуратуры, важно обратить внимание на понятие объекта и предмета управления в органах прокуратуры, которые являются родовыми по отношению к объекту и предмету контроля как функции управления. По мнению А.Ф. Смирнова, индивидуальность функциям управления в большей степени предоставляет не объект, а предмет функций управления – конкретные, введенные в процесс деятельности прокуратуры элементы, свойства, взаимосвязи, которые в целом дают представление о системе и структуре управления [11, с. 70]. То есть, как справедливо замечает Н.К. Якимчук, предметы отражают содержательный аспект управления: разные обстоятельства, которые принадлежат к организации функционирования управляемой системы [12, с. 104].

В.В. Сухонос и И.Е. Марочкин считают, что объектами управления в прокуратуре являются собственно прокурорско-следственные кадры нижестоящих прокуратур относительно субъекта управления [13, с. 15]. Однако, по мнению Н.К. Якимчука, данное утверждение ошибочно, поскольку объектами управления в органах прокуратуры являются нижестоящие органы прокуратуры относительно высшего, подразделения органа прокуратуры относительно руководства данного органа, должностные лица – прокурорско-следственные кадры и все другие работники прокуратуры относительно субъекта управления (руководства органа), то есть все, на кого распространяется властное влияние субъекта в пределах прокурорской си-

стемы. Кроме того, автор справедливо замечает, что поскольку возглавляет и осуществляет общее руководство прокурорской системой Генеральный прокурор Украины, он не должен относиться к объекту управления, хотя является прокурором и таким же государственным служащим, как и другие [12, с. 102]. Однако в случае рассмотрения вопроса контроля над органами прокуратуры, по нашему мнению, Генеральный прокурор Украины все же является объектом контроля, в частности, президентского и парламентского, контроля со стороны институтов гражданского общества, международных организаций и т. п.

Приведенные взгляды лежат в основе понимания сущности объекта и предмета контроля за деятельностью органов прокуратуры. В.С. Шестак утверждает, что контрольная деятельность, как и любая другая целеустремленная деятельность, касается, во-первых, лишь определенных объектов, круг которых может быть очерчен законом либо договором. Во-вторых, субъекта контроля интересует не вообще сам по себе тот или иной объект, не любые, а только некоторые параметры его существования, их количественная либо качественная сторона. То есть субъект контроля устанавливает факты поведения или состояния объектов контроля [14, с. 30]. В то же время автор справедливо обращает внимание на то, что все существующее разнообразие возможных объектов контрольной деятельности (естественные и искусственные, материальные и нематериальные, технические и социальные и т. п.) находит свое внешнее проявление в категориях «поведение» или «состояние» объекта контроля, которые при этом испытывают изменения во времени и пространстве, из-за чего важной является категория, которая вносит элемент дискретности в отражение объекта, касается его конкретного и действительного (реального) поведения (состояния) – «факт» («фактические данные») [14, с. 30-31].

Н.К. Якимчук под объектами контроля понимает лишь объекты управления, относительно которых осуществляется контрольная деятельность. В то же время предметом контроля, по мнению ученого, является деятельность подчиненных прокуратур и ра-



ботников прокуратуры, состояние законности в регионе в целом или по отдельным отраслям (в отдельных сферах), организация работы прокуратур (подразделений), которые проверяются, их влияние на согласование действий и координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью и другими правонарушениями, своевременность и качество расследования преступлений [12, с. 193]. Другие авторы к предмету внутреннего контроля относят все процессы и явления, связанные с соответствующей деятельностью, а под термином «объект» рассматривается каждый отдельный элемент предмета внутреннего контроля, то есть процессы, которые в совокупности представляют деятельность субъекта, который проверяется [15]. В то же время некоторые исследователи отождествляют объект и предмет контроля [16, с. 10], с чем согласиться нельзя.

Следовательно, подытоживая вышесказанное, предлагаем определить объект контроля за деятельностью органов прокуратуры в широком понимании как совокупность всех органов, их структурных элементов и должностных лиц в системе органов прокуратуры в соответствии с ее организационно-правовой структурой, на которых распространяется властное влияние во время осуществления контроля за деятельностью органов прокуратуры. При этом в узком значении объектом контроля за деятельностью органов прокуратуры является конкретный орган прокуратуры, его подразделение или должностное лицо, которое проверяется в определенный момент времени в соответствии с запланированной формой контроля.

В свою очередь предметом контроля в широком значении, по нашему мнению, являются фактические данные относительно деятельности органов прокуратуры и должностных лиц, по отношению к которым осуществляются контрольные мероприятия. В узком понимании предмет контроля – конкретный аспект деятельности подконтрольных органов прокуратуры или должностных лиц либо фактическое состояние деятельности в целом в зависимости от запланированной формы контроля.

Следует заметить, что на законодательном уровне, к сожалению, не за-

фиксировано общеобязательного или рекомендательного перечня предметов контроля для всех органов прокуратуры и их должностных лиц. Некоторые фрагменты относительно содержания проверок содержатся в приказах, регламентах или инструкциях, однако комплексный перечень как предметов, так и объектов контроля за деятельностью органов прокуратуры отсутствует. В данном контексте стоит обратить внимание на статью 5 «Предмет гражданского контроля» Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» от 19.06.2003 г. № 975-IV, приказ Генеральной прокуратуры Украины № 2гн от 15 декабря 2011 г. «Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины», разделы II и III Кодекса профессиональной этики и поведения работников прокуратуры. Основные положения относительно проведения служебного расследования (проверки) содержатся также в приказе Генерального прокурора Украины «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных расследований и служебных проверок в органах прокуратуры Украины» от 6 марта 2012 г. № 20.

Потому в результате исследования предлагаем выделить следующие объекты контроля за деятельностью органов прокуратуры:

1) органы прокуратуры разных уровней: Генеральная прокуратура Украины, прокуратуры Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя, а также военные прокуратуры регионов и Военно-морских Сил Украины (на правах областных), городские, районные, межрайонные прокуратуры, прокуратуры военных гарнизонов и другие специализированные прокуратуры;

2) должностные лица разных уровней: а) руководители: Генеральный прокурор Украины, руководители главных управлений, управлений, отделов; руководители областных, городских, специализированных и других прокуратур; руководители других подразделений системы органов прокуратуры; б) специалисты (прокуроры, следователи); в) резервные кадры; г) патронажные работники: работники пресс-служб, советники и помощники; д) слу-

жащие (сотрудники и обслуживающий персонал).

**Выводы.** Поскольку при условии сложности или невозможности проведения комплексных проверок важно выбрать наиболее существенные предметы контроля за деятельностью органов прокуратуры и их должностных лиц, считаем приоритетными следующие из них:

1) соблюдение принципов верховенства права и законности: неуклонное выполнение в служебной деятельности прокуроров и следователей требований законов Украины «О прокуратуре», «О правилах этического поведения», Присяги работника прокуратуры, Дисциплинарного устава прокуратуры Украины, Кодекса профессиональной этики и поведения работников прокуратуры и Правил внутреннего трудового распорядка; состояние законности на местном и государственном уровне;

2) выполнение требований правового статуса прокурора и других работников органов прокуратуры: независимость, непредвзятость, самостоятельность, добросовестность, ответственность, принципиальность во время выполнения служебных обязанностей; политическая непредвзятость и нейтральность; соблюдение принципов равенства всех перед законом, презумпции невиновности, недопущения проявлений дискриминации; ограничения относительно участия работника прокуратуры в политической деятельности и совместительства, а также других специальных ограничений, установленных законами Украины «О прокуратуре», «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», «О правилах этического поведения» и т. п.;

3) соблюдение служебной и исполнительской дисциплины, целевое использование служебного имущества; своевременность, добросовестность и полнота выполнения возложенных обязанностей, компетентность, профессиональная честь и достоинство;

4) обоснованность принятия решений; соблюдение установленного законом порядка при рассмотрении должностными лицами обращений и жалоб граждан; обоснованность и законность применения дисциплинарных взысканий относительно работников органов прокуратуры;



5) эффективность управления и организации работы на разных уровнях системы органов прокуратуры;

6) выполнение мер, направленных на предупреждение преступлений, коррупционных правонарушений и других позорных поступков работниками прокуратуры, изучение причин и условий их совершения;

7) правильность декларирования имущества и доходов, расходов и обязательств финансового характера, недопущение проявлений коррупции, предотвращение получения неправомерной выгоды;

8) соответствие внешнего вида работников органов прокуратуры во время выполнения служебных обязанностей, корректное и приличное поведение вне службы;

9) наличие фактов использования служебного положения в личных интересах или в интересах других лиц, в том числе удостоверения работника прокуратуры с целью уклонения от ответственности;

10) личные связи, финансовые и деловые взаимоотношения, которые могут повлиять на непредвзятость и объективность выполнения профессиональных обязанностей, скомпрометировать высокое звание работника прокуратуры, недопущение действий, высказываний и поведения, которые могут навредить его репутации и авторитету прокуратуры, вызвать негативный общественный резонанс.

Кроме того, в результате проведенного исследования можно прийти к выводу о необходимости утверждения Инструкции об осуществлении контроля за деятельностью органов прокуратуры и их должностных лиц, которая закрепляла бы также объект и предмет контроля, акцентируя внимание на правовом статусе и ответственности прокуроров, следователей и других сотрудников прокуратуры.

#### Список использованной литературы:

1. Довідник здобувача наукового ступеня: 36. нормат. док. та інформ. матеріалів із питань атестації наук. кадрів вищої кваліфікації / упоряд. Ю.І. Цеков ; передм. до 3-го, 2-го і з переднього сл. до 1-го вид. Р.В. Бойка. – 3-тє вид., випр. і допов. – К. : Ред.

«Бюл. Вищої атестац. коміс. України: Вид-во «Толока», 2004. – 56 с.

2. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К. : Голови. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. – 775 с.

3. Психологічний словник / за ред. В.І. Войтка. – К. : Головн. вид. видавн. об'єд. «Вища школа», 1982. – 216 с.

4. Философский энциклопедический словарь. – М. : Инфра-М, 1998. – 576 с.

5. Садовский В.Н. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы / В.Н. Садовский // Социология в СССР : в 2 т. / Ред.-сост. Г.В. Осипов. – Изд. изм. – М. : Мысль, 1966. – Т. 1. – 532 с.

6. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В.В. Цвєтков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

7. Леонтьев А.Н. Проблемы развития техники / А.Н. Леонтьев. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – 396 с.

8. Буева Л.П. Личность и ее социальная деятельность / Л.П. Буева // Очерки методологии познания социальных явлений / Д.М. Угринович и др. – М. : Мысль, 1970. – С. 160–213.

9. Рубинштейн С.Л. Бытие и сознание / С.Л. Рубинштейн. – М. : Знание, 1957. – 327 с.

10. Арефьева Г.С. Социальная активность (Проблема субъекта и объекта в социальной практике и познании). – М. : Политиздат, 1974. – 230 с.

11. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления / А.Ф. Смирнов. – М. : Криминологическая Ассоциация, 1997. – 264 с.

12. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України / М.К. Якимчук : дис. ... д. ю. н. : 12.00.07. – Чернівці, 2002. – 446 с.

13. Сухонос В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения прокуратуры / В.В. Сухонос, И.Е. Марочкин, В.В. Богущкий. – Сумы : Слобожанщина, 2000. – 220 с.

14. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) / В.С. Шестак : дис. ... к. ю. н. : 12.00.01. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 195 с.

15. Кулаковська Л.П. Організація і методика аудиту / Л.П. Кулаковська, Ю.В. Піча. – К. : Каравела, 2004. – 568 с. – [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу : [http://pidruchniki.ws/15840720/buhgalterskiy\\_oblik\\_ta\\_audit/organizatsiya\\_i\\_metodika\\_auditu\\_-\\_kulakovska\\_lp](http://pidruchniki.ws/15840720/buhgalterskiy_oblik_ta_audit/organizatsiya_i_metodika_auditu_-_kulakovska_lp).

16. Методичні рекомендації з питань організації роботи та постановки контролю виконання для прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міських, районних, міжрайонних і прирівняних до них прокурорів. – К., 2000. – 22 с.