

УДК 343.16

Володимир Клочков,

кандидат юридичних наук,
прокурор відділу Головного слідчого управління
Генеральної прокуратури України,
старший радник юстиції

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА ТА ІНШИХ ТЕРМІНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

У статті досліджуються проблеми визначення понятій прокурорського нагляду.

Ключові слова: об'єкт, галузь, форми, вид, направлення прокурорського нагляду, точність, стислість термінів.

Зростання законотворчого процесу в Україні, необхідність правового забезпечення ефективної реалізації впроваджуваних реформ та активізація боротьби із злочинністю, точної відповідності прийнятих законів Конституції, виключення із законодавства прогалин, які викликають різне поняття та тлумачення, протистоять законам та підзаконним актам, спричинило необхідність активізації наукових розробок у певних галузях законодавства, зокрема прокурорського нагляду.

Правильне визначення понять необхідне для того, щоб виключити як необґрунтоване розширення, так і невиправдане звуження їх змісту, що має важливе значення. Дуже важливим є дотримання понятійно-термінологічної визначеності. Це означає, що терміни та поняття у нових актах не повинні відрізнятись від тих, що вживаються в Конституції і законах України, нормативно-правових актах, які регулюють відповідну сферу діяльності і знаходяться у системному зв'язку.

Слід мати на увазі, що істотним для будь-якого поняття є його значення, котре розкриває зміст. Тому необхідно знати етимологію і сутність кожного терміна. Якщо дотримуватись правил лінгвістики, то будь-яке слово має власний зміст. Порушення цього правила призводить до ототожнення кількох понять (слів) та різного їх тлумачення [1].

Помилки, яких припускаються при підготовці проектів законів, регламенту Генеральної прокуратури України, нака-

зів Генерального прокурора України та інших нормативно-правових актів, методичних рекомендацій тощо, зводяться до порушення вимог того чи іншого закону логіки: закону тотожності, закону суперечності, закону виключення третього і закону достатньої підстави.

З метою підвищення ефективності роботи у цьому напрямі необхідно домагатися термінологічної точності, чіткості, простоти та стислості [2].

Удосконалення правової термінології та вирішення її проблем неможливе без глибокої розробки юридичних понять, їх аналізу і точного визначення.

Метою цього дослідження є розкриття теоретичних та практичних проблем удосконалення правил і способів визначення критеріїв понять у прокурорському надгляді.

Проблема об'єкта прокурорського нагляду, який за своєю суттю є складним поняттям, — одна з недостатньо досліджених у прокурорсько-правовій науці. Вчені України, РФ та інших країн СНД та Балтії досі не дали однозначного визначення об'єкта прокурорського нагляду.

Одні науковці свідомо не досліджують цю складну категорію, другі стверджують, що предмет і об'єкт у науці й практиці прокурорського нагляду — поняття тотожні. Треті дослідники під об'єктом цього нагляду розуміють органи та посадових осіб, за виконанням законів яких наглядає прокурор. Четверті вчені зробили висновок, що об'єктами прокурорського нагляду є державні органи, підприємства, організації, установи. Крім

того, деякі досвідчені працівники органів прокуратури України в усній формі пояснили, що цим об'єктом є історія діяльності прокуратури.

Розглянувши ці групи висновків вчених, переходимо до їх конкретних тезисів.

А. А. Чувільов зробив висновок: «Об'єкт прокурорського нагляду — наукова категорія, яка не отримала досі однозначного визначення. Під об'єктом прокурорського нагляду слід розуміти державні органи, установи, організації, органи місцевого самоврядування, а також їх діяльність, пов'язану з виконанням законів» [3].

В. І. Басков до кола об'єктів прокурорського нагляду включив дотримання законів громадянами. Більше того, разом із президентом та урядом РФ з об'єктів прокурорського нагляду дослідник виключив уряди республік у складі РФ [4].

П. І. Каркач вважає, що об'єктом прокурорського нагляду є «підприємства, організації, установи та інші юридичні особи, в яких проводяться прокурорські перевірки додержання і застосування законів» [5].

В. Г. Даєв обґрунтовано зробив висновок, що питання щодо об'єкта та предмета нагляду є доволі заплутаними у термінології прокурорського нагляду [6]. Тому правильне вирішення питання про об'єкт прокурорського нагляду має важливе теоретичне і практичне значення.

Саме об'єкт дозволяє визначити соціальну сутність прокурорського нагляду, сприяє правильному визначенню сфери та меж прокурорського нагляду на стадії підготовки та в ході прокурорської перевірки, а також відмежуванню його від суміжних галузей права.

Щоб знайти правильний підхід до дослідження проблеми об'єкта прокурорського нагляду і дати однозначний зміст подальшого викладу, необхідно насамперед дослідити його етимологію та смислове навантаження, методологічному підходу до яких, на жаль, в юридичній літературі не приділено належної системної уваги.

Слово «об'єкт» походить від латинського *objectus* — предмет. Матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини (суб'єкта). Об'єкт права —

явище, на яке спрямовуються дії права [7]. Об'єкт (пізньолат. *objectum* — предмет, від лат. — кидаю вперед, протиставляю), що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. У змістовному плані об'єкт — ім'я предмета або особи, на яку спрямована дія, виражена дієсловом. Об'єкт права, як про речі (предмети), стосовно яких виникають суспільні відносини, регульовані тією або іншою галуззю права [8]. В іншому словнику це слово пропонується розуміти так. «1. Те, що існує поза нами і незалежно від нашої свідомості, зовнішній світ, матеріальна дійсність. 2. Явище, предмет, на який спрямована яка-небудь діяльність» [9].

Об'єкт правовідносин (англ. *object of legal relations*) — матеріальні, духовні та інші соціальні блага, які слугують задоволенню інтересів та потребам громадян та організацій і стосовно яких суб'єкти права вступають у правовідносини й здійснюють свої права і обов'язки.

У теорії права слушно розглянуто об'єкт як «ті явища (предмети) світу, що нас оточує, на котрі спрямовані юридичні права й обов'язки» [10].

У зв'язку з цим обґрунтовано стверджується: «Об'єкт — це не просто будь-який предмет природи, що включений у сферу діяльності людини. Він сам по собі як об'єктивна реальність існує незалежно від свідомості людини, а стає об'єктом, вступаючи у взаємодію із суб'єктом» [11]. Ця обставина дає підстави зробити такий висновок. В процесі цієї взаємодії відбувається не тільки індивідуалізація об'єкта пізнання прокурорського нагляду, а й встановлення його предмета, оскільки існує взаємозв'язок та певна взаємозалежність.

П. В. Копнін обґрунтовано стверджує, що «розуміння категорій суб'єкта та об'єкта слугує вихідним пунктом розуміння процесу пізнання» [12].

Якщо об'єктом для норм права є вольова поведінка людей узагалі, як учасників суспільних відносин установленого виду, то конкретні правові відносини регламентують фактичне поведіння конкретних суб'єктів. Поведінка суб'єктів правовідносин є завжди в цьому сенсі його об'єкт. У зв'язку з цим об'єктом

правовідносин є фактична поведінка його учасників [13; 14; 15].

Аналізуючи об'єкт прокурорських наглядових правовідносин, В. Д. Ломовський дійшов висновку, що їх об'єкт не є щось стосовно юридичного змісту правовідносин, а тому він є елементом його структури [16].

В. В. Зезюлін стверджує, що досліджуване поняття повинне включати діяльність установленого законом кола громадян, пов'язану з виконанням ними законів та правових актів [17]. Існує думка, що об'єктом судового контролю за законністю та обґрунтованістю арешту є процесуальне рішення-постанова, санкціонована прокурором, про арешт підозрюваного або обвинуваченого [18].

М. В. Руденко вважає, що поняття об'єкта як виду державної діяльності з нагляду за точним та однаковим виконанням законів, повинне виражатися в діяльності нагляду, тобто на що спрямовано, що піддається аналізу та оцінці [19].

Слід вказати, що в літературі, юридичній науці і на практиці не існує єдиної думки і точного підходу щодо відмежування об'єкта та предмета, зокрема у сфері прокурорського нагляду, оскільки ці поняття змішуються: «Предмет, об'єкт. Те або той, на що або на кого спрямована та або інша діяльність, думка, тощо» [20].

У деяких державах діють закони «Про прокуратуру», які не містять поняття «об'єкт». Так, у Законі України «Про прокуратуру», Федеральному законі «Про прокуратуру Російської Федерації» та країні СНД немає статті, яка передбачала б зміст про об'єкт, оскільки, на наш погляд, законодавець передбачив і охопив це поняттям «предмет», і може бути терміном «завдання» прокурорського нагляду.

До того ж, звертаємо увагу, що не можна погодитись з висновками тих вчених, які вважають, що об'єкт та предмет прокурорського нагляду є тотожними. Тому слід погодитись з аргументованим переконанням В. Я. Чеканова, який стверджує, що між поняттями «предмет» та «об'єкт» нагляду існує найтісніший зв'язок. Але разом з тим, кожне з них має самостійний зміст і характерну

структуру, їх варто чітко розмежовувати [21].

Кримінальний кодекс України має об'єкт, до якого належать охоронювані кримінальним законом суспільні відносини, котрим злочином вчинено шкоду. Без об'єкта злочину — немає його складу.

У кожній науці, у тому числі юридичній, свій об'єкт та предмет дослідження. Об'єкт науки — це ті явища, які вона вивчає. Предмет науки — це те, що зацікавлює дану науку в конкретному об'єкті.

У методології наукових досліджень розрізняють поняття «об'єкт» та «предмет» пізнання. Об'єктом пізнання прийнято називати те, на що спрямована пізнавальна діяльність дослідника, а предметом пізнання — досліджувані з певною метою властивості, ставлення до об'єкта.

Так, Л. А. Пономаренко обґрунтовано вважає, що об'єкт дослідження — це та частина матеріального світу, процес або явище, що породжує проблемну ситуацію, обрану для вивчення. Предмет дослідження — це розглянута сторона об'єкта дослідження, який знаходиться в певних межах. Об'єкт та предмет дослідження як категорія наукового процесу співвідносяться як загальне і часткове. В об'єкті виділяється та його частина, що є предметом дослідження [22].

Таким чином, можна зробити висновок, що предмет нагляду — це складові об'єкта нагляду.

Предмет прокурорського нагляду співвідноситься з об'єктом як частина з цілим, і зовнішніми межами першого щодо другого стають межі нагляду. Необхідно мати на увазі, що предмет прокурорського нагляду порівняно з об'єктом є більш динамічною правовою категорією. Зміни суспільно-економічних та політичних відносин закономірно спричиняють зміни меж предмета прокурорського нагляду.

Відповідні статті Закону України «Про прокуратуру» передбачають предмет прокурорського нагляду. Але, якщо слідувати вимогам законів логіки та методології наукових досліджень, то повинен бути об'єкт, оскільки предмет — це його частина. При цьому слід мати на увазі, що кожна галузь або напрям прокурорського нагляду мають специфіч-

ний предмет, тобто додержання і правильне застосування законів і підзаконних актів у певній сфері суспільно-державних відносин.

Безперечно, об'єктом прокурорського нагляду є не будь-які суспільні відносини, а лише ті, які поставлені під охорону та захист закону, на підставі функцій та повноважень, передбачених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру». Цей об'єкт повинен відповідати таким вимогам: бути не дуже вузьким і не широким; виконуватися за однією основою, яка має бути не довільним поняттям, а стосуватися суті поділу цілого; виключати несумісність поняття.

Не можна погодитись з висновком, що об'єктом прокурорського нагляду є «державні органи, установи, організації, органи місцевого самоврядування, а також їх діяльність, пов'язані з виконанням законів».

Конституція України істотно обмежила функціональні повноваження, які здійснювали органи прокуратури відповідно до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру». Так, з компетенції прокуратури було виключено нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (тобто загальний нагляд), а також розслідувань діянь, які містять ознаки злочину [23].

Тепер Закон України «Про прокуратуру» не передбачає цю функцію нагляду. Раніше автором розглядалася проблема об'єкта прокурорського нагляду [24].

Приміром, не може бути об'єктом прокурорського нагляду, наприклад, Міністерство лісового господарства, оскільки у його діяльності не цікавить проведення рубок з метою поліпшення якісного складу лісів та лісорозведення. До того ж, прокуратура не повинна та не має на це права.

Також не є об'єктом прокурорського нагляду Служба безпеки України, у структурі якої є розвідка, контррозвідка, військова контррозвідка, захист національної державності, спецпідрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні, внутрішньої безпеки тощо.

Так, прокурор обмежений в правах

щодо надання документів на осіб, які є гласними і негласним працівниками, документації, яка зашифрує особу чи відомчу належність агентури, приміщень і транспортних засобів оперативних підрозділів, які проводять ОРД.

Не здійснює прокуратура нагляд щодо розвідників-нелегалів і спеціально завербованих таємних агентів, а також розвідників, які діють під прикриттям легальних структур та установ.

Обмеженням є право на безперешкодний вхід до усіх приміщень органів, оскільки у приміщенні може знаходитись спеціальна техніка, з якою працюють штатні негласні працівники, або особи, котрі допомагають органам на конфіденційній основі. Прокурору не потрібно знати умов вербовки, склад агентів та їх паролі, оплату за цю діяльність, адреси та облаштування секретних об'єктів, конспіративної квартири, де оперативні працівники Служби безпеки зустрічаються та отримують інформацію від агентури про злочини, які готуються або вчинені, а також про загрозу безпеці країни. Не отримує прокуратура інформацію щодо негласного працівника, впровадженого в злочинну групу осіб, агентурної внутрішньокамерної розробки та агента, який знаходився в камері з підозрюваним або засудженим в ІТТ, СІЗО та місцях позбавлення волі, про злочини, які готуються або скоєні, які не розкриті. На підставі відповідного закону, свідчення про осіб, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальним органом України, належність осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи ті засоби розвідувальної діяльності та інформаційно-штатна структура розвідувальних органів не належать до прокурорського нагляду.

Ці органи є лише об'єктом матеріального світу. Робота СБУ, яка належить до оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства, а також вживання заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю, є предметом прокурорського нагляду, який передбачено Законом України «Про прокуратуру». Тому неможливо поєднувати в одне ціле матеріальні та правові явища. Це можна по-

яснювати тим, що при здійсненні нагляду органи та посадові особи виступають як учасники прокурорсько-наглядових правовідносин, тобто суб'єктами права, а тому не можуть бути об'єктами права.

У Законі України «Про прокуратуру» не встановлено, що є метою прокурорського нагляду, але в ньому (ст. 4) вказано про завдання. Так, одним із завдань прокурорського нагляду є утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку та захист від неправомірних посягань.

У Федеральному законі «Про прокуратуру Російської Федерації» передбачена функція нагляду за дотриманням Конституції РФ та виконанням законності, що є видом її діяльності, яка спрямована на рішення цих завдань, а за своєю суттю характеризується як визначення об'єкта ведення.

Тому можна зробити висновок, що законність необхідно розглядати як об'єкт прокурорського нагляду.

На підставі викладеного вище пропонуємо, що об'єктом прокурорського нагляду є сфера визначених законом суспільних відношень, спрямованих на забезпечення верховенства закону, єдності та зміцнення законності, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави. Таким чином, після багатьох років пошуків та дискусій, цей варіант поняття об'єкта прокурорського нагляду, може бути стабільним та обґрунтованим. Більш того, в новому Законі України «Про прокуратуру», який набирає чинності через 6 місяців з дня його опублікування, необхідно передбачити відповідну статтю, присвячену об'єкту прокурорського нагляду.

Розглянувши об'єкт як родове поняття, переходимо до розгляду інших проблем теорії та практики прокурорського нагляду.

Після довготривалих дискусій та нарад Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру». Цей Закон великий, за змістом та формою суттєво відрізняється від попередніх. Деякі правові поняття є не зовсім зрозумілими, а тому виникають різні тлумачення, що може негативно позначитися на однаковому застосуванню норм зако-

нів та підзаконних актів у прокурорській діяльності.

У новому Законі України «Про прокуратуру» немає заголовка, який би передбачав «визначення понять», що є не зовсім правильним.

Це можна пояснити тим, що у відповідних законах України є «визначення основних термінів», що є актуальним. Наприклад, у ст. 3 КПК України (визначення основних термінів) вони передбачені, що є корисним для використання працівниками органів досудового слідства, прокурорами, суддями, адвокатами, студентами та викладачами.

Більш того, з цим Законом працюють не тільки прокурори та слідчі прокуратури, а й працівники Національної академії прокуратури України. Його читають та вивчають працівники інших правоохоронних органів, народні депутати, науковці та викладачі, студенти вищих навчальних закладів, широке коло читачів, яким корисно буде знати визначення понять.

Навіть у договорах про надання послуг доступу до мережі Інтернет, а також в угодах банківського обслуговування та в договорах про надання послуг вказано про терміни, що застосовуються у цих документах.

У зв'язку з цим пропонуємо у новому Законі України «Про прокуратуру» передбачити статтю із заголовком: «Визначення основних термінів».

Стаття 8 цього Закону (ч. 3) передбачає, що у Генеральній прокуратурі України утворюються департаменти та відділи. Однак не зовсім є зрозумілою ця структура, оскільки в радянські часи та й спершу у незалежній Україні її не було. Більш того, ця норма не повністю відповідає ч. 3 ст. 10 Закону, передбачаючи структуру регіональної прокуратури з управлінь та відділів.

Для підтвердження цього тезису звертаємо увагу на те, що раніше в структурі Генеральної прокуратури України були управління (головні) та відділи. З урахуванням ієрархії така структура і в прокуратурах областей (АР Крим).

Крім того, у ст. 10 (регіональні прокуратури) Закону передбачено: «У системі прокуратури діють регіональні прокуратури, до яких належать прокуратури об-

ластей, АР Крим, міст Києва і Севастополя. Регіональну прокуратуру очолює прокурор області, та відповідно АР Крим, міст Києва і Севастополя». У ст. 7 (система прокуратури України) не передбачено прокуратури області, а тому і різне тлумачення.

Вивчення Регламенту Генеральної прокуратури України, наказів та вказівок Генерального прокурора України показало, що в них немає визначення поняття форми та методів прокурорського нагляду. Відсутність обґрунтування наукового поняття і методичного підходу до цих термінів викликають різне тлумачення їх у теорії та практиці прокурорського нагляду.

У зв'язку з цим в проекті Закону України «Про прокуратуру» або в згаданих нормативно-правових актах необхідно зазначити: «Форми та методи прокурорського нагляду».

З філософії відомо, що форма повинна відповідати змісту. Тому форми нагляду — це правові засоби реалізації повноважень прокурора, визначені законом, наказами та вказівками Генерального прокурора.

Форми прокурорського нагляду слід класифікувати на 3 групи: форми виявлення порушень закону; форми діяльності прокурора щодо усунення порушень закону; форми попередження порушень закону.

Сукупність науково обґрунтованих та перевічених на практиці методів застосування правових засобів складають методи прокурорського нагляду.

Методика — це способи, прийоми, шляхи реалізації нагляду повноважень прокурора.

З наукової та практичної точки зору виникає і таке питання. Вивчення матеріалів прокурорсько-слідчої практики, актів прокурорського реагування, доповідних записок та довідок, публікацій у засобах масової інформації свідчить про те, що часто вживаються терміни «закон», «нормативно-правовий акт» та «правовий акт», зокрема відомчий, як тотожні та однакові за своєю юридичною силою.

Але «закони в державі мають вищу юридичну силу по відношенню до інших нормативно-правових актів. Всі норма-

тивно-правові акти є підзаконними, вони повинні відповідати конституції та приймаються на основі і на виконання законів» [25].

Слід розуміти, що підзаконний акт — правовий акт, який має меншу юридичну силу, ніж закон. Приймається на підставі законів і на їх виконання. Вони не повинні суперечити законам. Якщо існують суперечності, то перевага надається закону.

Можна дійти такого наукового висновку, що точніше буде, якщо в актах прокурорського реагування, у доповідних записках, довідках, інформаціях, повідомленнях, актах управління, де йдеться про прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законів, необхідно вказувати слова «закони та підзаконні нормативні акти».

До того ж, у відповідних галузевих наказах Генерального прокурора України необхідно вказувати, що органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів та підзаконних нормативних актів.

У науковій юридичній літературі терміни «мета» та «завдання» ототожнюються. Так, вважається, що мета та завдання — категорії парні [26].

Однак поняття «мета» та «завдання» за своєю суттю є різними. Під «метою» слід розуміти результат, на досягнення якого спрямована діяльність у цілому. Завдання — те, що необхідно зробити для цього. Вони більш конкретні та численні, ніж мета.

У відповідних нормативних актах Генеральної прокуратури України та в ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» вказано лише про завдання прокурорського нагляду. Але не вказано про мету, яка передбачена в багатьох законах та підзаконних нормативних актах.

У зв'язку з цим пропонуємо у відповідній статті нового Закону України «Про прокуратуру» передбачити мету та завдання прокурорського нагляду.

До цього нового закону є інші зауваження та пропозиції, які необхідно ретельно вивчити.

Для вирішення цих проблем пропонуємо у Генеральній прокуратурі України створити робочу групу для внесення пропозицій та зауважень до Закону

України «Про прокуратуру», які направити до суб'єкта законодавчої ініціативи для внесення змін та доповнень до нього.

У наказах Генерального прокурора України, в теорії та практиці вживаються терміни: галузь, основний напрям (напрямок), вид прокурорського нагляду в одному значенні, що є неправильним, оскільки це різні поняття.

Так, наказом Генерального прокурора від 06.07.1999 р. створено Інститут Генеральної прокуратури України з підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів та науково-практичних розробок з питань організації роботи на основних напрямках прокурорської діяльності.

Доречно буде вказати, що автор вносив пропозиції, що ця назва Інституту є довгою та громіздкою і займає багато місця в тексті відповідних документів. Необхідно виходити з того, що кожна назва повинна бути якомога ємкою. Що коротша назва, то вона ширша за своїм змістом.

Тому було запропоновано назвати цей заклад Інститут Генеральної прокуратури України. Постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2002 р. при Генеральній прокуратурі України було створено Академію прокуратури при Генеральній прокуратурі України [27].

Однак автором внесено пропозиції, що і така назва Академії є довгою. При цьому необхідно мати на увазі і те, що Академія входить до структури Генеральної прокуратури України на правах Головного управління. Навіщо така довга назва, оскільки і так ясно, що ця інституція знаходиться при Генеральній прокуратурі. Тому запропонована інша скорочена назва: Академія прокуратури України. Відповідним наказом Генерального прокурора України цей вищий державний навчальний заклад перейменовано і має назву: Академія прокуратури України.

Автор також звертався до Академії (раніше — Інститут) прокуратури при Генеральній прокуратурі РФ з такими самими пропозиціями.

У науці немає чіткого і вичерпного визначення поняття цих термінів, що викликає їх різне розуміння та тлумачення. У зв'язку з цим пропонуємо такий рамочний зміст цих термінів.

Галузь прокурорського нагляду — це

відмінність у здійсненні єдиного прокурорського нагляду у певній галузі законодавства, що регулює значне коло однорідних, самостійних груп суспільних відношень, на які спрямовано повноваження прокурорів.

Узагальнюючи зазначене вище, зміст наступного терміна повинен складатися з таких елементів.

Основні напрями — це відмінність у здійсненні єдиного прокурорського нагляду у пріоритетних галузях законодавства, на які спрямовано організаційно-правові форми діяльності прокурорів.

З метою недопущення різного розуміння та тлумачення у Регламенті Генеральної прокуратури України, галузевому наказі Генерального прокурора України необхідно передбачити поняття цих термінів.

До того ж, заголовки та назви законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів мають бути за можливістю короткими. Але існують закони та нормативно-правові акти, методичні рекомендації, які мають великі назви. Навіть назви підприємств установ і організацій, у тому числі заводи та фірми, є громіздкими, зайвими. Наприклад: «Державне підприємство Київський державний завод Буревісник». Слова «державне підприємство» є зайвими.

Виникли питання щодо таких назв: «Державна акціонерна холдингова компанія Артем» (доречно буде вказати, що він не має слова «Київський»), а також: «ПАТ Київський завод «Радар», «Харківський бронетанковий завод».

Існують інші заводи цієї сфери діяльності, які мають різні назви. Хоча вони упорядковані та входять до єдиного міністерства. Таким чином, у системі оборонно-промислового комплексу немає єдиного підходу в назвах підприємств.

Тому керівництво Міністерства оборонної промисловості України підготувало проект нормативно-правових актів повинні доручати фахівцям, які мають досвід нормотворчої діяльності.

Щодо назви «Державна пенітенціарна служба України». Виникає запитання, а що в країні є приватна пенітенціарна служба? Ні. Ця служба є в складі МВС України, яка є державною. Тому, вважаємо, що з назви цієї служби термін

«державна» необхідно викреслити, далі — за текстом.

Вникли питання і до назви «Державна податкова адміністрація України». Підкреслюємо, навіщо назва «державна»? Зрозуміло, що цей орган не приватний. Крім того, термін «адміністрація» необхідно замінити на інше слово «служба», оскільки він є більш точним. Навіть у Законі України «Про державну податкову службу в Україні» є такий термін. Тому пропонуємо інший варіант назви цього органу: «Податкова служба України». До того ж, є обґрунтована тенденція присвоювати центральним апаратам правоохоронних органів такі назви. Наприклад: «Служба безпеки України», «Служба зовнішньої розвідки», «Державна пенітенціарна служба України». Але, наголошуємо, що не потрібно вказувати термін «державна».

Автор неодноразово у наукових статтях, на семінарах, конференціях пропонував зробити системний, єдиний підхід щодо назв органів влади та контролю, про порядок їх створення та розмежування повноважень.

Виникло питання щодо назви «Міністерство внутрішніх справ». Це єдиний правоохоронний орган, який не має конкретного головного, ключового терміна, передбаченого Законом України «Про міліцію».

Більш того, термін «внутрішніх справ» не зовсім точний щодо сутності назви та діяльності міліції. Так, Конституційний Суд, Верховний Суд, Генеральна прокуратура, Служби безпеки, Державна податкова адміністрація, Міністерство юстиції мають конкретні назви органів, а їх основна діяльність також належить до внутрішньої діяльності України.

Ще одне питання про те, що міліція розслідувала та розслідує злочини за кримінальними справами. Однак з такою тезою не можна погодитися, оскільки за новим КПК України розслідуються злочини за кримінальними провадженнями.

Такі самі зауваження і до назви «Державна прикордонна служба України». Виникло запитання: а що, є приватні кордони між державами? Навіщо вказувати термін «державна»?

У цьому контексті виникло зауваження і до назви «Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України». Ця назва є великою, а термін «регіонального» — зайвим, оскільки він охоплюється словом «Україна». Регіон, це частина держави, а тому є територією України. У зв'язку з цим слово «регіонального» необхідно викреслити, далі — за текстом.

Існують назви в законах, де є дублюючі терміни. Таким є Закон України «Про фінансування послуг та державне регулювання ринків фінансових послуг». Існує Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Навіщо додатково вказувати «Україна», оскільки ясно, що цей Закон тільки для України.

Більш того, деякі назви в законах не конкретні, абстрактні, а повинні бути точними та ясними.

Слід звернути увагу і на те, що при виданні наказів про призначення на посаду вживаються терміни: «тимчасово виконуючий обов'язки» чи абревіатура «т.в.о.». Термін «тимчасово» є зайвим та громіздким, який вживається нерідко в системі збройних сил України та правоохоронних органів, у тому числі прокуратури. Так, наказом Київського міжобласного спецпрокурора наказано: «Клочкова В. Г. призначити тимчасово в.о. начальника слідчого відділу Київської міжобласної спецпрокуратури з 04.03.1995 р. з доплатою різниці у зарплаті» [28].

Не дано визначення терміна «вид», який вживається в деяких випадках як ключовий. Тому термін «вид прокурорського нагляду» — це вид державної діяльності, виражений метою та завданням, спрямований на проведення певних дій, шляхом наділення повноваженнями прокурора.

Слід звернути увагу і на таке дискусійне питання: в юридичній літературі та засобах масової інформації, в документах прокурорської та слідчої практики є факти, коли «арешт» та «взяття під варту» вживаються як слова-синоніми [29].

Так, Л. В. Франк зробив висновок, що «арешт — запобіжний захід», і при застосуванні арешту як запобіжного заходу щодо підозрюваного слід дотримувати

тись умов та мотивів застосування, які передбачені для запобіжних заходів взагалі та взяття під варту зокрема. Крім того, він вбачає різницю між арештом підозрюваного та між взяттям під варту обвинуваченого [30].

При дослідженні цього аспекту Д. М. Бакаєв та І. П. Жилка дійшли висновку, що у законодавстві, наказах Генерального прокурора України, юридичній літературі та практиці ці поняття використовуються як рівнозначні [31].

Підтверджуючи цю тезу, можна навести слова З. Д. Єнікеєва про те, що взяття під варту або, інакше кажучи, арешт особи допускається законом за визначених підстав [32].

Статтею 176 КПК України не встановлено такого запобіжного заходу, як арешт, а існують інші, у тому числі: тримання під вартою та домашній арешт. Стаття 583 цього Кодексу передбачає тимчасовий арешт. Тому помилкове вживання в прокурорсько-слідчих документах та інших носіях інформації терміна «арешт» може розумітися як запобіжний захід у вигляді тримання під вартою або домашній арешт.

Вільш того, статті 170—175 КПК України передбачають арешт майна; ст. 261 — накладення арешту на кореспонденцію, а також в інших статтях передбачено цей термін. Згідно зі ст. 51 КК України «Види покарань» термін «арешт» вживається як вид кримінального покарання, а ч. 2 ст. 371 КК України передбачає відповідальність за завідомо незаконні арешт або тримання під вартою. Таким чином, термін «арешт» у цих кодексах вживається у різних значеннях.

Стаття 29 Конституції України передбачає, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за мотивованим рішенням суду. За цією редакцією статті вбачається, що спочатку особа підлягає арешту, а потім тримається під вартою.

Слово «арешт» походить від латинського *arrestum* — судова постанова, від німецького *arrest* — акт, яким обмежується свобода особи, і є одним із запо-

біжних заходів кримінально-процесуального примусу [33].

Раніше автор на концептуальному рівні досліджував проблеми законності тримання під вартою, обґрунтовано відрізняв ці терміни у багатьох наукових працях [34]. Брав участь у роботі семінарів та конференцій щодо удосконалення законодавства з боротьби зі злочинністю і корупцією; був учасником робочих груп з розробки різних законопроектів.

Автор також вносить пропозиції до багатьох законопроектів, підзаконних актів і методичних рекомендацій, зокрема до декількох проектів КПК. Можливо, це сприяло тому, що у відповідних статтях нового КПК України термін «взяття» замінено на слово «тримання» під вартою та вдосконалення порядку запобіжного заходу.

Оскільки Конституція України та норми КПК України передбачають термін «арешт», то виникає необхідність уникнення різних тлумачень і понять цього слова. Слід чітко визначити, що спочатку особу заарештовують (піддають арешту), тобто щодо неї застосовується запобіжний захід у вигляді взяття під варту, а потім вона тримається під вартою. Коли для підозрюваного чи обвинуваченого обрано такий запобіжний захід, не потрібно вживати щодо цієї особи термін «арешт».

Працівники правоохоронних органів та сфери наукової діяльності вживають слово «арешт» тому, що його набагато зручніше і легше писати або промовляти, ніж повну назву цього запобіжного заходу.

Однак необхідно мати на увазі, що кримінально-процесуальні документи, зокрема акти прокурорського реагування, мають чітко відповідати правовим нормам.

Викладене дозволяє зробити висновок, що запропоновані заходи будуть позитивно сприяти вирішенню проблем у підготовці проектів законів та підзаконних актів, у тому числі підвищенню ефективності прокурорського нагляду.

ПРИМІТКИ

1. Ключков В. Г. Система органів державного нагляду та контролю (порядок створення та розмежування повноважень) / В. Г. Ключков // Право України. — 2010. — С. 204.
2. Ключков В. Г. Проблеми визначення понять в законах та підзаконних актах / В. Г. Ключков // Юридична Україна. — 2014. — № 1. — С. 64.
3. Чуви́лев А. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / А. А. Чуви́лев. — М. : Юристъ, 2000. — 132.
4. Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учеб. для студ. юрид. вузов и фак. / В. И. Басков ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М. : Зерцало, 1998. — С.117.
5. Каркач П. І. Організація роботи прокуратури міста, району. Методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П. І. Каркач. — Х. : Право, 2008. — С. 13.
6. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. — С. 62.
7. Словник іншомовних слів / Гол. ред. Української Радянської Енциклопедії Академії наук УРСР. — К. : [б. в.], 1975. — С. 473.
8. Большая Советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. — М. : Сов. энциклопедия, 1974. — Т. 18. — С. 259.
9. Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 53 000 сл. / С. И. Ожегов ; общ. ред. Л. И. Скворцова. — 24-е изд., испр. — М. : ОНИКС 21 век ; Мир и Образование, 2005. — С. 428.
10. Алексеев С. С. Проблемы теории права / С. С. Алексеев. — Свердловск, 1972. — Т. 1. — С. 314.
11. Копнин П. В. Введение в марксистскую гносеологию / П. В. Копнин. — К., 1966. — С. 68.
12. Копнин П. В. Гносеологические и логические основы науки / П. В. Копнин ; АН УССР, Ин-т философии. — М. : Мысль, 1974. — 568 с.
13. Теория государства и права / И. Г. Александров, Ф. И. Калинин, А. В. Мицкевич, А. Л. Недавний. — М. : Юрид. лит., 1968. — С. 552.
14. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. — 2-е изд., доп. и испр. — М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. — С. 313.
15. Юридичний словник / за ред. акад. АН УРСР В. М. Бабія [та ін.]. — К. : УРЕ АН УРСР, 1974. — С. 452.
16. Ломовский В. Д. Прокурорско-надзорные правоотношения / В. Д. Ломовский ; отв. ред. В. А. Юсупов. — Ростов-на-Дону : Изд-во Ростов. ун-та, 1987. — С. 310.
17. Зезюлин В. Б. О понятии компетенции / В. Б. Зезюлин // Вопросы криминологии, уголовного права, процесса и прокурорского надзора : сб. науч. трудов / редкол. : З. А. Вышинская, Т. Н. Добровольская, В. К. Звирбуль (отв. ред.) [и др.]. — М. : Изд-во Всесоюзного ин-та по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. — С. 299—300.
18. Ключков В. Г. Судебный контроль за соблюдением законности и обоснованности применения меры пресечения — заключение под стражу / В. Г. Ключков. — К. : НВТ «Правник», 1998. — С. 18, 24.
19. Руденко Н. В. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов, направленных на обеспечение рационального использования вторичных материальных ресурсов в народном хозяйстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Н. В. Руденко. — Х., 1989. — 209 с.
20. Словарь иностранных слов. — М. : Рус. яз., 1988. — С. 228.
21. Чеканов В. Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве / В. Я. Чеканов ; отв. ред. Н. А. Акинча. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — 188 с.
22. Як підготувати і захистити дисертацію на здобуття наукового ступеня : метод. поради / авт.-упоряд. Л. А. Пономаренко. — К. : Ред. «Бюлетеня Вищої атестаційної комісії України», 1999. — 80 с.
23. Ключков В. Г. Історія прокуратури. Яка вона? / В. Г. Ключков // Ярмарок. — 2002. — № 5. — 31 січня. — С. 2.
24. Ключков В. Г. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини : монографія / В. Г. Ключков. — К. : Логос Україна, 2011. — С. 72—74.
25. Теория государства и права : учебник / под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2001. — 640 с.

26. Мычко Н. И. Цели — задачи прокуратуры как критерии измерения эффективности ее деятельности / Н. И. Мычко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності : зб. наук. праць / відп. ред. Л. М. Давиденко, П. М. Каркач; Генеральна прокуратура України; Ін-т підвищення кваліфікації. — Х. : [б.в.], 1999. — С. 101.

27. Клочков В. Г. Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України : історія створення та розвиток / В. Г. Клочков // Міліція України. — 2005. — № 9. — С. 22—23; Клочков В. Г. Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України / В. Г. Клочков // Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Юридична думка, 2007. — С. 24.

28. Наказ Київського міжобласного спецпрокурора від 04.03.1993 р. // Особиста справа Клочкова В. Г. ; Генеральна прокуратура України.

29. Корж В. П. Участие прокурора в рассмотрении материалов о судебной проверке законности и обоснованности ареста : учеб.-метод. пособ. — Х. : ИПК Генеральной прокуратуры Украины, 1997. — С. 1—16.

30. Франк Л. В. Задержание и арест подозреваемого: Уголовное и криминалистическое исследование / Л. В. Франк. — Душанбе, 1963. — С. 46, 54.

31. Бакаев Д. М. Вопросы измерения и оценки эффективности деятельности прокурора по санкционированию ареста обвиняемого / Д. М. Бакаев, И. П. Жилка // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності : зб. наук. праць / ред. кол. : Л. М. Давиденко, П. І. Каркач [та ін.]. — Х., 1999. — С. 130.

32. Еникеев З. Д. Применение мер пресечения по уголовным делам / З. Д. Еникеев. — Уфа, 1998. — С. 30.

33. Скибицький В. В. Арешт особи / В. В. Скибицький // Юридична енциклопедія : Т. 1. — К. : Українська енциклопедія, 2003. — С. 36.

34. Клочков В. Г. Проблемы прокурорского надзора в обеспечении законности и обоснованности применения ареста и содержания под стражей / В. Г. Клочков // Проблемы організації прокуратури і оптимізації її доцільності в сучасних умовах : зб. наук. праць. — Х., 1998. — С. 160; Клочков В. Г. Судебный контроль законности и обоснованности применения меры пресечения — заключение под стражу : дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Клочков. — К., 1998. — С. 93; Клочков В. Г. Прокурорський нагляд за законністю і обґрунтованістю обрання та продовження строків тримання під вартою : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. Г. Клочков. — К. : Ін Юре, 2005. — С. 36—37.

Клочков Владимир. Проблемы определения объекта и других терминов прокурорского надзора.

В статье исследуются проблемы определения понятий прокурорского надзора.

Ключевые слова: объект, отрасль, формы, вид, направление прокурорского надзора, точность, краткость сроков.

Klochkov Volodymyr. The problem of determining the object and the other terms of prosecutorial supervision.

The correct definition of the concepts necessary in order to avoid unwarranted extension as well as an unjustified restriction of their content is of great importance. Very important is the observance of the conceptual and terminological. This means that the terms and concepts in the new instruments should not differ from those used in the Constitution and laws of Ukraine, legal acts that regulate the proper scope and are in communication system. The problem of object prosecutorial supervision is one of the insufficiently studied problems in prosecution and legal science is inherently a complex concept. Scientists of Ukraine, the Russian Federation and the Commonwealth of Independent States and the Baltic States are still not given a clear definition of the object of prosecutorial supervision. It is worth noting that we cannot agree with the conclusions of the scientists who believe that the object and subject of prosecutorial supervision is identical.

Subject prosecutorial supervision is related to the subject as part of the whole, and the external borders of the first to the second are beyond supervision. Must be borne in mind that the subject of prosecutorial supervision over the object more dynamic legal category. Changing socio-economic and political relations naturally lead to a change in the boundaries of the subject of prosecutorial supervision.

The relevant articles of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» provide the subject of prosecutorial supervision. But if you follow the requirements of the laws of logic and methodology of scientific research, it must be the object because the object is part of it.

It should be borne in mind that each branch or direction of prosecutorial supervision have specific subject, ie compliance and correct application of laws and regulations in certain areas of public and government relations.

Undoubtedly, the object of prosecutorial supervision is not any public relations, but only those that are placed under the protection and the protection of the law, based on the functions and powers provided by the Constitution and the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office.»

This object must meet the following requirements: be very narrow and wide; carried out on the basis of one, which should not be arbitrary concept, but for the essence of the division of the whole; exclude incompatible concepts.

We cannot agree with the conclusion that the object of prosecutorial supervision is a «public authorities, institutions, organizations, local governments, and their activities related to the implementation of the laws».

The object of prosecutorial supervision is the sphere of social relations defined by law, to ensure the rule of law, unity and strengthening the rule of law, protection of human rights and freedoms and the interests of society and the state.

Key words: *object, area, shape, type, direction of Public Prosecutions, accuracy, brevity terms.*