

ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Сучасний аналіз об'єктивної дійсності засвідчує, що основними проблемами суспільного життя стають загострення криміногенної ситуації, поширення корупції, проникнення кримінальних структур у сферу економіки, кредитно-банківську систему, зовнішньоекономічну діяльність, а також у правоохоронні органи, які покликані здійснювати захист, забезпечення й охорону прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Це прямо торкається і органів міліції, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Звідси і науковий інтерес автора до вивчення сутності, характеру й природи прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю органів міліції та їх посадових осіб. Зокрема у даній статті проведемо дослідження поняття та предмета останнього, що обумовлено двома найважливішими чинниками: по-перше, недостатньою вивченістю цих питань сучасними науковцями, по-друге, прямим зв'язком даної тематики з виконанням Концепції адміністративної реформи в Україні, пріоритетними напрямками наукових досліджень у сфері держави і права. Усе це обумовило постановку автором у цій статті наступних завдань: а) проаналізувати позиції науковців з приводу розуміння ними предмета прокурорського нагляду; б) визначити особливості прокурорського нагляду в оперативно-розшуковій діяльності міліції; в) визначити поняття даного різновиду прокурорського нагляду; г) зробити відповідні висновки і пропозиції до чинного законодавства.

В.І. Басков визначає предмет прокурорського нагляду як дотримання законності. При цьому зміст категорії «законність» складається з наступних елементів: закони та підзаконні акти; виконання законів; нагляд за точним і однаковим виконанням законів; відповідальність за порушення приписів нормативно-правових актів [1, с.10]. В.Я. Чеханов предмет прокурорського нагляду визначає як виконання законів міністерствами, відомствами, організаціями, посадовими особами та громадянами [2, с.78]. С.Г. Березовська під діями, які складають предмет нагляду, розуміє такі дії, що отримали те чи інше письмове, документальне оформлення, факти бездіяльності органів управління, а також питання попередження порушень законів [3, с.51]. Л.М. Давиденко до предмета нагляду відносить виконання законів та діяльність прокурора по встановленню та усуненню правопорушень [4, с.15]. Л.І. Краснова – діяльність, яка пов'язана з виконанням законів [5, с.18]. П.М. Каркач і М.В. Руденко – діяльність посадових осіб, пов'язану з застосуванням законів [6, с.12; 7, с.13]. В.В. Гаврилов та Б.М. Спірідонов – точне та однакове виконання законів організаціями, посадовими особами і громадянами [8, с.58; 9, с.53]. В.С. Тадевосян об'єктом нагляду вважає всяку діяльність органів та осіб [10, с.32]. Л.А. Ніколаєва – не усякі вчинені дії або допущені бездіяльність, а лише ті, що пов'язані з порушеннями законів [11, с.54]. Ю.М. Грошевий та

О.І. Пишньов до об'єкта прокурорського нагляду відносять конкретизовану роботу суб'єктів нагляду відповідно до закону [12, с.20]. Г.І. Бровін та В.Т. Михайлов доводять, що предмет прокурорського нагляду – це діяльність і бездіяльність учасників правовідносин, пов'язані з виконанням закону та регульовані нормами конституційного, кримінального, кримінально-процесуального, цивільного, цивільно-процесуального, трудового, адміністративного та інших галузей права [13, с.6]. В.Г. Мелкумов предметом загального нагляду прокуратури визначає виявлення порушень законів в актах та діяльності державних і громадських органів, посадових осіб, а також громадян [14, с.112]. А.П. Сафонов – чим, якими справами має займатися прокурор, які його функції [15, с.141]. С. Ємельянов пише: «Предмет нагляду – виявлення порушень законності та обставин, що їм сприяють, припинення правопорушень, відновлення законності і притягнення винних до відповідальності, прийняття заходів до попередження правопорушень» [16, с.54].

Скільки авторів, стільки й думок, позицій, точок зору. Однак усі вони єдині у одному – призначенням органів прокуратури є нагляд за виконанням усіма суб'єктами суспільних відносин вимог, зазначених у приписах нормативно-правових актів, тобто за законністю в їх діяльності або бездіяльності. Саме з огляду на це, вважаємо, що предметом прокурорського нагляду є законність в діяльності (бездіяльності) фізичних та юридичних осіб. «Виконання закону – ось чого добивається прокурор. Ледве він виходить за ці рамки, ледве його «прокурорський» інтерес переключається на іншу виконавчу або виробничу діяльність фізичних та юридичних осіб, відразу виникає конфліктна ситуація: замість того, щоб забезпечувати дотримання законності, прокурор починає їх «навчати» тому, як треба працювати. А це не одне й теж. У другому випадку прокурор перетворюється з вартового законності ще в одного керуючого або контролюючого діяча, до того ж менш компетентного, ніж інші» [8, с.15–16]. Ось чому правомірно стверджувати, що діяльність системи органів прокуратури спрямована на виконання нормативно-правових актів усіма учасниками суспільних відносин і що саме законність в їх діяльності чи бездіяльності останніх має бути визначена як предмет прокурорського нагляду. У цій інтерпретації розуміння нагляду не розходиться з етимологічним визначенням даного поняття [17, с.532].

Залежно від сфери суспільно-державної діяльності, конкретизується і предмет прокурорського нагляду. Залежно ж від останнього, відбираються «правові засоби, форми та методи діяльності прокуратури» [2, с.79]. Конкретизується він і щодо нагляду за діяльністю органів міліції в процесі застосування ними оперативно-розшукових заходів. Зроблений вище аналіз предмета нагляду прокуратури цілком обґрунтовано дозволяє зробити наступний висновок: предметом прокурорського нагляду в оперативно-розшуковій діяльності міліції є дотримання останнього законності під час застосування оперативно-розшукових заходів. М.І. Мичко у цьому зв'язку пише: «Предметом прокурорського нагляду в розглядуваній сфері є додержання і виконання законів посадовими особами органів, що здійс-

нують оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство. Ця діяльність складається з сукупності окремих оперативних та слідчих дій, кожна з яких підпорядкована загальному завданню кримінального судочинства по виявленню, розкриттю і розслідуванню злочинів, притягненню винних осіб до встановленої відповідальності» [18, с.91]. Предметом нагляду є саме застосування і дотримання законів та підзаконних актів в процесі оперативно-розшукової діяльності міліції, а не посадові особи чи певні органи, що виступають як суб'єкти цієї діяльності. Такий підхід до розуміння предмета прокурорського нагляду в оперативно-розшуковій діяльності міліції є методологічною основою для з'ясування найважливіших рис, якостей, особливостей нагляду органів прокуратури і визначення на цій підставі відповідного поняття. Адже вчені, які займаються проблемами оперативно-структурної побудови й функціонування системи органів прокуратури, ще не виробили з цього питання єдиної позиції.

В.П. Колпаков відзначає, що загальний нагляд – це нагляд за виконанням законів виконавчо-розпорядними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами [19, с.681]. В.Г. Лебединський та Ю.А. Каленов розкривали поняття вищого нагляду, співставляючи 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, бо прокуратура здійснює нагляд не лише за виконанням законів, але й за їх однаковим застосуванням [20, с.44]. Іншу позицію висловлює Г.І. Петров. Він піддає сумніву обґрунтованість найменування прокурорського нагляду вищим, оспорує усталене в законодавстві і в теорії поняття вищого нагляду за точним виконанням законів. «В законодавстві й юридичній науці, – аргументує свою точку зору автор, – доцільно знати з прокурорського нагляду його оцінку в якості вищого, бо вона не тільки не обґрунтована, але й принижує дійсне значення нагляду, здійснюваного вищими органами державної влади. Разом з цим з метою позначання специфіки прокурорського нагляду і що відрізняє його від нагляду інших державних органів, його доцільно називати єдиним і спеціальним, адже він здійснюється єдиною централізованою системою органів та є спеціальним наглядом, здійснюваним лише з точки зору законності» [21, с.7-8]. С.П. Новіков і М.Ю. Рачинський вказують, що сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави полягає у тому, що, по-перше, вона не має ні законодавчих, ні адміністративних, ні судових функцій, по-друге, не втручається в діяльність органів, за законністю діяльності яких вона здійснює нагляд, та, по-третє, не піддає діяльність і акти відповідних органів державного управління оцінці з точки зору практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб державні органи, громадські організації, посадові особи та громадяни не допускали порушень закону [22, с.45].

Аналіз міркувань та висловлювань вчених щодо змісту, характеру й природи прокурорського нагляду за дотриманням усіма учасниками сус-

пільних відносин нормативних приписів дозволяє зробити декілька зауважень щодо з'ясування основних ознак, якостей і властивостей прокурорського нагляду органів прокуратури як форми забезпечення законності в оперативно-розшуковій діяльності міліції.

1. Прокурорський нагляд – самостійний різновид державної діяльності, що має специфічні завдання. Цим обумовлений автономний стан прокуратури щодо органів, організацій і осіб, законність діяльності яких ним оцінюється. В рамках єдиного прокурорського нагляду виділяються 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 міліції, які застосовують оперативно-розшукові засоби, способи, заходи й прийоми, повністю відповідає вищезазначеним критеріям, і тому можна говорити про нього як про самостійний, відносно усталений напрямок прокурорської діяльності.

2. Прокуратура – це головний координатор діяльності органів міліції, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. 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» . За його точкою зору, 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 узгоджених дій [22, с.66]. В.І. Басков доходить висновку, що «координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі з злочинністю та іншими правопорушеннями покладена саме на органи прокуратури. Це є одним з основних напрямків в діяльності органів прокуратури» [21, с.254]. На прокуратуру покладені державою обов'язки щодо забезпечення законності в діяльності міліції під час застосування оперативно-розшукових засобів. На думку В.М. Гарашука, тут пролягає той кордон, який відмежовує прокуратуру від контролюючих органів, унеможливорює повне ототожнення зовні хоча й близьких їх форм та методів діяльності, робить нелогічними твердження про підміну прокуратурою органів контролю [24, 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 пропозицій до відповідного нормативно-правового забезпечення. По-перше, вважаємо, що Конституція України [25, ст.141] в ст.121 істотно обмежила функції, які здійснювала раніше прокуратура, залишивши лише: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідст-

во; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень в кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Невиправданим, 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 додаватись до діяльності іншої організаційно-структурної інституції або ж має бути науково обґрунтована зайвність цієї функції. У нашому випадку не було зроблено ні перше, ні друге. Тому стверджуючи, що здійснення прокурорського нагляду за законністю у державному управлінні є ефективним засобом впливу на формування державної політики у цій сфері, вкажемо на необхідність повернення розглядуваної функції до системи органів прокуратури. По-друге, враховуючи те, що в процесі діяльності органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю, в найбільшій мірі можуть порушуватись права, свободи та законні інтереси громадян, нормативно слід закріпити головне завдання прокуратури на даному 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 в сфері боротьби зі злочинністю. Звісно, ці завдання мають бути закріплені в окремій статті другої глави Закону України «Про прокуратуру» [23, ст.793] за назвою «Нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство». По-третє, зважаючи на те, що предметом нагляду є дотримання законності органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, доцільно відрегулювати частину першу ст.29 Закону України «Про прокуратуру» наступним чином: «Предметом нагляду є додержання законності органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство». По-четверте, є сенс у главі другій «Нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» Закону України «Про прокуратуру» перерахувати органи, які займаються зазначеною у назві глави діяльністю. По-п'яте, ст.19 Закону України «Про прокуратуру» треба удосконалити, вказавши, що «предметом нагляду органів прокуратури є дотримання законності усіма учасниками суспільних відносин». По-шосте, поняття прокурорського нагляду в оперативно-розшуковій діяльності міліції слід визначати наступним чином: це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності як принципу, режиму та методу діяльності структурних підрозділів органів системи Міністерства внутрішніх справ, що в процесі виконання своїх цілей, завдань і функцій застосовують оперативно-розшукові заходи, способи, форми, прийоми та засоби.

Список літератури: Басков В.И. Курс прокурорского надзора. М., 1998. 2. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1972. 3. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении.

М., 1955. 4. Давиденко Л.М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1988. 5. Краснова Л.И. Обеспечение законности актов управления средствами общего надзора прокуратуры: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1988. 6. Каркач П.М. Проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры за исполнением законов, направленных на борьбу с бесхозяйственностью в промышленности: Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Харьков, 1989. 7. Руденко Н.В. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов, направленных на обеспечение рационального использования вторичных ресурсов в народном хозяйстве: Автореф. дисс...канд. юрид. наук Харьков, 1989. 8. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов, 1984. 9. Спиридонов Б.М. Значение понятия отрасли прокурорского надзора для теории и практики // Проблемы прокурорского надзора. М., 1972. 10. Талевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М., 1962. 11. Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении: Учебное пособие. Л., 1979. 12. Грошевой Ю.М., Пышнев Д.И. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК). К., 1992. 13. Бровин Г.И., Михайлов В.Г. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров. М., 1977. 14. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970. 15. Сафонов А.П. Сущность и пределы прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы // Вопросы прокурорского надзора. Сб. научных трудов. М., 1972. 16. Емельянов С. Пределы общего надзора прокуратуры // Социалистическая законность. 1975. №7. 17. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1975. 18. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк, 1999. 19. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 20. Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М., 1957. 21. Петров Г.И., Савицкий В.М. Советские административно-правовые отношения. М., 1973. 22. Новиков С.Г., Рачинский М.Ю. Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. 1974. №3. 23. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. 1991. №53. Ст.793. 24. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х., 2002. 25. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.

Надійшла до редколегії 16.03.03