

УОЦП и АРО ГУАСМ МВД Украины. 5. Лашук Е. Інформація з обмеженим доступом як предмет злочину // Право України. 2001. № 3. 6. Червякова О. Забезпечення принципу гласності в діяльності органів прокуратури // Вісник прокуратури. 2001. № 2. 7. Закон України "Об інформації" от 02.10.1992 г. // ВВС. 1992. № 48. 8. Бельдягин М.М. Закон о печати и вопросы гласности уголовного судопроизводства // Правоведение. 1991. № 6.

Надійшла до редколегії 28.02.2002 р.

С.М. Піскун

Прокурорський нагляд за додержанням законності в діяльності органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю (теоретичний аспект)

В умовах радикальної перебудови усіх сфер суспільного життя, оновлення та подальшого розвитку їх нормативно-правового забезпечення особливого значення набуває правильне визначення місця прокуратури в системі органів держави, правового статусу та основних напрямів її компетенції.

Роль та місце прокуратури визначається тим, що вона повинна бути елементом системи стримувань і противаг, який забезпечує не лише стримування окремих гілок влади від незаконних, протиправних дій, але й їх взаємодію в підтриманні режиму законності та правопорядку, забезпечення й захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Прокуратура в першу чергу виконує загальну правозахисну функцію, через яку реалізуються всі інші функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів установ, організацій, осіб та громадян; нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні примусів, визначених законом.

Контрольно-наглядова діяльність має вирішальне значення для взаємодій прокуратури з органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю. Прокуратура забезпечує нагляд за однаковим виконанням цими органами нормативно-правових актів на території всієї України. Система органів прокуратури – це основний інструмент контрольно-наглядової діяльності за реалізацією органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, своїх правозабезпечувальних повноважень. Нагляд за законністю в діяльності органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю, реалізується через такі основні напрямки: загальний нагляд, нагляд за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства; нагляд за виконанням законів усіма іншими органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю; нагляд за виконанням законів усіма органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; нагляд за виконанням законів у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, що визначаються судом.

Вчені, які займаються проблемами організаційно-структурної побудови й функціонування системи органів прокуратури, ще не виробили єдиної по-

зиці стосовно розуміння, характеру та природи нагляду за законністю в діяльності учасників відповідних відносин. Так, В.К. Звирбуль, М.Ю. Рачинський та К.Ф. Скворцов підкреслюють, що сутність прокурорського нагляду за розслідуванням злочинів пов'язана із значними труднощами. «Уявляючи собою складову частину єдиної державно-правової (конституційної) функції нагляду за точним та однаковим виконанням законів у діяльності всіх державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян, нагляд за розслідуванням злочинів водночас входить у систему кримінального судочинства в цілому та в його підсистему – стадію досудового слідства, де прокурор наділяється специфічними повноваженнями, що відсутні в будь-якій іншій галузі його наглядово-законоохоронної діяльності» [1, с.49].

Водночас В.К. Колпаков відзначає, що загальний нагляд — це нагляд за виконанням законів виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами [2, с.681]. На думку С.Г. Новікова, прокурорський нагляд – це передбачена Конституцією діяльність по здійсненню вищого нагляду за точним виконанням законів, по охороні єдиної для усіх законності [3, с.61]. В.Г. Лебедінський та Ю.А. Каленов розкривали поняття вищого нагляду, зіставляючи прокурорський нагляд з відомчим контролем. Вони доводили, що прокурорський нагляд являє собою вищий нагляд, бо він стоїть над відомчим контролем, на який покладено забезпечення законів самим відомством, тому що прокуратура здійснює нагляд не лише за виконанням законів, але й за їх однаковим застосуванням [4, с.44]. Разом з тим В.Г. Даєв і М.М. Маршунов відзначають, що прокурорський нагляд являє собою одну з самостійних форм державної діяльності разом з державною владою, державним управлінням та правосуддям [5, с.41]. В.М. - Гаращук підкреслює, що сутність прокурорського нагляду, його призначення, форми і методи тісно пов'язані з історичним моментом, який переживає наше суспільство. «Докорінні зміни, що відбуваються у державі, не можуть не позначитися на завданнях та функціях – прокуратури, а суперечки навколо проблем реформування суспільних відносин безперечно стосуються і цього органу. Точне встановлення місця прокуратури в системі державно-правових інститутів має ключове значення для визначення її оновленої компетенції, закріплення правового статусу, організаційного побудування» [6, с.66]. Прорахунки у вирішенні цих питань, аргументовано відзначають Ю.І. Скуратов та В.І. Шинд, незалежно до того, чи принижують вони роль прокуратури або, навпаки, занадто розширюють її повноваження, здатні викликати небезпечні наслідки як для функціонування правоохоронної системи, так і для суспільства в цілому [7, с.18].

Аналіз міркувань та висловлювань вчених щодо змісту, характеру й природи прокурорського нагляду за дотриманням усіма учасниками суспільних відносин нормативних приписів дозволяє зробити декілька методологічно-теоретичних висновків про з'ясування суті й основних ознак, якостей і властивостей нагляду органів прокуратури як форми забезпечення законності в діяльності органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю.

1. Прокурорський нагляд – це самостійний різновид державної діяльності, що має специфічні завдання. Цим обумовлений автономний стан прокурора щодо будь-яких органів, організацій і осіб. У межах єдиного прокурорського нагляду виділяються відносно самостійні напрямки діяльності, які виражають спеціалізацію прокурорського нагляду стосовно окремих сфер державної діяльності та суспільного життя. Ці напрямки наглядової діяльності органів прокуратури характеризуються тим, що мають свій предмет нагляду й завдання. Нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину, повністю відповідає вищезазначеним критеріям. Тому можна говорити про нього як про самостійний, відносно уособлений напрямок прокурорської діяльності. З цим погоджується більшість авторів, які досліджують проблеми прокурорського нагляду. М.І. Мичко пише: «Однією з функцій прокуратури, що отримала своє закріплення в Конституції України, є нагляд за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Виокремлення даної діяльності прокуратури в самостійний напрямок обумовлене, головним чином, двома факторами. З одного боку, важливість тієї сфери правоохоронної діяльності, яка називається боротьбою із злочинністю. За умов, коли злочинність у країні створює загрозу національній безпеці, безкомпромісна боротьба з цим негативним явищем є найважливішим завданням усіх правоохоронних органів. Не є винятком у цьому відношенні і прокуратура. З другого боку, в процесі проведення оперативно-розшукових заходів, дізнання й досудового слідства неминуче зачіпаються, а іноді й суттєво обмежуються, права і законні інтереси громадян, гарантовані Конституцією та іншими законами, – право на свободу, на таємницю листування, телефонних розмов, на свободу пересування тощо. Обмеження прав і свобод громадянина та людини допускаються тільки за підставами й з дотриманням процедур, передбачених Конституцією, яка має пряму дію, кримінально-процесуальним та іншим законодавством. Одним з гарантів прав і свобод громадянина і людини в даній сфері є прокурорський нагляд» [8, с.89-90]. М.В. Косюта зазначає, що коло державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю, є дуже широким, і вони перебувають у сфері прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, при реалізації якого здійснюються важливі заходи, спрямовані на запобігання злочинності. З-поміж правоохоронних служб та підрозділів дослідник особливо місце відводиться органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність і розслідування злочинів (дізнання та досудового слідства), які безпосередньо виявляють, припиняють злочинні прояви і забезпечують притягнення винуватців до кримінальної відповідальності. На його думку, їх правозастосовча діяльність є особливим предметом відання прокуратури при реалізації нею своїх функцій та повноважень [9, с.164].

2. Прокуратура – це головний координатор діяльності органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю. Як вказує М. Руденко, прокуратура виконує також і функцію головного координатора діяльності по боротьбі зі злочинністю органів

внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, митної служби та інших правоохоронних органів. На його думку, практична реалізація цієї функції не тільки не суперечить завданням нагляду, а й дозволяє підвищити його ефективність завдяки поєднанню наглядових і організаційних заходів, проведенню різними правоохоронними органами в межах їх компетенції інших узгоджених дій [10, с.66]. В.І. Басков доходить висновку, що «координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями покладена саме на органи прокуратури. Це є одним з основних напрямків у діяльності органів прокуратури» [11, с.254].

3. На прокуратуру покладені державою обов'язки щодо забезпечення законності в діяльності органів, що проводять боротьбу зі злочинністю. На думку В.М. Гарапука, тут пролягає той кордон, який відмежовує прокуратуру від контролюючих органів, унеможливує повне обмеження зовні хоча й близьких їм форм та методів діяльності, робить нелогічним твердження про підміну прокуратурою органів контролю [6, с.72]. Такий підхід до з'ясування сутнісних рис, цілей, змісту й характеру прокурорського нагляду за дотриманням законності в діяльності органів, що здійснюють боротьбу зі злочинністю, дозволяє запропонувати низку удосконалюючих заходів до організаційно-структурної побудови й діяльності органів прокуратури та пропозиції до відповідного нормативно-правового забезпечення.

По-перше, вважаємо, що Конституція України [12, ст.141] в ст.121 істотно обмежила функції, які здійснювала раніше прокуратура, залишивши лише: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмежуванням особистої свободи громадян. Невиправданним, з нашої точки зору, є усунення органів прокуратури від нагляду за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. За логікою розвитку державно-правових явищ і процесів, якщо від якогось органу віднімається певна функція, вона має додаватися до діяльності іншої організаційно-структурної інституції або повинна бути науково обґрунтована зайвістю цієї функції. У нашому випадку не було зроблено ні перше, ні друге. Тому, погоджуючись з висловленим у літературі твердженням, що «здійснення прокуратурою нагляду за законністю у державному управлінні є ефективним засобом впливу на формування державної політики у цій сфері», вкажемо на необхідність повернення функції, що розглядається до системи органів прокуратури. По-друге, враховуючи те, що в процесі діяльності органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю, у найбільшій мірі можуть порушуватись права, свободи та законні інтереси громадян, нормативно слід закріпити головне завдання прокуратури у цьому напрямку її діяльності: попередження й припинення порушень цих прав, свобод та законних інтересів. Іншим завданням

органів прокуратури треба вважати забезпечення встановлених законодавством умов і порядку проведення дій у сфері боротьби зі злочинністю. Звісно, ці завдання мають бути закріплені в окремій статті другого розділу Закону України «Про прокуратуру» [13, ст.793] під назвою «Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство». По-третє, зважаючи на те, що предметом нагляду є не лише додержання законів органами, які ведуть боротьбу зі злочинністю, але й застосування таких останніми, доцільно відрегулювати частину першу ст.29 Закону України «Про прокуратуру» [13, ст.793] наступним чином: «Предметом нагляду є додержання і застосування законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство». По-четверте, є сенс у другому розділі «Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» Закону України «Про прокуратуру» [13, ст.793] перерахувати органи, які повинні займатися цією діяльністю.

Список літератури: 1. Звирбуль В.К., Рачинский М.Ю., Скворцов К.Ф. Прокурорский надзор – самостоятельная форма государственной деятельности / Прокурорський надзор в соціалістических странах. М., 1981. 2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 3. Новиков С.Г. Прокурорская система в СССР. М.: Юрид.лит., 1977. 208с. 4. Лебедницкий В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957. 5. Даев В.Г., Маршунюв М.Н. Основы теории прокурорского надзора. М., 1990. 6. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків, 2002. 7. Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме российской Федерации // Конституционная законность и Прокурорский надзор. М., 1994. 8. Мычко М.И. Прокуратура Украины роль и место в системе государственной власти. Донецк, 1999. 9. Косюта М.В. Прокурорська систем України в умовах демократичного суспільства. Одеса, 2002. 375с. 9. Руденко М. Проблеми та перспективи прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні // Право України. 2002. № 6. 10. Басков В.И. Прокурорский надзор. М., 1995. 11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. 12. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53.

Надійшла до редколегії 04.01.2003 р.

А.Г. Шиян

Кримінально-процесуальний статус учасників провадження за протокольною формою досудової підготовки матеріалів

Згідно зі ст.426 КПК України учасниками протокольного провадження є *правопорушник, очевидці та інші особи*. Поняття і процесуальний статус цих учасників законодавцем не визначені. Однак, навіть при такій законодавчій невизначеності зрозуміло, що ці особи під час протокольного провадження не можуть не мати певних прав і обов'язків. Адже у ході протокольного провадження вони вступають між собою у певні кримінально-процесуальні відносини, що визначають відповідні права та обов'язки.

Відсутність законодавчого визначення поняття “правопорушник”