

В.В. Сухонос

ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ:

теоретичний аналіз сучасного стану
та перспектив розвитку



Суми 2008
Університетська книга

УДК 343.163(477)
ББК 67.9(4УКР)72
С91

Рекомендовано до друку вченою радою Державного вищого навчального закладу “Українська академія банківської справи Національного банку України”. Протокол № 9 від 26.05.2008.

Рецензенти:

Косюта Михайло Васильович, доктор юридичних наук, професор;
Мичко Микола Іванович, доктор юридичних наук, професор;
Давиденко Леонід Михайлович, доктор юридичних наук, професор;

Науковий редактор:

Шемпученко Ю.С., доктор юридичних наук, професор, академік НАН України

Сухонос В.В.

С91 Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: Монографія. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2008. – 448 с.

ISBN 978-966-680-422-1

У монографії висвітлюються історично-правові передумови виникнення та розвитку функцій прокуратури на теренах України. Аналізуються ключові моменти розбудови органів прокуратури: місце, роль, функції, повноваження, форми і методи, а також принципи організації та діяльності. Уперше досліджуються фактори, що обумовлювали конкретну функціональну модель прокуратури за різних часів, а саме: організація державної влади в цілому, панівна державна ідеологія, рівень розвитку суспільної самосвідомості населення в Україні тощо.

Розрахована на спеціалістів у галузі прокурорського нагляду, практичних і наукових працівників, студентів юридичних вищих навчальних закладів.

ББК 67.9(4УКР)72

ISBN 978-966-680-422-1

© Сухонос В.В., 2008
© ТОВ «ВТД «Університетська книга», 2008

З М І С Т

Передмова	5
Розділ 1. Генезис та еволюція прокуратури України	8
1.1. Історично-правові передумови виникнення та розвитку функцій прокуратури	8
1.2. Прокуратура на території України в період 1722–1917 рр.	19
1.3. Проблеми організації та діяльності прокуратури в період української революції (1917–1921 рр.)	48
1.4. Політико-правові чинники створення та розвитку прокуратури в Україні в складі СРСР	57
Розділ 2. Система та функціональна модель прокуратури України	128
2.1. Система та функції прокуратури	128
2.2. Функція підтримання державного обвинувачення в суді	163
2.3. Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом	171
2.4. Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство	184
2.5. Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи	195
2.6. Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами	201
Розділ 3. Форми і методи реалізації функцій прокуратури	243
3.1. Поняття і види форм діяльності прокуратури	243
3.2. Організаційно-правові форми діяльності прокуратури	248
3.3. Процесуальні та непроцесуальні форми діяльності прокуратури	270
3.4. Методи діяльності прокуратури	303
Розділ 4. Питання взаємодії прокуратури з органами державної влади	333
4.1. Взаємодія прокуратури з Президентом та Верховною Радою України	336

ПЕРЕДМОВА

4.2. Взаємодія прокуратури з органами виконавчої влади	346
4.3. Взаємодія прокуратури з органами судової влади	353
4.4. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами	360

Розділ 5. Напрями вдосконалення правового статусу прокуратури України 374

5.1. Визначення місця прокуратури України в сучасній системі органів державної влади	374
5.2. Основні напрями вдосконалення організаційно-правової структури прокуратури України	392
Список використаних джерел	408

Кінець ХХ століття ознаменувався для українського народу епохальною подією – проголошенням 24 серпня 1991 р. незалежності і початком розбудови нової суверенної України на засадах демократії, поваги та дотримання прав і свобод людини. Зміни, що відбулися в Україні за останні сімнадцять років, суттєво вплинули на розвиток права й обумовили необхідність кардинальних конституційних змін, реформування багатьох правових інститутів. Виникла величезна кількість проблем, пов’язаних з розбудовою незалежної демократичної правової держави в умовах фактичної відсутності в Україні необхідного для цієї справи досвіду ефективного державного управління. Радикальна зміна ідеологічних основ, проголошення курсу на перехід до ринкової економіки сприяли активізації нормотворчої діяльності в державі. Проте абсолютно нова правова база не могла бути створена в одну мить, тому в багатьох сферах суспільних відносин тривалий час доводилося і доводиться користуватися старими нормативно-правовими актами, пристосовуючи їх до нових умов. Однак така ситуація не може існувати нескінченно. На етапі розбудови демократичної правової держави нагальним стає своєчасне прийняття нових законів, що регулюють суспільні відносини і відповідають потребам суспільства. Але для створення дійсно правової держави й забезпечення режиму законності у всіх сферах суспільного життя потрібен відповідний механізм, одним із найважливіших елементів якого є прокуратура.

Незважаючи на те що необхідність існування інституту прокуратури в сучасній українській державі є загально визнаною, проблема оптимальної моделі прокуратури залишається невирішеною. Яким цей інститут має бути сьогодні і в майбутньому? Відповісти на це складне питання можна лише за умов чіткого визначення місця прокуратури в механізмі держави, а також факторів, що обумовлюють це місце.

Зрозуміло, що побудова ідеальної моделі – мрія, її втілення – досить проблематична і складна справа, але можна говорити про формування принципів, тенденцій розвитку. Отже, реальним стає

визначення цілей і завдань, які мають бути вирішені в процесі реформування прокуратури.

Дослідження показало, що історичний шлях конституційного розвитку прокуратури був непростим. Проте, незважаючи на реформи, що відбувалися, вона завжди посідала в державному механізмі певне місце. Існування прокуратури у всі часи пояснюється об'єктивною необхідністю в прокурорського нагляді за виконанням і дотриманням законів, в яких, як правило, відбивалася воля носія влади. Тому функції та організаційна побудова органів прокуратури постійно знаходилися в тісному взаємообумовлюючому зв'язку з організацією влади в державі. Висвітленню всіх цих закономірностей у монографії відведено чільне місце.

Історичний та порівняльний аналіз конституційно-правових засад організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах дозволяє наголосити як на позитивних, так і негативних аспектах у формуванні моделі прокуратури в Україні.

Ця обставина вимагає як від науковців і практиків, так і від правової науки в цілому якісно нових підходів, рекомендацій і розробок, адекватних новим обставинам, що виникли в Україні, які стосуються завдань, мети і функцій прокуратури в умовах, що постійно змінюються, для того, щоб остання максимально сприяла прогресивним змінам в економічній, політичній, соціальній, культурній та інших сферах, розбудові незалежної України, а також забезпеченню прав і інтересів громадян, пріоритету загальнолюдських цінностей, зміцненню законності й правопорядку.

Окремі аспекти організації і діяльності органів прокуратури України, визначення її місця й ролі в державному механізмі були предметом дослідження таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.С. Бабкова, В.І. Басков, А.Д. Берензон, В. Бессарабов, С.Г. Березовська, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.О. Євдокимов, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, В.В. Ключков, Г.К. Кожевніков, І.М. Коз'яков, О.А. Копиленко, В.В. Кулаков, М.В. Косюта, Д.М. Лук'янець, І.Є. Марочкін, О.В. Марцеляк, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.А. Мурашин, В.В. Мурза, В.І. Малюга, В.П. Нагребельний, М.О. Потєбенько, П.М. Рабінович, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.В. Сташис, Е.А. Суботін, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, І.Б. Усенко, Ю.С. Шемшученко, В.І. Шишкін, П.В. Шумський, М.К. Якимчук, О.Н. Ярмиш та ін.

В основу цього дослідження автором покладені праці вітчизняних і зарубіжних учених, нормативно-правові акти України та інших держав, а також практика роботи прокуратури.

Генезис та еволюція прокуратури України

1.1. Історично-правові передумови виникнення та розвитку функцій прокуратури

Дослідження будь-якого правового явища передбачає розгляд питання про його соціально-історичні витоки¹. А оскільки діяльність прокуратури нерозривно пов'язана з суспільно-політичним ладом і характером економічних відносин конкретної держави, то в контексті дослідження процесів її становлення та розвитку необхідно визначити, яким чином, де і коли зароджувалися ті функції механізму держави, які пізніше почали розглядатися як функції саме прокуратури і, зрештою, були конституційно закріплені за прокуратурою України.

Слово “прокурор” (прокуратор) запозичене з французької (*procureur*) і є похідним від латинського *procurer*, що перекладається як “діставати”, “здобувати”, “підкуватися”, “підкуюся”, “керую”².

Уперше назву цієї посади зустрічаємо в документах, що розповідають про події II–I ст. до н. е. У Римській імперії Рутілій Руф Публій (154–74 рр. до н. е.) був відомим юристом, державним діячем, філософом-стоїком. Імператор призначив його прокуратором Азії – тодішньої провінції Риму. На цій посаді Публій активно боровся зі зловживаннями відступників, вихідцями із соціального прошарку вершників³.

Прокуратор Понтій Пілат (*Ponntius Pilatus*), управитель Палестини, у визначений день прибував до Єрусалима, де і наглядав за законністю збирання податків для Римської імперії⁴. Водночас від населення він вимагав хабарів, що й стало причиною його відставки⁵.

Збереглися свідчення про життя і діяльність ще двох прокураторів Іудеї – Антонія Фелікса (50–56/60 рр. н. е.) та Порція Феста (56/60–62 рр. н. е.), які також збирали податки з насе-

лення і здійснювали нагляд за виконанням розпоряджень імператорів Риму⁶.

Ще одним одіозним прокуратором часів Римської імперії був Квіриній (з 9 р. н. е. – правитель Риму; за кілька років до цього – прокуратор Сирії). На той час (I–II ст. н. е.) у Римській імперії було 44 провінції. У кожному з них призначали прокуратора.

Інститут прокураторів у Римській імперії остаточно утвердився за часів Клавдія I. Він вважав їх управителями господарств, урядовцями, що слідкували за законністю і своєчасністю збирання податків, посадовцями, що управляли землями імператора, повіреними в державних справах, а також за необхідності повіреними римських громадян у судових та комерційних справах та надав їм право судової юрисдикції (можливість приймати судові рішення щодо справ державної казни – фіску). Цей захід мав принципове значення, оскільки прокуратори віднині ставали державними чиновниками⁷. Найголовніше, що податки збирали тільки під їх наглядом⁸.

Були в імперії й так звані найголовніші прокуратори. Їх призначали майже на всі вищі адміністративні посади, які не обіймали (через відсутність) особи сенаторського звання⁹.

Отже, можна стверджувати, що посада прокураторів уперше виникла за часів Римської імперії, а ті функції, що вони виконували, можна з певними застереженням розглядати як паростки майбутнього прокурорського нагляду.

Відомо, що закон організовує суспільство. Він символізує перехід людства від варварства до цивілізованих форм буття. І саме писемність найбільше вплинула на могутнє піднесення усіх галузей людських знань; вона стала тим найнадійнішим фундаментом, що використовували можні світу цього для заснування та розвитку великих імперій¹⁰.

У Стародавньому Китаї зустрічаємо деякі функції, що використовувала у своїй діяльності знать Піднебесної імперії, які також схожі з функціями майбутнього прокурорського нагляду¹¹. Так, імператор Цінь-Ші-хуанді у 221 р. до н. е. поділив Піднебесну імперію на 36 областей. У кожній з них були свої губернатор, військовий комендант та імперський інспектор. Ці чиновники контролювали один одного¹². Така політика “посилення стовбура і послаблення гілок” сприяла утвердженню влади центру, зародженню первинних функцій прокурорського нагляду¹³. Імператор узяв на себе роль прокурора, тому що наглядав за точним і неухильним дотриманням законів.

Показовим, на нашу думку, є той факт, що ні в Стародавньому Римі, ні в Стародавньому Китаї посадові особи, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, не були активними учасниками судового процесу. Це пояснюється кількома причинами. По-перше, контрольно-наглядові повноваження цих посадових осіб не відмежовувалися від адміністративно-розпорядчих, по-друге, судовий процес у країнах стародавнього світу мав переважно змагально-обвинувальний характер, коли потерпіла сторона-позивач мала надати суду всі необхідні докази, що підтверджують вину відповідача-злочинця, тобто тягар доведення вини був на потерпільній стороні, а не на державі. Повноваження спеціально уповноважених посадових осіб щодо захисту тих чи інших інтересів держави під час здійснення судочинства починають виділятися значно пізніше – у період Середньовіччя. Так, у Візантійській державі, яка успадкувала від Римської імперії чимало інститутів, у тому числі інститут прокураторів, останні починають систематично брати участь у судових процесах лише з V–VI ст. Щоправда, і тут участь прокураторів у здійсненні судочинства була обмеженою, оскільки відповідно до Закону імператора Зенона 478 р. вони займалися веденням справ в інтересах самого імператора та вищих посадових осіб держави. Пізніше подібне положення знайшло відображення й у Дигестах Юстиніана 539 р.¹⁴

Основні риси механізму держави, притаманні багатьом країнам стародавнього світу, загалом були властиві й найдавнішим формам державності, які існували на сучасних українських землях.

Численні написи Кам'яної Могили, що були виявлені в Приазовському стані, свідчать, що наші далекі предки вже десять і більше тисяч років тому мали свої, обов'язкові до виконання правила – закони. Вони регламентували стосунки між двома сторонами – владноможцями та підлеглими. Найцікавішим є те, що архів Кам'яної Могили називає і тих людей, яким було доручено чинити суд, використовуючи, хоча й примітивно, прокурорські функції¹⁵.

Роль прокурора, який мав наглядати за праведністю людини перед Богом, виконанням нею законів (що було гарантією життя людини і в майбутньому. – *Прим. авт.*), брав на себе правитель. Називаючи численні закони, “наша” пам'ятка палеолітичної протописемності стверджує, що всі вони – від Бога. А правителі на Землі як на наш сучасний погляд, наділені з-поміж інших і прокурорсь-

кими наглядовими функціями) мали вберегти людей від гріха, змусити їх жити праведно. Написи Кам'яної Могили є поки що першою у світі згадкою про традиції судового процесу, а також про тих його дійових осіб, які виконували функції, закріплені згодом за інститутом прокуратури.

У подальшому зупинимось на історії наших попередників, що жили на українських землях, і простежимо генезис первісних прокурорських функцій. Більше ніж дві з половиною тисячі років тому в українському Причорномор'ї греки заснували міста-держави, що на рубежі IV–III ст. до н. е. перетворилися на центри великого територіального державного утворення й містилися у своєму складі землі Західного Криму, а також кілька грецьких міст – Керкінітіду (сучасна Євпаторія) і Колос Лімен, що дослівно означало “Чудова Гавань” (сучасне Чорноморське). Поліси здобули політичну незалежність від міст-метрополій. Проте з останніми їх єднали тісні економічні, політичні, культурні та релігійні зв'язки.

Як стверджують дослідники української архітектури В.В. Вечерський, О.М. Годованюк та ін., греки принесли у Північну Понтиду (Причорномор'я) розвинені форми державності та супутні їм інститути права, державних структур, культів, торгівлі, ремесел, культури тощо¹⁶.

Наприкінці V – у першій половині IV ст. греки заснували місто Херсонес¹⁷ (сучасний Севастополь). Згодом це поселення перетворилося на поліс, місто-державу.

Питання переслідування в судовому порядку в древньому Херсонесі розглядалися на засіданнях еклесії за поданням магістратів, що відповідали за ту чи іншу сферу діяльності. Саме дріб'язкові спірні питання були компетенцією того чи іншого магістрату. У Херсонесі діяла колегія номофілаків – охоронців закону. Їхні функції були наближені до сучасних прокурорських більше, ніж функції прокураторів часів Римської імперії, оскільки останні виконували перш за все управлінські, а не наглядові чи судово-представницькі функції. Номофілаки наглядали за точністю виконання законів та вносили на розгляд народних зборів нові¹⁸.

Узагалі перелік посадових осіб у Херсонесі та інших містах-полісах Північного Причорномор'я, які виконували функції, властиві сучасній прокуратурі, чималий. Так, другим після номофілака тут слід назвати агоранома. Ця посадова особа наглядала за ринками, їх упорядкуванням, правильним веденням торгівлі, збирала до

державної казни торгові податки і мито. Агораном також наглядав за станом законності в місті-полісі¹⁹.

У VIII–IX ст. н. е. в Херсоні (так називалося це місто з IV–VII століть н. е. – *Прим. авт.*) функції прокурорського нагляду здійснював кір – провінційний імперський чиновник. До його обов’язків, крім “звичайних громадянських функцій зі збору податків і податей, а також нагляду за законністю проходження товарів, належало забезпечення оборони міста та врегулювання складної політичної ситуації в прикордонних районах з урахуванням усіх зацікавлених сторін – Візантії, Готії та Хазарії”²⁰.

Як уже зазначалося, номофілаки мали право законодавчої ініціативи. А головним органом, що приймав закони в Херсонесі та інших державах-полісах, були Народні збори.

Присяга громадян Херсонеса кінця IV – початку III ст. до н. е., вирізьблена на двометровій мармуровій стелі (установлена на центральному майдані міста) – яскраве тому підтвердження²¹.

Зародження первинних функцій прокурорського нагляду спостерігаємо і в інших полісах – Ольвії Понтійській та Борисфені, двох із найбільших давньогрецьких міст Північного Причорномор’я в VI ст. до н. е. – IV ст. н. е.

Події, які відбувалися на цих теренах і сягають тисячолітніх часових глибин, засвідчують, що історія функцій, притаманних українській прокуратурі, має давні традиції. На півдні України (з першої чверті VI ст. до н. е. і до середини VI ст. н. е.) існувала Боспорська держава, де посадовці також виконували нагляд за законністю на тій чи іншій території²².

Крім уже згаданих Херсонеса Таврійського, Ольвії Понтійської (с. Паутине Очаківського району Миколаївської області), Пантикапею Боспорського (на місці сучасної Керчі), Тіри (Білгород-Дністровський), функції нагляду за виконанням законів в інших полісних поселеннях Північного Причорномор’я (Німфей, Фанагорія, Феодосія, Мирмекій, Тіритака, Кітей, Кіммерік та ін.) здійснювали тією чи іншою мірою різні царські урядовці – головний державний секретар, лохаг (воєначальник), керівник міста, царський секретар, наварх, завідувач священних справ та ін.²³

Якщо досліджувати функції прокуратури конкретних держав Європи у більш пізній час, то можна констатувати, що за часів правління Людовіка IX (1226–1270) у Франції значно зміцніла королівська влада. Під керівництвом монарха була проведена судова реформа, яка значно посилила значення центрального держа-

вного апарату. Віднині закони передбачали розгляд найважливіших кримінальних і політичних справ тільки в платному королівському суді. Відповідно до закону феодалі не мали права розпочати війну один проти одного раніше ніж через 40 днів після її оголошення. Цього часу було досить, аби сторона, якій оголосили війну, встигла звернутися до суду короля²⁴.

Обслуговувати засідання суду повинні були уповноважені на це особи – прокуратори (*procurator*), які наділялися правом підготовки письмової частини процесу. За часів короля Людовіка IX прокуратори виступали в ролі фіскалів (повірені корони).

Як свідчать авторитетні джерела, саме за часів Людовіка IX (Святого) у Франції почав активно діяти суд. “За доби нескінченного сутяжництва Людовік став популярним арбітром багатьох королівських і феодалських суперечок, чинячи справедливий суд під Венсенським дубом”. Його легістом, юридичним радником був француз Гі Мульке, обраний 1265 р. римським папою (Климент IV)²⁵.

Повірені корони (прокуратори) відстоювали букву і дух закону лише тоді, коли особисті інтереси короля повністю збігалися з інтересами держави.

Деякі науковці, у тому числі й В.Г. Ключков, помилково вважають, що саме за часів правління Філіппа IV Вродливого закон у 1302 р. вперше окреслив функції прокураторів при судах²⁶. Прокуратори в повному розумінні цього слова у Франції з’явилися дещо пізніше. А за часів правління Філіппа IV Вродливого можна вести мову лише про деякі функції, що є прототипом функцій прокуратури сьогодення²⁷.

«Усе, що до втіхи володареві, має чинність закону, і всі закони повинні слугувати тільки йому» – стверджував Філіпп Вродливий²⁸. Керований ним суд мав реєструвати всі королівські укази. Довірені короля – Флот, Ногаре, Дюбуа, які саме тоді з’явилися на політичній сцені, допомогли Філіппу IV здобути переконливу перемогу над владою папи²⁹. Проте в той час знамениті юристи іменувалися не прокураторами, а легістами (*legists*)³⁰.

Деякі дослідники, у тому числі В. Ключков і М. Мичко, вважають, що слово “прокурор” уперше згадується в 1302 р., коли було скликані загальнофранцузькі Генеральні штати³¹. Проте історики стверджують, що на засіданні Генеральних штатів 1302 р. розглядалися інші питання³². Тож є підстави вважати, що слово “прокурор” уперше з’явилося в лексиконі французьких коронованих осіб дещо пізніше – у 1308–1312 рр., коли тривав суд над тамплієрами³³.

Отже, з упевненістю можна стверджувати, що, з'явившись на авансцені французької історії, прокурори відразу почали виконувати роль обвинувачів, беззастережно виступаючи на боці монарха, усіяко його підтримуючи³⁴. Тому важко погодитися з думкою М.І. Мичка, який зазначає, що “прокурори, народившись як тимчасові повірені короля із цивільних та кримінальних справ, згодом перетворилися на обвинувачів”³⁵. На той час (кінець XIII – початок XIV ст.) монарх Франції дійсно добився участі довірених службових осіб у суді, які б за його бажанням могли обвинувачувати його противників і захищати його – правителя королівства.

Той факт, що французькі королівські прокурори первісно призначалися з-поміж практикуючих адвокатів, та й сама посада королівського прокурора запроваджувалася при конкретному суді, практично зумовив неможливість виконання французькими прокурорами адміністративно-управлінських функцій. Хоча з розвитком абсолютизму у Франції королівські прокурори тимчасово наділялися обмеженими функціями загального нагляду у фінансовій та податковій сферах, після Великої французької революції цей напрям діяльності французькою прокуратурою був остаточно втрачений. І нині основними напрямками діяльності прокуратури французької республіки є:

- 1) у кримінальних справах – порушення кримінального переслідування, нагляд за діяльністю судової поліції та слідчого судді, участь і підтримання державного обвинувачення в судовому процесі, забезпечення виконання судових рішень;
- 2) у цивільних справах – представництво інтересів держави чи виконання функцій об'єктивного консультанта та суб'єкта нагляду з правом надання висновків;
- 3) у сфері судово-адміністративної діяльності – здійснення загального нагляду за судовими відомствами, адвокатурою і тюрмами, а також ведення судової статистики³⁶.

Аналогічні закономірності розвитку системи органів прокуратури простежуються і в Німеччині. Уже в 1813 р. в королівстві Баварія в судовому процесі вперше виступив прокурор-обвинувач; у Бадені в 1832 р. було запроваджена участь прокурора в змагальних процесах з розгляду деяких кримінальних справ, при цьому прокурорські обов'язки покладалися на одного з членів суду. У 1843 р. у Вюртембурзі було створено прокуратуру для формулювання обвинувачення після закінчення попереднього слідства,

участі в якому прокурори не брали. У кінцевому підсумку, як зазначає О. Михайленко, головним предметом діяльності німецької прокуратури є власне кримінальне переслідування, складання обвинувальних актів та надіслання їх до суду, в якому прокурор є рівноправною стороною³⁷.

На відміну від Франції та Німеччини, у деяких країнах романо-германської правової сім'ї прокуратура зберегла й окремі елементи функції загального нагляду за додержанням законів. Наприклад, відповідно до Укладення про судоустрій Італії від 20.01.1941 р. італійська прокуратура разом із функціями організації кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді наділяється “безпосередньою владою щодо примусу у зв'язку з виконанням чи дотриманням законів, якщо їх недотримання чи невиконання прямо зачіпає інтереси держави і якщо такого роду дії не відносяться законом до компетенції інших органів”³⁸. Як бачимо, і тут функція загального нагляду за дотриманням законів для італійської прокуратури є другорядною і виконується лише тією мірою, якою вона не віднесена до компетенції інших органів державної влади. На наш погляд, наділення італійської прокуратури обмеженими повноваженнями у сфері загального нагляду може бути пояснене тим, що централізована державна влада, як і громадянське суспільство в Італії, починає формуватися значно пізніше, ніж в інших європейських країнах, а функціонування італійського державного механізму тривалий час характеризувалося потужними тенденціями авторитаризму, що і призвело до наділення прокуратури контрольно-наглядовими повноваженнями. Водночас формування демократичної системи органів державної влади, що ґрунтується на принципах розподілу влади, зумовлює поступову передачу функцій загального нагляду відповідним органам виконавчої влади і концентрацію діяльності прокуратури передусім у сфері кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення у суді.

Якщо в демократичних країнах романо-германської правової сім'ї спостерігається поступове, але неухильне згортання контрольно-наглядових функцій прокуратури, то в країнах англо-американської правової сім'ї аналогічні прокуратури аторнейські служби від початку свого існування не мали подібних повноважень³⁹.

В англійській правовій системі формально право порушувати кримінальне переслідування належить кожній потерпілій особі, яка може реалізувати це право як особисто, так і через адвоката. Тому адвокати можуть виступати в суді або як захисники підсудних, або як обвинувачі на боці потерпілих. Для підтримання обвинувачення в справах, що стосуються інтересів корони, у 1879 р. була заснована посада директора публічного переслідування, до повноважень якого було віднесене порушення кримінальних справ щодо злочинів, за які передбачалася смертна кара, а також у випадках, якщо кримінальна справа є важливою та становить публічний інтерес. Розслідування таких справ здійснюється поліцією під контролем Дирекції публічного переслідування, представники якої підтримують у цих справах державне обвинувачення в суді⁴⁰.

Здобутки західноєвропейських країн у сфері організації органів прокуратури в різних формах запозичувались і на українських землях, які входили до складу Речі Посполитої, що значною мірою було зумовлене і функціонуванням в багатьох українських містах магдебурзького права. Наприкінці XIII – на початку XIV ст. у Східній Європі існувало німецьке право двох зразків: саксонське (магдебурзьке) і пруське (кульмське або хелмінське).

Саме перший варіант німецького права – магдебурзького (саксонського) – став найбільш прийнятною моделлю суспільного устрою українських міст протягом періоду XIII–XVIII ст., а подекуди і в XIX ст.⁴¹

На теренах нинішньої України тогочасне магдебурзьке право базувалося на юридичних засадах укладеного наприкінці XII – на початку XIII століть у німецькому місті Магдебурзі та запозиченого згодом українськими містами так званого “Саксонського зеркала”. Цей документ, зокрема, передбачав наявність таких основ міського самоврядування, як управа (магістрат) і суд (лава). Відповідно до нового кодексу ці владні органи очолювали виборні особи – бургомістр (керував роботою радників-райців, ритманів) і вїйт (керував лавниками). У населених пунктах, де вплив магдебурзького права був обмежений, діяли лише ратуші (замість магістрату), які очолював вїйт. Саме ця посадова особа виконувала як урядові, так і судові та прокурорські функції⁴².

У 1356 р. польський король Казимир III своєю грамотою підтвердив надання Львову магдебурзького права, хоча його ще за часів князя Льва Даниловича (правив у Галицькій землі і частині Волині в 1264–1292 рр. – *Прим. авт.*) отримала німецька колонія у Львові.

Це право здобули й інші українські міста: у 1374 р. – Кам’янець, у 1432 р. – Луцьк, у 1494–1497 рр. – Київ, у 1498 р. – Дубне та приблизно цього самого року – Рівне і Перемишль. Мали його й інші населені пункти, що були розташовані на українських землях: Сянок (1339), Берестя (1390), Холм (1396).

В архіві німецького міста Штральзунда зберігається документ 1324 р., засвідчений печаткою із зображенням Святого Юрія Зв'язця – гербом міста Володимир-Волинського⁴³. Це лист-скарга міщанської громади та “консулів” (радників) про порушення законів на території магістрату⁴⁴. Звернення адресувалося Гедиміну, правителю Великого князівства Литовського, який тоді тільки-но заснував нову столицю – місто Вільну на річці Вілії⁴⁵.

За часів Великого князівства Литовського, коли частина українських земель входила до складу Литовсько-Руської держави, з особливою актуальністю постало питання про створення нових правових актів. Протягом неповних шістдесяти років Литовський уряд тричі (1529, 1566, 1588) здійснював кодифікацію тогочасного права. Саме тоді набували чинності так звані статuti Великого князівства Литовського. Для дослідження витоків функцій, притаманних прокуратурі, особливий інтерес становить Статут Великого князівства Литовського 1566 р., що на західноукраїнських теренах одержав назву “Волинський”⁴⁶.

Цей юридичний документ називає прокурора серед чиновників, які беруть участь у судовому засіданні. Так, артикул (стаття) 31 “Про заступлення в суді одного іншим” встановлює, що “...і ми заступника як відповідача розглядатимемо, і заступник не має собі до повіту ані до суду, до якого належить, справу переносити і брати, але повинен буде сам або при собі маючи прокуратора на той же час, скоро заступити, відповідати і до кінця судитись”⁴⁷.

Перед тим як пояснити суть цього артикулу, слід зазначити, що XVI ст. для Великого князівства Литовського було періодом активного економічного і культурного розвитку регіону, що, безперечно, вплинуло і на законотворення. Прикладом цього може бути судова реформа 1564–1566 рр., яка запровадила для всього Литовського князівства єдину судову систему. Однією з головних дійових осіб у процедурі судочинства реформа назвала прокуратора – адвоката, захисника.

Артикул 31 Статуту Великого князівства Литовського 1566 р. встановлює, що “судовий представник перебирає на себе всю відповідальність, пов’язану з веденням справи”⁴⁸. Це свідчить про те,

що в земських і гродських судах Литовсько-Руської держави адвокатура в земських і гродських (міських) судах була насамперед судовим представником. Артикул закріплює за представником також право звертатися до послуг прокуратора (адвоката, судового захисника).

У 1569 р. в Польщі проголосили Люблінську унію. Відповідно до її умов Польське королівство об'єднувалося з Великим князівством Литовським в одну федеральну державу – Річ Посполиту. До нового федеративного об'єднання ввійшли Литва, Польща, Білорусь та більшість земель України. Київське, Брацлавське, Волинське і Підляське воєводства відібрали від Великого князівства Литовського та включили до польської частини Речі Посполитої. У складі Великого князівства Литовського з “україномовних” територій залишилися тільки Південне Полісся і частина Підляштя. Отже, до нового державного об'єднання Корони (Польського) і Великого князівства Литовського – Речі Посполитої – увійшла майже вся територія нинішньої України, за винятком Чернігівщини, Буковини, Закарпаття та північно-західних окраїн.

На землях Київського, Брацлавського та Волинського воєводств після переходу українських територій до Корони чинним залишався Другий Литовський статут 1566 р., а з 1588 р. – Третій Литовський статут.

За новими воєводствами Речі Посполитої, у тому числі на українських землях, зберегли автономію – можливість користуватися Литовським правом у судочинстві, яке передбачало застосування в органах управління “руської” мови⁴⁹.

19 квітня 1579 р. у відвойованому в Московщини Батурині за сприяння короля Речі Посполитої Стефана Баторія було утворено Український Трибунал – вищий орган гетьманського правління в Україні⁵⁰. Як пише польський дослідник В. Свєрбигуз, “відомості про діяльність Українського Трибуналу знаходимо серед польських коронних архівів”. Так, у 1590 р. Вальний Сейм розглядав питання про діяльність Трибуналу і вніс до Конституції положення про вирішення судових позовів поміж козаками, з одного боку, та українською шляхтою і державцями – з іншого. Довідуємося, що щороку на початку діяльності Трибуналу депутати від шляхетства в Трибуналі обирали інстigatorа (прокурора)⁵¹, який брав участь у судових розглядах справ на боці потерпілої сторони.

У польських коронних архівах наглядачі приватних маєтків передавали інстigatorу (прокуророві) детальні відомості про позови та характер правопорушень. Потім трибунальський маршалок – представник дворянства, якого обирали на сеймику (збори феодалів одного воєводства, повіту) і який керував становими справами дворянства – наглядав за чинністю подання позовів до трибунальських судів, які перебували під юрисдикцією старости⁵².

Отже, є всі підстави стверджувати, що офіційним днем зародження функцій, притаманних сучасній прокуратурі, на північних українських землях Гетьманської України (м. Батурин) є 19 квітня 1579 року, тобто день створення Українського Трибуналу як вищого органу гетьманського правління в Україні⁵³.

За часів Гетьманщини велику роль у розбудові цивільної адміністрації, органів самоврядування та закріпленні прокурорських функцій відіграли гетьмани Війська Запорізького Іван Брюховецький та Іван Мазепа. Так, останній в універсалі Чернігову 17 вересня 1687 р. підтверджує магдебурзькі права міського уряду та його суду. На той час цивільними чиновниками (“панів радних лава”) були бурмістр, вїт, райці, лавники і радники, військовими – обозні, сотники та отамани⁵⁴.

Досліджуючи розвиток функцій протягом другої половини XVII ст. і всього XVIII ст., які в майбутньому стануть основою прокурорського нагляду, слід наголосити, що в цей період на теренах України традиції козацького правотворення були збережені. І. Грозовський стверджує, які звичаєве право запорізьких козаків як сукупність правових звичаїв, що діяли на території Запорізьких Вольностей у XVII–XVIII ст., мало нормативний характер, обумовлювалося конкретно-історичними обставинами існування козацького суспільства, допускалося або санкціонувалося верховною державною владою, в окремих випадках навіть суперечило чинному законодавству (польському чи російському)⁵⁵.

1.2. Прокуратура на території України в період 1722–1917 рр.

Дослідження інституту прокуратури в Україні в історико-правовому контексті пов'язане з певними труднощами, оскільки, як уже зазначалося, існують нерівнозначні підходи до визначення періодизації української державності й унаслідок цього різні

характеристики відповідних державних інститутів. Традиційно історію прокуратури починають висвітлювати з часів Петра I, коли Україна входила до складу Російської імперії. Але останнім часом у літературі з'являються твердження про те, що прокуратура існувала в Україні і в допетровські часи⁵⁶. Однак, на наш погляд, така точка зору, з огляду на зазначені в п. 1.1. обставини, є помилковою, тому що за стародавніх часів можна вести мову лише про зародження функцій, притаманних сучасній прокуратурі, які виконували різні посадові особи, а такого органу, як прокуратура, не існувало взагалі. На нашу думку, виникнення органу з назвою “прокуратура” у більш-менш упорядкованому вигляді і законодавчому оформленні слід все ж таки відносити до періоду, коли Україна входила до складу Російської імперії.

Витоки української державності можна шукати і в більш віддалених у часі подіях, але про вплив державно-правових інститутів минулого на прототипи сьогодення можна вести мову тільки за відповідного рівня розвитку таких інститутів у той час, за наявності їх належного правового регулювання та зафіксованої в документах практики функціонування. На жаль, ми маємо дуже мало достовірної інформації про допетровські часи в історії України, тому зосередимо увагу на тій частині, яка, хоч і умовно, стосується історії державно-правових інститутів незалежної української держави, а отже, відповідно впливала на їх формування і функціонування.

З урахуванням зазначеного першим етапом розвитку прокуратури в Україні можна вважати той етап, коли цей розвиток відбувався на основі російського імперського законодавства.

Щодо східних земель України, то вони в основному знаходилися під впливом Московії. Російську державу “роздирали” волосні князьки, чиновники займалися хабарництвом, користуючись беззаконням, досягла апогею сутяжна ворожнеча, пов'язана з намаганням зміцнити царську владу. У цій боротьбі владоможці Російської держави дійшли висновку, що необхідно створювати особливий орган, який би виконував функції нагляду та кримінального переслідування. Проте не знали, як це зробити, адже не вистачило практичних знань. До того ж великокнязівська влада була роздроблена і слабка для того, щоб змусити виконувати рішення князя. Перша спроба створити систему державних органів, які б не залежали від представників місцевої та сільської верхівки, була здійснена Іваном IV. Він заявив, що бояри намагалися його вбити, хоча за своє життя не боявся, тому що їздив

без охорони⁵⁷. Він став вимагати собі надзвичайних повноважень і охорони. Представники Боярської думи і духівництва всі його вимоги задовольнили.

Іван IV 15 лютого 1565 р. видав Указ “... Про опричнину з особливим двором, армією і територією”. Князь А. Курбський на засіданні Думи звинуватив царя у сваволі і беззаконні в судах. Цар відповів, що він хоче зробити так, щоб судили по закону без подарунків, хабарів та інших зловживань⁵⁸. Після цього Дума затвердила Указ. У подальшому в документах постійними стають посилання на указ: цар “приговорил”, “приказал”, “повелел”, “да учинити ему” тощо. Опричнина підпорядковувалася тільки царю і виконувала здебільшого репресивні функції. Проте функції її керівництва – головних опричних діячів – були різні. Так, дяк Володимирів управляв фінансами, вів переговори з литовцями, вирішував місцеві суперечки опричних воєвод та ін. Тобто він виконував деякі притаманні прокуратурі радянських часів функції. Відомі опричні дипломати Таубе і Крузе стверджують, що причиною створення опричнини було бажання Івана Грозного винищити князівські і дворянські роди⁵⁹.

Репресії, які чинив Іван Грозний, торкнулися також і окремих представників боярської знаті та дворянських угруповань. Проте в основному опричнина була спрямована проти князів Ростово-Суздальських, Оболенських та ін., землі яких конфісковувалися на користь казни. Виступ проти опричнини нетитулованих бояр і верхівки земського дворянства на Соборі 1566 р. показав велике незадоволення її діяльністю, тому що всю політичну програму і мудрість опричнини можна описати однією тезою: зміцнення самодержавної монархії в будь-який спосіб, у тому числі й шляхом насильства й терору. Іван Грозний зрозумів, що помилився, коли створив опричнину, і тому в 1572 р. відмінив її, а лідерів стратив. Викладене вище дозволяє стверджувати, що основні наглядові функції майбутньої прокуратури спочатку виконував сам цар, зокрема Іван Грозний, Олексій Михайлович та ін. Проте значну частину їх наказів виконували державні органи, які мали назву “прикази”, наприклад, “Приказ таємних справ”, “Посольський приказ” та ін. Працювали там дяки і їх помічники – піддячі. Вони відали судовими справами і розглядали скарги, але рішення приймалося тільки після резолюції царя. Спочатку справи про політичні злочини розглядали “Тайний приказ” і “Розряд”, однак вирок виносився верховною владою, тобто

царем. Він називав осіб, які повинні були вести слідство щодо державних злочинів, але сам визначав коло запитань підсудним і, отримавши відповіді, вирішував, винна особа чи ні. Цар тримав у полі зору і посадові злочини (хабарництво, розбазарювання майна та ін.). Слід зазначити, що до Петра I жоден цар не зміг створити ефективну систему центральних органів державної влади, тому що, на наш погляд, приказна система управління того часу вимагала не реформування, а повної її заміни на якісно новий апарат уряду. Ні “Тайний приказ”, ні “Розряд” не спроможні були вирішити проблему дієвого нагляду за дотриманням законності в державі. Недоліком у їх діяльності було й те, що вони виконували не тільки контрольно-наглядові функції, й адміністративно-господарські та судові. До того ж вони не мали самостійності, що позбавляло їх ініціативи.

Період кінця XVII – початку XVIII ст. характеризувався значним ростом злочинності, посадових зловживань, казнокрадства і хабарництва, що зумовило нагальну потребу створення державної служби для боротьби з цими негативними явищами. Спочатку Указом Петра I від 2 березня 1711 р. була запроваджена фіскальна служба, призначення якої полягало в тому, щоб “над всіма делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, также сбор казны и прочего”⁶⁰.

Інститут фіскалата зазнав певних змін унаслідок переходу від приказної до колегіальної системи управління, і в 1719 р. фіскали були підпорядковані юстиц-колегії, а відповідно до Генерального Регламенту 1720 р. посади фіскалів запроваджувались у всіх колегіях. Фіскалам при колегіях належало стежити, щоб управління здійснювалося відповідно до законодавчих актів справедливо й старанно. У тому ж 1719 р. за спеціальним указом обер-фіскал був підпорядкований юстиц-колегії.

Підпорядкування фіскалата юстиц-колегії означало наявність нових форм нагляду, у тому числі нагляду за Сенатом. З цієї метою ще в 1715 р. було запроваджено посаду генерал-ревізора для нагляду за виконанням указів Сенату. Крім того, гвардійські офіцери, що чергували в Сенаті, успадкували деякі функції сенатського обер-секретаря, які він отримав у 1720 р., а саме: нагляд за порядком провадження і законністю при вирішенні справ Сенатом і право доповідати царю про зловживання та упущення сенаторів.

Проведене раніше автором дослідження показало, що новий прокуратурі передували кілька різних форм контрольної, а точніше на-

глядової влади: фіскали, генерал-ревізори, обер-секретар Сенату і чергові гвардійські офіцери в Сенаті, не враховуючи того що наглядові функції тією чи іншою мірою здійснювали і сам цар, і Сенат⁶¹.

Заснування прокуратури Петром I було зумовлене нагальною потребою реформування системи державного управління. Цар розумів, що російський державний апарат працює гірше, ніж західний: менше порядку, велика тяганина у справах, здирництво приказних людей, розкрадання казни, ненадходження до казни встановлених податків. Тому, ознайомившись з досвідом західних держав, він вирішив створити такий державно-правовий інститут, який допоміг би навести порядок у Росії.

Петро I надавав перевагу організації нового державного інституту за прикладом французької прокуратури. Завданням, що стояло перед прокуратурою, було втілення в життя економічних, соціальних і політичних реформ царя всупереч прихованому, а часто навіть відкритому опору місцевих органів влади. Видатний російський історик В.О. Ключевський так оцінював роботу державного апарату того часу: “Неслухняність чиновників приписам вищого начальства і навіть царським указам стала при Петрі I справжньою виразкою управління, яка перевищувала навіть сміливість старих московських дяків, які, бувало, на 15-му указі неодмінно послили піддячого по справі постійно зазначали: “и по тому его великаго государя указу подьячий не послан”. Не допомагали ні штрафи, ні погрози позбавити чина та “весьма отставить”, ні навіть заслати на каторгу”⁶².

За свідченням В.О. Ключевського, Петро I довго розмірковував над запровадженням прокуратури і працював над законопроектами сам: “Запровадження нагляду за вищою установою, яка сама наглядала за всім управлінням, було важкою справою, його потрібно було узгодити з формами відповідальності”⁶³. За задумом імператора, прокурорський нагляд був сформований як інститут контролю за діяльністю державного апарату, і в першу чергу за Сенатом, який відповідно до Указу від 27 квітня 1722 р. “О должности Сената” став законодавчим і вищим органом підзаконної виконавчої влади⁶⁴.

Інститут прокуратури, створений Петром I, хоч і отримав французьку назву, але не копіював французький зразок. Це був суто російський винахід, який став наслідком творчих зусиль Петра I та його сподвижників і мав риси не тільки французької прокуратури, а й шведських омбудсменів і німецьких фіскалів. Аналіз російського

законодавства з 1649 по 1721 рр. дозволяє встановити перелік завдань, які зумовили необхідність створення прокуратури та покладення на неї переважно наглядових повноважень⁶⁵. До них слід віднести:

- нагляд за посадовими особами;
- нагляд за старостами;
- передача до суду воевод;
- контроль за особами, що займалися торгівлею;
- контроль земськими бургомістрами за своєчасністю митних і питних зборів;
- нагляд за державними видатками;
- стягнення з губернаторів за несвоєчасне виконання завдань;
- припис віце-губернатору мати нагляд;
- суворі стягнення за неточне виконання приписів;
- стягнення штрафів з губернаторів за невиконання приписів згідно з указами Сенату;
- покарання осіб, діяльність яких завдає шкоду державним інтересам;
- розгляд справ згідно з Уложенням;
- попередження губернаторів, віце-губернаторів і воевод про неприпустимість порушень під час збору податків;
- нагляд вищими посадовими особами колегій⁶⁶.

Прокуратура була запроваджена трьома петровськими указами: від 12 січня 1722 р. (“Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору”); від 18 січня 1722 р. – “Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей” та від 27 квітня 1722 р. – “О должности генерал-прокурора”⁶⁷.

Останній Указ ставив прокурора над Сенатом і безпосередню підпорядковував імператору. Зокрема, у ньому прямо було зазначено: “Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потеряния времени по регламентам и указам отправлял”, “также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал”⁶⁸. Водночас прокурор не мав ухвального голосу в жодній адміністративній справі: “Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и ре-

шением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении”⁶⁹. Генерал-прокурор наділявся певними повноваженнями у сфері правотворчості, пропонував Сенату приймати рішення з питань, що не врегульовані правом. Йому підпорядковувались обер-прокурор, прокурори колегій, Сенату, провінцій. Він же був підзвітний тільки імператору.

Першим генерал-прокурором був призначений улюбленець Петра I, його колишній денщик, людина, яка володіла кількома іноземними мовами, П.І. Ягужинський. За свідченнями сучасників, він був дуже працьовитим і за один день робив стільки, скільки інший не встиг би й за тиждень⁷⁰.

Завдяки своїй наполегливості і безкомпромісності щодо порушників закону, але справедливості у всьому П.І. Ягужинський швидко посів ключову позицію в державних справах і практично став другою після Петра I особою в Російській імперії. Петро I, переслідуючи сановників за хабарництво і розкрадання, неодноразово доручав генерал-прокурору Ягужинському проведення розшуку, тобто попереднього слідства, що свідчить про зародження другої, у майбутньому – однієї з основних функцій прокурорської діяльності. Крім того, Ягужинський був зобов’язаний здійснювати нагляд за всіма прокурорами, які перебувають при колегіях і надворних судах, а всі їхні пропозиції пропонувати Сенату і “инсигновать, чтобы по ним исполнено было”, і як керівник усієї сенатської канцелярії повинен був визначати порядок і черговість проходження справ та ін.

Цікавим є факт, що саме іменним указом від 16 травня 1722 р. “Об учреждении в Глухове малороссийской коллегии и о назначении в оную присутствующим бригадира Вельяминова”⁷¹ вперше офіційно була запроваджена посада прокурора в Україні в її тогочасному вигляді.

Прокуратура здійснювала нагляд за законністю діяльності й інших державних органів і структур. Так, вона здійснювала нагляд за інтересами казни, в арештантських справах, за місцями утримання ув’язнених під вартою. Підкреслюючи цю обставину, Н.В. Муравйов, який свого часу обіймав посаду міністра юстиції і генерал-прокурора, засвідчував, що прокуратура з моменту її створення (1722) і до судових реформ Олександра II була переважно органом загального (адміністративного) нагляду, а судова, обвинувальна або позовна діяльність була лише одним із допов-

нень до функції нагляду, ледве поміченим у законі, слабким і незначним на практиці⁷².

Поступово, як зазначав В.О. Ключевський, генерал-прокурор також здобув ключове становище і в державному управлінні: саме він, а не Сенат, “стал маховим колесом всего управления”⁷³. Генерал-прокурору були підпорядковані всі прокурори в колегіях і судах. Відповідно до своїх посадових обов’язків, як уже зазначалося, він повинен був “смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали”. Усі підлеглі прокурори діяли від імені генерал-прокурора, під його безпосереднім наглядом і заступництвом. Від нього вони отримували вказівки, до нього зверталися зі своїми доносами і протестами. Генерал-прокурор повинен був усі пропозиції, що заслуговували на увагу, направляти до Сенату і стежити, щоб за ними було ухвалене рішення.

Прокурори призначалися на посади Сенатом за пропозицією генерал-прокурора. За ті чи інші провини вони могли бути покарані тільки Сенатом. Сам генерал-прокурор або обер-прокурор відповідали виключно перед імператором. У згаданому вище Указі “О должности генерал-прокурора” з цього приводу зазначалося: “Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего”. Тому лише в крайньому випадку, за відсутності імператора, Сенат формально міг арештувати генерал-прокурора за “тяжелую и времени не терпящую вину”, наприклад, за зраду. Але й тут заборонялося застосовувати до нього будь-яке покарання.

Формально прокурори були незалежні й від керівництва установ, при яких вони перебували на службі. Однак траплялися випадки, коли ця незалежність порушувалася, тоді втручався генерал-прокурор і, діючи через Сенат, ставив усе на свої місця.

Слід зазначити, що для служби в прокуратурі на той час жодних нормативних вимог не було. Претенденти могли бути з різних прошарків суспільства, але вони повинні були мати кращі ділові і моральні якості. У таблиці про ранги 1722 р. посада генерал-прокурора була віднесена до третього класу, обер-прокурора – до четвертого. Щодо посад прокурорів у колегіях, то вони були віднесені до шостого класу, а посади прокурорів надворних судів – до сьомого класу.

Генерал-прокурор П.І. Ягужинський, піклуючись про кадри, наполягав на тому, щоб до прокуратури приймали енергійних і во-

лових людей. Тому на місцях більшість прокурорів призначалася не тільки з його відома, а й за його рекомендацією.

Ураховуючи становище Російської імперії, в якій панували казнокрадство і хабарництво, Ягужинський писав Петру I: “Воистину трудно было людей достойных сыскать”⁷⁴. І справді, посада прокурора була новою для Російської імперії, а тому кадри необхідно було підбирати ретельно і скрупульозно, щоб не допустити на ці посади осіб нечесних і безпринципних.

Отже, прокуратура створювалася як представницький орган, перш за все імператорської влади, що здійснював від її імені та за її дорученням суцільний та постійний контроль (нагляд) за діями і рішеннями Сенату та інших центральних і місцевих установ. Протягом останніх років царювання Петра I вона почала відігравати значну роль у зміцненні державності та у фінансових справах⁷⁵.

Запровадження прокуратури супроводжувалося виданням цікавого законодавчого акта, який певним чином відображав петровську ідею правової державності і розкривав зміст державно-правової реформи. Йдеться про Указ від 17 квітня 1722 р. “О хранении прав гражданских”, у якому зазначалося: “Понеже ничто так ко управлению государства есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже все законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти... Буде же кто сей наш указ преступит под какою отговоркою ни есть... тот яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смертию, без всякой пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какия свои заслуги, ежели в сию вину попадет”⁷⁶.

І все ж слід зауважити, що наглядова функція прокуратури за часів Петра I полягала в основному не в здійсненні контролю за законністю, а переважно у здійсненні контролю за виконанням монаршої волі чиновництвом, адже це було найбільшою проблемою в ті часи. Дуже часто дослідники інституту прокуратури цитують п. 11 Указу Петра I від 17 січня 1722 р. “Должность генерал-прокурора”, у якому зазначено: “И понеже сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет...”. При цьому увага акцентувалася переважно на тому, що “сей чин, яко око наше”, тобто на суто наглядовій функції, але залишалася поза увагою, що “цей чин... стряпчий о делах государственных”, тобто на нього було покладено ще й функцію організації виконання законодавчих актів саме

шляхом здійснення постійного контролю за їх виконанням відповідними державними органами і посадовими особами. Не випадково в п. 1 цього Указу зазначалося: “...также накрепко смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самим действием по указам исполнялись, в чем он должен спрашивать у тех, кто на что указы получил: исполнено ль по ним в такое время, в которое начало и совершенство оного исполнено быть может; и буде не исполнено, то ему ведать надлежит, для какой причины, невозможность ли какая помешала или по какой страсти, или за леностью...”⁷⁷.

Відомо, що однією з найважливіших функцій управління взагалі і державного управління зокрема є функція контролю, причому контролю підлягають і процес управлінської діяльності, і її результат. За умов становлення в Російській імперії часів Петра I фактично нової, незвичної системи державного управління запровадження прокурорського нагляду певним чином вирішувало завдання організації контролю в державному управлінні. Зробити висновок щодо ефективності такого контролю в ті далекі часи досить важко, але вже той факт, що протягом майже трьох сторіч у кожній моделі організації влади в країні існувала прокуратура, свідчить про його корисність і необхідність.

Аналізуючи інститут прокуратури за часів Петра I, можна дійти висновку, що прокурорський нагляд не виходив за межі діяльності владних структур, про що свідчить його організація, тобто те, що прокурори перебували при Сенаті, колегіях і надворних судах. Певною мірою така модель прокурорського нагляду зумовлювалася існуючою на той час правовою системою і системою організації влади. Юридична техніка була ще недосконалою, юриспруденція не сформувалась як сфера професійної діяльності, не існувало юридичної освіти. Для прокурора найбільш важливим було не знання законодавства, а розуміння монаршої волі та особиста відданість.

Після смерті Петра I для прокуратури настали не найкращі часи. Ягужинський був переведений на іншу посаду. Майже п'ять років посада генерал-прокурора була вакантною, що, у свою чергу, зумовило занепад органів прокуратури. Це сталося внаслідок посилення ролі інших інститутів влади, наприклад Верховної Таємної Ради, які вбачали в прокуратурі обмеження своєї влади⁷⁸. Склалася парадоксальна ситуація: *de jure* прокуратура існу-

вала відповідно до прийнятого Петром I Указу від 12 січня 1722 р., а *de facto* її вплив був значною мірою обмежений⁷⁹.

В.О. Ключевський з цього приводу писав: “...невдовзі після смерті Петра сталося дещо несподіване. У 1730 р. раптом виявилось, що ні генерал-прокурора, ні прокурора при Сенаті, ні простих прокурорів при колегіях немає, і ніхто не знав, куди вони поділися, хоча ще живі були люди, які обіймали ці посади... У Маніфесті 2 жовтня 1730 р. імператриця Анна Іоанівна (1730–1740), відновлюючи прокуратуру, визнала, що “каким указом оный чин по кончине дяди нашего отставлен и кем отрешен, того нам неизвестно”⁸⁰.

Імператриця Єлизавета Петрівна 12 грудня 1740 р. видала указ, яким поновлювала всі права генерал-прокурора, тобто указ відновив як наглядові, так і контрольні функції щодо Сенату. У 1741 р. новий генерал-прокурор М. Трубецької почав виконувати обов'язки генерал-прокурора. Він розгорнув бурхливу діяльність, у тому числі з добору кадрів. Під його керівництвом були розроблені функціональні обов'язки підлеглих прокурорів. Прокурори мали здійснювати контроль за всіма рішеннями як у Сенаті, так і на місцях та доповідати генерал-прокурору про всі вирішені й невирішені справи, про осіб, які були затримані з кримінальних і цивільних (позовних) справ, з питань виконання указів імператриці та ін.

Слід звернути увагу на те, що прокурори не лише наглядали за строками розслідування кримінальних справ, але й доходили до суті справи, давали свою оцінку зібраним документам про вину тієї чи іншої особи. Інколи за дорученням імператриці генерал-прокурор Трубецької виконував роль вищого судді в державі. Під його керівництвом генерал-прокурора перебувала також створена при Сенаті школа юнкерів, в якій діти дворян здобували юридичну освіту.

П'ятнадцятого серпня 1760 р. на посаду генерал-прокурора імператриця Єлизавета Петрівна призначила князя Я.П. Шаховського, який виявив великі зловживання в судах. З цього приводу він писав: “Ненасытная алчба корысти дошла до того, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем лихоимства, пристрастие – предводительством судей, а потворство и упущение – ободрением беззакония”⁸¹.

Пізніше новий генерал-прокурор О.І. Глебов з цього приводу підготував спеціальну вказівку на ім'я Катерини II “Об

удержании судей и чиновников от лихоимства”, яку імператриця затвердила 18 липня 1762 р. Вона доручила Глебову разом з графом Панінім здійснювати безпосереднє керівництво створеною нею Таємною експедицією, розширивши контрольно-наглядові функції генерал-прокурора. Однак вона була незадоволена діяльністю Глебова на посаді генерал-прокурора і призначила на цю посаду молодого 37-річного князя О.О. В'яземського, якому повністю довіряла.

За часів царювання Катерини II (1762–1796) роль прокуратури не тільки відновлюється, а й значно зростає. Катерина II, як і Петро I, посаді генерал-прокурора надавала дуже важливого значення. Вона власноруч написала В'яземському “найсекретніші настанови”, в яких не обмежувала коло його функціональних обов'язків. Імператриця підкреслювала, що людина на цій посаді має бути щиросердною, відвертою, пильною і правильною до неї. Вона наділила В'яземського додатковою наглядовою функцією, запропонувавши йому здійснювати нагляд за “циркуляцією грошей” у державі і перевіряти доцільність прийнятих законів.

Як стверджують дослідники, Катерина II значно підвищила статус генерал-прокурора порівняно з іншими посадами. Генерал-прокурор отримав можливість суттєво впливати на законотворчу практику і весь процес управління, тобто він мав змогу діяти не лише спільно із Сенатом, а й окремо від нього. В'яземський міг опротестувати або призупинити виконання будь-якого рішення senatorів, передавши всю справу зі своїм висновком імператриці. Для цього визначався строк – один тиждень. Генерал-прокурор керував також Таємною експедицією, що працювала під пильним наглядом імператриці, яка особисто затверджувала вирoki⁸².

Реформи державного устрою Катерини II значною мірою позначилися на прокуратурі. Так, унаслідок того що Сенат був поділений на шість департаментів, збільшилася кількість прокурорів, що, у свою чергу, посилило владу генерал-прокурора. При першому департаменті, який відав державними, внутрішніми і політичними справами, залишився тільки генерал-прокурор. В інших департаменти були призначені п'ять обер-прокурорів, які підпорядковувалися генерал-прокурору. Через кілька років при першому департаменті також було призначено особливого обер-прокурора, а генерал-прокурор зберіг за собою лише справи загальних зборів, справи державні і ті, що становлять інтерес, справи таємні, а також ті, які він вважав за необхідне підпорядкувати своє-

му безпосередньому нагляду. Фактично після поділу Сенату на департаменти генерал-прокурор повністю контролював всю їхню діяльність.

Зусилля Катерини II, спрямовані на зміцнення державного управління і судової системи, зумовили прийняття 7 листопада 1775 р. правового акта “Учреждения для управления губерний”, у якому передбачався спеціальний розділ “О прокурорской и стряпческой должности”. Норми його встановлювали широкі повноваження прокурорів щодо загального і судового нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі, конкретизували посадові обов'язки. Так, у ст. 404 цього акта зазначалося: “Вообще губернский прокурор и губерньские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и в отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают, чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюды зловредные взятки”⁸³.

На організацію та діяльність прокуратури Російської імперії значно мірою впливали і зміни в її адміністративно-територіальному устрої. У період з 1796 по 1803 рр. на території України утворюються Київська (1796), Чернігівська (1796), Подільська (1796), Волинська (1796), Катеринославська (1802), Полтавська (1802), Таврійська (1802) і Херсонська (1802) губернії, а у 1835 р. – Харківська. Відповідно запроваджуються посади губернських прокурорів і губернських стряпчих.

У цей час досить чітко законодавчо оформлюються й основні напрями діяльності прокуратури, визначаються повноваження прокурорських чинів, їх об'єкт. Для губернського прокурора і губернських стряпчих єдиним предметом дій був безпосередній нагляд за порядком провадження справ у губернських місцях. При цьому в діяльності прокуратури сформувалися три основні напрями, а саме: охорона загального благоустрою в губернії, нагляд по казенному управлінню і нагляд по суду і розправі.

У межах охорони загального благоустрою в губернії прокурори були зобов'язані:

- сприяти своїми висновками точному розумінню сили законів;
- здійснювати нагляд за точним виконанням законів,

охороняти встановлений ними порядок, сприяти припиненню протиправних діянь і зловживань, особливо у випадках:

- а) порушення присяги;
 - б) порушення громадського спокою;
 - в) збитків казенних і громадських;
 - г) лихоїмства;
 - д) провадження забороненої торгівлі і перешкоджання торгівлі дозволеної;
 - е) порушення правил благочиння і допущення спокус;
 - є) неслухняності та ремствування;
 - ж) лінощів і повільності при виконанні наказів і провадженні справ;
- здійснювати нагляд за тим, щоб одні губернські місця не привласнювали влади і справ, що належать іншим, а також вирішувати спори, які при цьому виникають;
 - відвідувати тюрми, робочі і смирительні будинки; піклуватися про доставляння продуктів необхідних для осіб, які утримуються у них;
 - наглядати, щоб не використовувалися при утриманні ув'язнених знаряддя, заборонені законом;
 - здійснювати перегляд та пересилання паперів, написаних особами, які утримуються під вартою;
 - брати участь в освідченні (огляді) одягу і взуття пересильних арештантів під час переходу арештантських партій через губернське місто;
 - бути присутнім у дворянських зібраннях для роз'яснення законів при виникненні сумнівів, але без участі у справах цих зібрань;
 - брати участь у справах по губернському рекрутському присутствію;
 - брати участь в освідченні божевільних.

У межах нагляду по казенному управлінню обов'язки прокурорів передбачали:

- постійну охорону вигоди та користі казни;
- сприяння припиненню недозволених казенних витрат;
- нагляд за тим, щоб не стягувалися збори, які не встановлені законом;
- присутність при здійсненні торгів від казни;
- нагляд за використанням при провадженні справ гербового паперу за внутрішньою звітністю щодо його використання;
- участь в освідченні казенного майна;
- попередження подробиці при приписуванні купців до сімейних капіталів.

У межах нагляду по суду і розправі на прокуратуру покладалися:

- нагляд за дотриманням у судових рішеннях абсолютної сили законів;
- дотримання встановлених форм та обрядів судочинства і внутрішнього порядку судових місць;
- нагляд за тим, щоб суди не привласнювали собі влади, яка їм не належить, і не входили в справи поза їх підсудністю;
- попередження будь-якої повільності і зволікання при провадженні справ і примусу до негайного їх вирішення;
- порушення справ безгласних;
- попередження в суді утисків, самоправства і зловживань;
- стимулювання членів і чиновників судових місць до точного виконання ними обов'язків;
- клопотання в судових місцях у справах громад, установ та людей, які шукають правду, і у справах утримуваних під вартою;
- присутність при продажу нерухомого майна з публічних торгів.

Із зазначеного переліку випливає, що основною і визначальною функцією прокуратури в ті часи все ж таки була наглядова функція, причому прокурорський нагляд поширювався на всі сфери державної діяльності, у тому числі на судову. Але наглядова функція хоч і була основною, проте не єдиною. Можна також виокремити специфічну функцію – роз'яснювальну, або функцію тлумачення законів, яка тісно пов'язана з наглядовою.

Запроваджений згаданим вище нормативним актом інститут стряпчих був новим на той час. Стряпчі були певною мірою помічниками і радниками прокурора. Стосунки прокурора і стряпчих ґрунтувалися на їх поєднанні: "...почитається, что они все трое едиными устами говорят" і "в случаях нужды один стряпчий другого место заступает, когда которого нет". З усіх сумнівних і спірних питань прокурор і стряпчі радилися між собою і "загальною думкою вирішували сумнів". У разі розбіжностей щодо вирішення того чи іншого питання воно вирішувалося відповідно до тієї точки зору, якої дотримувався губернський прокурор.

Як зазначав з цього приводу Н.В. Муравйов, "законодавство Петра Великого та найближчих його наступників обмежувало прокурорський нагляд урядовим діловодством, присутственими місцями і чиновниками. Законодавство Катерини II поставило цей нагляд на вищій ступінь охорони закону, які б не були ці

порушення. Така охорона належить прокуратурі однаково і в адміністративних, і в судових справах, вся відмінність тільки в прийомах і межах дії”⁸⁴.

Після відставки О. В’яземського на посаду генерал-прокурора був призначений кадровий військовий О.М. Самойлов. У справах цивільних він був недосвідченим, тому великих успіхів органи прокуратури під його керівництвом не досягли⁸⁵.

Найбільшій владі генерал-прокурори досягли за часів Павла I (1796–1801), який дотримувався ідей законності. Із самого початку правління він прагнув дотримуватися закону і вимагав цього від інших. А стежити за виконанням законів і волі імператора повинен був генерал-прокурор.

Навіть в адміністративній сфері генерал-прокурор виступав як міністр, керував діяльністю генерал-губернаторів, координував діяльність центральних і місцевих органів влади, спрямовану на боротьбу зі злочинністю, голодом та стихійними лихами. Він також був призначений міністром департаменту удільних маєтків і канцлером російських орденів. На нього були покладені обов’язки у фінансових, військових, адміністративних, поліцейських, судових справах, а також у справах про звільнення з посади, призначення і нагороди.

Як вважали деякі дослідники, за часів Павла I генерал-прокурор став не просто міністром, а був “майже прем’єр-міністром”⁸⁶. Однак таке високе становище голови прокурорського нагляду не привело до зміцнення законності в Росії. Навпаки, чим більшу владу він мав, тим частіше керувався не законом, а доцільністю.

Цар Олександр I після вступу на престол видав указ від 8 вересня 1802 р. про створення міністерств, чим певною мірою обмежив функції генерал-прокурора. Вони перейшли до міністра юстиції, якому також було передане управління судовою частиною. Відповідно до цього указу генерал-прокурор ставав і міністром юстиції. Першим міністром юстиції й одночасно генерал-прокурором був призначений Г.Р. Державін, який мав репутацію чесної, справедливої і непідкупної людини.

Зміна ролі генерал-прокурора пов’язана зі зміною ролі Сенату, який почав втрачати свої політичні й адміністративні функції, перетворюючись на судовий орган. Проте місцева прокуратура в першій половині XIX ст. зберігала своє значення і структуру, зосереджуючи основну увагу на перегляді рішень та вироків губернських судових і адміністративних установ.

Важливе значення для практики прокурорського нагляду мав Циркулярний лист, з яким перший міністр юстиції Г.Р. Державін 22 вересня 1802 р. звернувся до всіх губернських прокурорів. Він нагадав губернським прокурорам їх основні функції і вимоги щодо прокурорського нагляду, які були відображені в “Учреждении губернских прокуроров и губернских стряпчих” від 7 листопада 1775 р. Свої додаткові вимоги до губернських прокурорів він також сформулював у законах від 8 вересня 1802 р. “О должностях и преимуществах Сената” та “Об учреждении министерств”, а саме:

- 1) повідомляти губернському правлінню і одночасно доповідати міністру юстиції про будь-яку ухвалу або положення присутственного місця, що суперечить законові, або завдає шкоди інтересам “Імператорської величності”, або призводить до “обтяження народного”;
- 2) повідомляти міністра юстиції про випадки викриття незаконних ухвал і розпоряджень присутственных місць, прийнятих на основі розпорядження будь-якого міністра;
- 3) надсилати міністру юстиції щоквартально повідомлення про допущені порушення закону, які вже неможливо попередити, для припинення або недопущення в майбутньому;
- 4) крім відомостей, що подаються прокурорами генерал-прокурору, губернські прокурори зобов’язані подавати йому як міністру юстиції відомості по справах слідчих і кримінальних;
- 5) прокурори наглядають за провадженням по кримінальних справах для того, щоб не допускалися, з одного боку, упереджені допити, а з іншого – упущення і послаблення злочинів, тим більше нетерпимих (тобто тяжких і небезпечних) злочинів. Прокурори повинні наполягати на губернському правлінні, “щоб слідство було проведене з належною ясністю, точністю і закінчене з цілковитою неупередженістю, так, щоб у вищій інстанції не було ані сумнівів, ані потреби вимагати дослідження. Коли слідство закінчене і злочин розкритий, прокурор повинен “наглядати за правосуддям”. При будь-якому відхиленні від закону прокурори про ці випадки повинні доповідати міністру юстиції, а також повідомляти його про хід усіх справ;
- 6) при розгляді цивільних справ прокурори повинні пильно стежити за “дотриманням форми або порядку судочинства, і особливо за дотриманням підсудності і меж влади, при порушенні яких справи заплутуються”⁸⁷.

Відбувалося це в основному тому, що розширилися завдання губернських прокурорів у сфері попереднього слідства і правосуддя. Однак і в цих сферах прокурор діяв загальнонаглядовими методами. Виявивши порушення закону, він повідомляв про це губернське начальство і в деяких випадках міністра юстиції. У подальшому на міністра юстиції і генерал-прокурора покладалася додаткова функція – підготовка проектів законів.

На той час під пильним наглядом міністра юстиції – генерал-прокурора – проводилася важлива робота зі складання Повного зібрання законів Російської імперії і систематичного Зводу законів. Їх оприлюднення розпочалось у 1828 р. Систематичний Звід законів складався з 15 томів і мав 42 тисячі статей⁸⁸. У цей час посаду генерал-прокурора обіймав князь Долгоруков, якому також довелося відстоювати незалежність місцевих прокурорів і стряпчих від свавілля губернаторів. Звертаючись з цього приводу до Сенату, він, посилаючись на Височайше положення, затвержене Кабінетом Міністрів 1 лютого 1819 р., писав, що “польза службы требует, дабы прокурор, как блюститель за точным исполнением законов и как чиновник, ни в чем губернатору не подчиненный, никогда с ним в тесной дружественной связи не был, ибо в сем последнем случае Верховное Правительство ни чрез кого уже по обязанности ни в каких беспорядках в губернии и узнавать не будет иметь способа”⁸⁹.

Унаслідок створення нових вищих державних органів (Комітету міністрів і Державної ради), на які наглядова функція генерал-прокурора не поширювалася, міністр юстиції втратив роль “ока сударева”⁹⁰.

По-перше, прокурорський нагляд почав підпорядковуватися виконавчій владі в особі одного з міністрів. По-друге, сфера нагляду і функції прокурорів стали на той час настільки широкими й неконкретними, що їх сумлінне виконання було нереальним. Усе це призвело до того, що прокуратура за часів царювання Олександра I та Миколи I перебувала в стані глибокого занепаду і потребувала, як і суспільство в цілому, серйозних перетворень. Тільки демократизація судової системи і державного апарату могла забезпечити успіх у цьому напрямі, що, у свою чергу, при переході до нової судової системи вимагало реорганізації прокуратури.

Слід зазначити, що прокурорський нагляд тоді поділявся на три види. По-перше, це генерал-прокурорський нагляд, який здій-

снювався міністром юстиції і його товаришем. По-друге, обер-прокурорський нагляд при загальних зборах і департаментах Урядового Сенату. У середині XIX ст. до складу Сенату входило 12 департаментів і 3 загальних збори. Три департаменти були в Петербурзі, три – у Москві і два – у Варшаві. Два департаменти в Петербурзі і один у Москві були поділені на відділення, у кожному з яких був свій прокурор. Усього при Сенаті перебували 16 обер-прокурорів. По-третє, місцевий прокурорський нагляд, який у губернії здійснювали губернський прокурор, двоє губернських стряпчих і повітові стряпчі.

Дослідник історії царської прокуратури Н.В. Муравйов писав з цього приводу, що будь-який з цих видів існує і діє відокремлено один від одного, якщо не враховувати загальної підпорядкованості. Губернському прокурору допомагали губернські стряпчі з казенних і кримінальних справ, а в Москві і Петербурзі – стряпчі слідчих справ. Також була встановлена додаткова посада товариша прокурора при місцевому поліцейському управлінні. Оцінюючи діяльність дореформеної прокуратури, видатний юрист свого часу А.Ф. Коні писав: “Губернский прокурор и стряпчие в уездах были живым напоминанием закона и во многих случаях его обязательными истолковывателями”⁹¹.

Отже, прокурорський нагляд тих часів був нелегким, і губернським прокурорам доводилося вести рішучу боротьбу з місцевими зловживаннями. Ця боротьба не завжди була успішною, але саме її виникнення мало благодотворну дію.

У дореформеній Росії слідство майже повністю зосереджувалося в руках поліції, і відгуки про нього були досить негативними. На думку А.Ф. Коні, воно було “в грубих і нечистих руках”⁹². Питання реорганізації слідства вимагало негайного вирішення. Міністр юстиції генерал-прокурор В.М. Панін у 1850 р. запропонував імператору провести реорганізацію слідства. Олександр II погодився з пропозицією і 8 червня 1860 р. підписав указ про створення в Росії судових слідчих. Таким чином, у Росії вперше був прийнятий закон про попереднє слідство. В указі передбачалося відокремити слідчу частину від поліції в усіх 44 губерніях і призначити осіб, підпорядкованих міністерству юстиції, для проведення слідчих дій.

У 1861 р. розпочалася інтенсивна робота з проведення судової реформи. У вересні 1862 р. “Основні положення перетворень судової частини в Росії” були затверджені Олександром II та оприлюднені.

Першим етапом судової реформи було затвердження в 1862 р. Державною Радою, а згодом імператором “Основних положень перетворень судової частини в Росії”. Відповідно до цього акта прокуратура мала зазнати змін. Вона звільнялася від функції загального нагляду. Нагляд прокуратури обмежувався виключно судовою сферою і складався з нагляду за однаковим і точним дотриманням законів на всіх стадіях кримінального процесу органами суду, слідства і виконання вироків. А головне, на прокурора в кримінальному процесі покладалася нова функція – підтримання державного обвинувачення в суді. Змінилася також і структура прокуратури. Скасовувалися губернські прокуратури, їх замінили прокурори судів.

Функції та організація прокуратури змінилися під час проведення у 1864 р. судово-правової реформи. По-новому були окреслені її система і права. Прокуратура залишилася при загальних судових органах і Сенаті на чолі з генерал-прокурором. На неї покладалася обов’язки нагляду за судом, слідством і місцями ув’язнення. Також вона брала участь як сторона в судовому розгляді. На прокурорські посади призначалися політично благонадійні особи. Отже, із наглядового органу прокуратура фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

Судові статuti 1864 р. містили чотири основні закони: “Учреждение судебных установлений”, “Устав гражданского судопроизводства” (Статут цивільного судочинства); “Устав уголовного судопроизводства” (Статут кримінального судочинства) і “Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями” (Статут про покарання, що накладаються мировими судьями).

Складовою реформи було й перетворення прокурорського нагляду. В “Учреждении судебных установлений” прокурорському нагляду присвячений розділ третій під назвою “Про осіб прокурорського нагляду”. Стаття 124 встановлювала: “Прокурорський нагляд ввіряється обер-прокурорам, прокурорам та їх товаришам” під вищим наглядом міністра юстиції як генерал-прокурора⁹³. Ст. 125 передбачала, що прокурори перебувають при судових палатах і окружних судах, а при них – товариші прокурора, кількість яких визначалася штатним розписом. Обер-прокурори перебували при касаційних департаментах і загальних зборах Урядового Сенату. Так, у 1872 р. при касаційних департаментах Сенату перебувало 12 обер-прокурорів, при судових палатах – 13 прокурорів і 50 товаришів (заступників), при окружних судах – 103 прокурори і 655 товари-

шів. Систему доповнювали 1457 судових слідчих, яким прокурори згідно зі Статутом кримінального судочинства надавали пропозиції щодо провадження попереднього слідства і наглядали за ним⁹⁴.

За предметом діяльності Судові статuti в їх першій редакції обмежували компетенцію прокуратури справами судового відомства, а саме: цивільними, кримінальними та справами судового управління. У діяльності прокуратури того часу виокремлювалися дві функції – законоохоронна і обвинувальна⁹⁵. Вважалося, що законоохоронну функцію прокуратура виконувала переважно в судових місцях.

У цивільних судах прокурор виступав як орган закону і давав свої висновки після змагання сторін:

- 1) у справах казенних управлінь;
- 2) у справах земських установ, міських і сільських громад;
- 3) у справах неповнолітніх, безвісно відсутніх, глухонімих та божевільних;
- 4) у справах про підсудність;
- 5) у спорах між судовими та урядовими установами;
- 6) у спорах про підлог документів та у випадках, коли по цивільній справі виявляються обставини, що підлягають розгляду кримінальним судом;
- 7) у справах шлюбних та про законність народження, коли в них немає відповідача;
- 8) у справах про стягнення відшкодування за шкоду та збитки, нанесені розпорядженнями посадових осіб адміністративного відомства і виборних службовців, а також про стягнення збитків з чинів судового відомства⁹⁶.

Досить цікавим є пояснення змісту статті 343 Статуту цивільного судочинства, у якій викладений зазначений вище перелік справ. У дореволюційні часи практикувалося видання законодавчих актів разом із роз’ясненнями Сенату та коментарями відомих юристів. Фактично в таких виданнях містились одночасно й офіційні, й неофіційні тлумачення законів, що було дуже корисним для всіх, хто застосовував закони на практиці, у тому числі для прокурорів.

У коментарі до Статуту цивільного судочинства, складеному обер-прокурором 2-го департаменту Урядового Сенату І.М. Тютрюмовим у 1915 р., зазначалося, що прокурорський нагляд має здійснюватися у всіх судових місцях на однакових підставах і поширюватися тільки на ті справи, до яких необхідна особлива увага з боку

уряду, оскільки підпорядкування нагляду прокурора всіх спірних цивільних справ суперечило б правилам змагального процесу. Участь прокурорів у справах, відданих під нагляд, має обмежуватися наданням суду попередніх висновків з цих справ. Лише по справах казни, які з державної точки зору потребують особливої уваги, прокурорам, крім зазначеного обов'язку, має бути надане право входити з поданням про скасування судових рішень у визначених законом випадках у касаційному суді⁹⁷.

У кримінальних судах прокуратура діяла як орган закону в усіх справах, що провадилися в публічному порядку, – при попередньому провадженні, під час судового розгляду, коли повинна була подати висновки з питань про підсудність, про накладення стягнень присяжних, свідків та експертів, які не з'явилися до суду, про відводи суддів і свідків, про закриття дверей на засіданнях, а також у разі відновлення кримінальних справ. У касаційному провадженні прокуратура давала висновки і діяла виключно як законний орган. Таким самим був характер діяльності прокуратури в мирових і повітових з'їздах та в губернських присутствіях.

Прокуратура здійснювала законоохоронну функцію і в судовому управлінні, в якому вона брала участь або за законом, або за дорученням міністра юстиції. Згідно із законом чини прокуратури мали право бути присутніми на всіх засіданнях судових місць, повідомляти голову суду про помічені ними упущення суду або посадових осіб судового відомства, порушувати дисциплінарне провадження проти посадових осіб судового відомства несуддівського звання, давати висновки в судових місцях, в яких розглядалися дисциплінарні справи. За дорученням міністра юстиції прокурори вживали законних заходів щодо попередження порушення правил внутрішнього порядку і діловодства в судових місцях.

Під особливою опікою прокуратури були арештантські справи. Усі установи й посадові особи судового відомства були зобов'язані повідомляти їй про стан тих арештантських справ, за якими арештанти утримувалися більше чотирьох місяців, а також про причини, що затримували їх вирішення. До прокурорів також надсилалися копії всіх постанов про арешт, виданих на підставі закону про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою.

До законоохоронної діяльності прокуратури належала й виконавчо-судова діяльність. Усі розпорядження щодо виконання вироків, які виходили зі сфери безпосередньо судових дій, давала про-

куратура. Хоча виконання вироку і входило в обов'язки прокурора, він безпосередньо його не здійснював. Обов'язки ж прокурора щодо виконання вироку полягали, з одного боку, в обов'язку надання розпоряджень про приведення вироку до виконання, а з іншого – в обов'язку стежити за точним і своєчасним його виконанням відповідними органами.

Щодо несудових органів, то законоохоронна функція складалася із стимулювання поліції та інших установ, зобов'язаних надавати допомогу правосуддю, до виконання своїх обов'язків і притягнення винних до відповідальності.

Аналізуючи законоохоронну функцію прокуратури, слід зазначити, що прокурори також брали участь у різних сферах урядового й громадського управління. Вони наглядали за місцями ув'язнення, мали право безперешкодного доступу до них, засідали в адміністративному присутствіі губернського присутствія, у губернському присутствіі по міських та земських справах і в особливих присутствіях у міських справах тощо. Прокурори брали участь у комісіях зі складання чергових і періодичних списків присяжних засідателів, мали право вимагати від особливих депутацій, що утворювалися для ревізії позичкових кас, раптової ревізії касових книг тощо.

Обвинувальна функція прокуратури виявлялася перш за все у керуванні дізнанням, порушенні кримінального переслідування і нагляді за провадженням попереднього слідства. З цією метою прокуратурі була підпорядкована поліція в частині проведення дізнання. Крім того, прокуратура здійснювала нагляд за провадженням дізнання в державних злочинах, яке проводилося жандармами.

Право порушення кримінального переслідування належало прокуратурі тільки в справах, які переслідувалися в публічному порядку, і не утворювало монополії прокуратури, яка здійснювала його разом із різними посадовими особами. Якщо ж переслідування порушувалося прокуратурою шляхом пропозиції провадження слідства або внесенням у суд обвинувального акта, то справа мала бути вирішена судовою ухвалою, незалежно від думки прокуратури щодо подальшого руху справи.

Прокуратура підтримувала обвинувачення з усіх справ публічного характеру, провадження в яких здійснювалося в загальних судових місцях. На власний розсуд або під контролем судової палати формулювала обвинувальний акт, вносила його до належного кримінального суду і захищала перед судом, користуючись при цьому правами сторони в кримінальній справі. Прокуратура мала пра-

во опротестовувати судові ухвали та вироки як остаточні, так і неостаточні, і при цьому вона не була обмежена тільки інтересами обвинувачення⁹⁸.

Свого часу професор А. Квачевський писав: “Відносини між судовим слідчим і прокурорським наглядом впливають із властивостей кримінального переслідування і попереднього слідства. І те, й інше пов’язане між собою, але займає окреме місце, не зливаючись і не підпорядковуючись одне одному. Прокурорський нагляд як представник кримінального переслідування, як сторона обвинувачення, до того ж не приватного, а публічного, не може замінити судового слідчого як неупередженого розкривача істини з доволі простої причини: від сторони, що переслідує, обвинувачує, хоча б заради суспільної користі, не можна очікувати відсутності зацікавленості, небайдужості, відсутності уваги до прав обвинуваченого, які вимагаються від слідчого”⁹⁹.

Висновок прокурора про віддання обвинуваченого до суду викладався у формі обвинувального акта. В обвинувальному акті, зокрема, зазначалися:

- подія, що містить у собі ознаки злочинного діяння;
- час і місце вчинення злочинного діяння, наскільки це відомо;
- звання, прізвище, ім’я та по батькові обвинуваченого;
- сутність доказів, зібраних у справі проти обвинуваченого.

Прокурор давав висновок про припинення або зупинення кримінального переслідування окружному суду, а обвинувальний акт подавав прокурору судової палати, якщо справа стосувалася злочину, що тягнув за собою позбавлення всіх прав стану чи позбавлення особливих, особистих і за станом привласнених прав і переваг, або надавав окружному суду, якщо предмет злочинного діяння був менш важливим. Разом з обвинуваченням або висновком про зупинення чи припинення справи прокурор викладав свою думку щодо обрання для обвинуваченого запобіжного заходу, якщо визнавав за потрібне змінити або скасувати будь-який із застосованих до нього заходів.

А.Ф. Коні, який свого часу працював в Україні на посаді товариша прокурора Харківського окружного суду, оцінюючи роботу прокурорів у перші роки судово-правової реформи, писав, що, “запроваджуючи в Росії запозичений на Заході інститут державних обвинувачів, укладачі судових статутів стояли перед складним завданням. Необхідно було створити посадову особу, яка б мала нові

незвичні обов’язки і діяла не в тиші “присутствія”, а в обстановці публічного зіткнення і обміну переконливими поглядами, і застосовувала до того ж невідому до цього часу зброю – живе слово. Де було взяти здатних на це людей? Чи не будуть вони бездумно копіювати західні зразки, чи не перенесуть на російський ґрунт пристрасних і тріскучих прийомів французьких обвинувачів, що так часто вбачають свою участь в судових дебатах у запальній травлі підсудного?.. Однак, життя блискуче спростувало ці зловісні побоювання, здатні виправдати всілякі невдачі і звести нанівець всі починання. Люди знайшлися... Швидко і з запасом неочікуваних сил у перші ж місяці після перетворення судів з’явилися судові оратори, які не тільки глибоко розуміли свою нову роль, але й уміли володіти словом і вкладали в це вміння істинний талант. Вони не копіювали бездумно французькі зразки, а самостійно пішли своїм шляхом, ще раз довівши здатність духовної природи російської людини”¹⁰⁰.

Досить цікавим з погляду розуміння змісту функції обвинувачення в тогочасній прокуратурі є коментар до ст. 858 Статуту кримінального судочинства, зроблений приват-доцентом та присяжним повіреним Л.Я. Таубером: “Прокурор у кримінальному суді представляє не власні інтереси, а інтереси державні і при цьому у двох аспектах: він є водночас органом публічного обвинувачення і органом або охоронцем закону. Тому право оскарження має бути йому надане як в інтересах обвинувачення, так і в інтересах правильного застосування закону, хоча неправильно його застосування порушувало б не права обвинувачення, а права підсудного. В інтересах обвинувачення прокурор може подавати апеляційні протести за тих самих умов і в тих самих межах, як і приватний обвинувач, тобто як з приводу порушень закону, допущених першою інстанцією, так і з приводу невідповідності її вироку об’єктивній дійсності (матеріальній істині) або справедливій і доцільній для даного випадку мірі стягнення... Як справедливо зазначив Муравйов, прокурор-обвинувач є водночас охоронцем закону, що виявляється в неодмінно притаманному йому подвійному обов’язку прагнути не тільки того, щоб винний у злочині був викритий і покараний, а й того, щоб при цьому закон не було порушено ані на користь обвинувачення, ані на користь виправлення”¹⁰¹.

Слід зазначити, що функція обвинувачення, якою прокуратура була наділена в результаті судової реформи 1864 р., дещо відрізняється від притаманної сучасній прокуратурі функції підтримання

обвинувачення. Відмінність полягає в тому, що за судовими статутами прокурор сам формулював обвинувачення на підставі матеріалів попереднього слідства, а в сучасній прокуратурі прокурор в основному використовує обвинувальний висновок органу попереднього слідства.

Судова реформа запроваджувалася на території Російської імперії поступово. У 1865–1866 рр. були утворені всього два судові округи – Петербурзький і Московський, які об'єднали 10 губерній. Поступово утворювалися й інші судові округи, у тому числі Харківський. Проте слід зазначити, що судова реформа відбувалася набагато повільніше, ніж це планувалось і було визначено законодавчо. Вона розтяглася на довгі роки і не завершилася навіть до 1917 р.¹⁰² З часом нові суди, що відповідали вимогам судової реформи, були засновані в 1869 р. у Херсонській, Таврійській, Катеринославській і Бесарабській губерніях, які входили в Одеський округ судової палати.

Слід згадати й про те, що в той час під керівництвом і за безпосередньої участі військового міністра Д.А. Мілютіна і генерал-аудитора В.Д. Філософова була здійснена військово-судова реформа, унаслідок якої були створені нові військові суди, діяльність яких ґрунтувалася на принципах гласності і змагальності сторін. Нагляд за виконанням законів при відправленні правосуддя у військах здійснювали прокурори. 15 травня 1867 р. Олександр II затвердив Військово-судовий статут, з введенням якого на всій території Російської імперії одночасно створювалися військово-судові заклади, у складі яких передбачалася посада прокурора у військових округах. На території України 1 грудня 1868 р. вперше такі заклади були створені в Одеському та Харківському військових округах. У 1869 р. у м. Николаєві був створений військово-морський суд. Така військово-судова система без принципових змін існувала практично до 1917 р.¹⁰³

Судова реформа влаштувала далеко не всіх чиновників. Тут слід погодитися з А.Ф. Коні, який зазначив, що для того, щоб оцінити діяльність осіб того часу, потрібно “установити в себе угол зрення того времени, понять взгляды той эпохи”¹⁰⁴.

Після судової реформи 1864 р. до переліку функцій прокуратури додаються представницька функція в цивільних справах¹⁰⁵ і функція обвинувальна у справах кримінальних, розвивається функція кримінального переслідування в цілому.

Щодо організаційної побудови, то прокуратура з моменту її заснування не була за своїм правовим статусом державним органом. В енциклопедичному словнику Брокгауза і Ефрона 1898 р. за основу взяте визначення прокуратури, запропоноване Н.В. Муравйовим: “Прокуратура есть постоянное государственное установление правительственного характера, состоящее из иерархической системы единолично действующих должностных лиц, призванных по долгу службы быть в отведенной им преимущественно судебной области блюстителями закона, представителями публичных интересов и органами правительства”¹⁰⁶.

Перебуваючи на посаді міністра юстиції і генерал-прокурора, Муравйов уперше, прагнучи упорядкувати систему прокурорського нагляду, у 1896 р. видав наказ для підлеглих прокурорів, в якому ретельно виклав основні принципи, яких слід дотримуватися при виконанні покладених на них обов'язків.

Він зазначав, що діяльність прокурорського нагляду відрізняється за змістом і формою. За змістом вона являла собою три галузі:

- 1) кримінальне переслідування у справах, провадження за якими відбувається в офіційному порядку, з участю прокурорського нагляду. До нього належать порушення переслідування, керування поліцейським дізнанням, нагляд за попереднім розслідуванням, направлення справ, викриття підсудних перед судом, оскарження вироків, розпорядження щодо їх виконання і участь у поновленні кримінальних справ;
- 2) нагляд за виконанням законів у справах судового відомства, а саме: присутність у засіданнях судових місць і надання останнім висновків про застосування законів у випадках, передбачених у Судових статутах і правилах про устрій судової частини, і провадження судових справ у місцях, де введені положення про земських дільничних начальників, розпорядження з приводу виявлених упущень на підставі ст. 253 “Учреждения судебных установлений” і подання міністру юстиції щодо законодавчих питань на підставі ст. 136 “Учреждения судебных установлений”;
- 3) участь у деяких справах адміністративного відомства, а саме: нагляд за правильністю утримання ув'язнених у тюрмних закладах і участь у губернських комітетах товариства, яке піклується про тюрми, і повітових відділеннях цих комітетів, у губернських присутствіях, у губернських

присутствіях з селянських, міських, фабричних питань і питань військової повинності, в особливих присутствіях для освідчення осіб, які страждають розумовими розладами, у комісіях зі складання списків присяжних засідателів¹⁰⁷.

За формою діяльність прокурорського нагляду також поділялася на три основні види:

- 1) загальне канцелярське діловодство, тобто листування з присутственими місцями і посадовими особами, ведення звітності;
- 2) пропозиції (усні і письмові) судовим місцям, судовим слідчим і чиновникам поліції в справах судового відомства;
- 3) висновки в справах (письмові й усні), у тому числі обвинувальні промови¹⁰⁸.

Проаналізувавши стан судової реформи 1864 р., Муравйов дійшов висновку, що деякі положення Судових статутів у період наростання революційного руху не відповідали вимогам часу. Муравйов підготував доповідь імператору Олександрові II, в якій обґрунтував свої пропозиції щодо перегляду законів про судоустрій і судочинство. Він вважав, що, безумовно, судова реформа 1864 р. мала деякі позитивні результати. Але прийняті статuti не були пристосовані до Російської імперії з її історичними умовами, складом населення, яке перебувало на різних ступенях розвитку. На його переконання, автори судових статутів захопилися західно-європейськими зразками і вносили в російське законодавство процесуальні прийоми західних країн, які не відповідали вимогам Росії. Так, за 30 років після судової реформи уряду довелося ухвалити більше ніж 700 різних законів і змін до законів, що доповнювали, скасовували або змінювали статті статутів. Такі моменти ми спостерігаємо і в сучасній Україні, і щодо цього автор поділяє думку академіка В.Я. Тація: “Що годиться для Лондона, передчасне для Києва”¹⁰⁹.

Існуюча на той час організація попереднього слідства, яка була побудована на основі розшуку, поєднувала в особі судового слідчого функції всіх органів, які входять до кримінального процесу. Товариш прокурора Санкт-Петербурзького окружного суду І.Г. Щегловітов зазначав, що він є одночасно суддею, обвинувачем і захисником. Таке становище широко обговорювалося науковцями і практиками тих часів¹¹⁰. Деякі юристи піддавали сумніву також доцільність участі прокурора в цивільному процесі. О.А. Ювжик-Компанейц, наприклад, вважав, що діяльність про-

курора в справах цивільних виявилася “мертвонародженою”, оскільки неучасть у досудовій підготовці цивільної справи та вступ у неї, коли вже розпочався судовий розгляд, незважаючи на досвід і знання прокурора, не дозволяє виправити припущені помилки, а також зазначав, що, надаючи лише висновки щодо певної категорії позовів, прокурор навряд чи надасть суттєву допомогу казні чи неповнолітнім¹¹¹.

Статус прокурорів, їх функції, межі влади визначалися відповідними галузевими законами, і організаційно вони належали до державних органів, при яких перебували, хоча й підпорядковувалися вищому прокурору. Певна увага приділялась і комплектуванню прокурорських кадрів. Відповідно до ст. 219 і 222 “Учреждения судебных установлений” усі прокурорські посади заміщалися Височайшим наказом за поданням міністра юстиції, а обер-прокурори Сенату і прокурори судових палат призначалися Височайшим Указом. Щоб зайняти місце прокурора, потрібно було мати не тільки вищу юридичну освіту, але й службовий стаж від 4 років – для товариша прокурора окружного суду і до 12 років – для обер-прокурора¹¹².

Отже, можна дійти таких висновків, що виникнення прокуратури та оформлення її у важливий державний інститут у Російській імперії було зумовлене в першу чергу реформуванням усієї системи державної влади за часів Петра I.

Таким чином, до проголошення Україною незалежності прокуратура проіснувала майже 270 років. За цей час були апробовані дві, що й до цього часу залишаються основними у світі, функціональні моделі цієї державної інституції – прокуратура як переважно наглядовий орган і прокуратура як переважно орган кримінального переслідування. Безумовно, обидві моделі не позбавлені вад, але досвід їх функціонування насправді безцінний. З огляду на динаміку розвитку функцій прокуратури в контексті відповідних соціально-політичних умов, що існували в країні, попередній висновок може бути таким: посилення тоталітарних тенденцій у державі супроводжується розширенням предмета прокурорського нагляду, і, навпаки, певна демократизація державної влади призводить до його обмеження.

1.3. Проблеми організації та діяльності прокуратури в період української революції (1917–1921 рр.)

Історія свідчить, що в 90-х рр. XIX ст. у результаті проведених у Російській імперії реформ активізувалися процеси соціального і політичного характеру. За законом 1897 р. офіційно робочий день тривав 11,5 години. Заробітну плату видавали несвоєчасно, а в багатьох випадках продуктами харчування. У відповідь на аграрну реформу посилювався селянський рух. На початку XX ст. почалася економічна криза, а тому становище як селянства, так і пролетаріату значно погіршилося. На всій території імперії виникали загальні страйки. Не залишилася осторонь і Україна, яку влітку 1903 р. також охопив загальний страйк. У ньому взяли участь майже 200 тис. робітників, які поряд з економічними вимогами висували й політичні¹¹³. Ніякі заборони не могли зменшити рівень політизації суспільства.

Утворювалися політичні партії, у тому числі й з національним ухилом. У середовищі інтелігенції України створювалися перші національні політичні організації, які у своїх програмах висували ідеї автономії, а згодом і незалежності українського народу, державної самостійності України. На початку XX ст. в Україні вже було декілька національних партій лівого та центристського ухилу. Але вони не змогли перетворитися на масові політичні рухи, що сприяло впливу загальноросійських політичних сил.

Політизація суспільства та загострення соціально-економічних проблем стали причиною революції 1905–1907 рр. Поразка революції започаткувала період реакції, який характеризувався переслідуванням революційних сил, репресивним законодавством, заборонаю політичної діяльності, суттєвим обмеженням демократії і свободи слова. Переслідувався й український національний рух. Репресивну діяльність розгорнули поліція і жандармерія, створювалися військово-польові суди.

Однак з року в рік національно-визвольний рух в Україні набрав сили, чому сприяла й заборона в 1911 р. відзначення 50-річчя з дня смерті, а в 1914 р. – 100-річчя з дня народження Тараса Шевченка¹¹⁴. Нові гоніння на українство розпочалися напередодні світової війни.

У подальшому 31 липня 1917 р. урядом запроваджено військову цензуру і одночасно вийшов указ про заборону друкування українською мовою. Відповідно до цього наказу було закрито газети

“Рада”, “Літературно-науковий вісник”, “Українська хата” та ін. Після повернення в листопаді 1914 р. через нейтральні країни зі Східної Галичини до Києва М. Грушевського його було заарештовано. До лютого 1915 р. він перебував під слідством у Лук’янівській в’язниці, а потім був висланий до Симбірська¹¹⁵. В Україні початок Лютневої революції збігся з річницею народження і роковинами смерті Т. Шевченка, але святкування заборонили і цього разу.

У Києві було створено Раду об’єднаних громадських організацій, одночасно з якою почали виникати й інші інституції революційного ґатунку. Так, 4 березня 1917 р. відбулися установчі збори Київської Ради робітничих депутатів. До неї було обрано 37 осіб на чолі з есером Н. Незлобіним. Цього самого місяця українські політичні партії, громадські та культурні організації утворили Центральну Раду, яка представляла інтереси українців у Тимчасовому уряді. Центральну Раду очолив М. Грушевський. Він одразу ж надав діяльності Центральній Раді чіткої політичної лінії – добиватися національно-територіальної автономії України в Російській федеративній республіці. Отже, влітку 1917 р. в Україні не було сили, яка б становила серйозну політичну альтернативу Центральній Раді. Хоча слід погодитися з В. Верстюком, що Центральна Рада так і не була обрана на основі загального виборчого права, яке б засвідчувало її абсолютну легітимність. Цей факт використовував свого часу Тимчасовий уряд, відмовляючи Центральній Раді у представництві інтересів України¹¹⁶.

Вищим органом Центральній Раді визнавалися її загальні збори, на яких у червні 1917 р. був заслуханий звіт В. Винниченка про поїздку делегації Ради до Петербургу, про відхилення Тимчасовим урядом вимог щодо автономії України. Збори ухвалили рішення про звернення до українського народу із закликом “... негайного закладення підвалин автономного ладу в Україні”. Ця постанова стала важливою передумовою для проголошення в червні 1917 р. Центральною Радою Першого Універсалу, в якому проголошувалося: “Однині самі будемо творити наше життя”.¹¹⁷ Незабаром після цього для виконання рішень Центральної Ради був створений уряд – Генеральний Секретаріат – на чолі з українським соціал-демократом Володимиром Винниченком¹¹⁸.

Центральна Рада стала політичним органом не лише українського народу, а й всього населення України. Юрисдикція її влади обмежувалася п’ятьма губерніями: Київською, Волинською, Подільською, Полтавською і Чернігівською. Після більшовицького

перевороту в Петербурзі Центральна Рада 20 листопада у своєму Третьому Універсалі проголосила утворення Української Народної Республіки (УНР)¹¹⁹. Її влада, крім згаданих губерній, поширювалася ще на Харківську, Катеринославську, Херсонську губернії і Таврію. Третій Універсал проголошував найдемократичніші принципи того часу, а саме: 1) націоналізацію землі; 2) запровадження 8-годинного робочого дня; 3) встановлення державного контролю за виробництвом; 4) розширення компетенції місцевого самоврядування; 5) забезпечення свободи слова, друку, віросповідання, зібрань, союзів, страйків; 6) недоторканність особи і її помешкання; 7) скасування смертної кари; 8) проголошення амністії в політичних справах; 9) рівність мов; 10) забезпечення національно-персональної автономії для росіян, євреїв та поляків. Отже, нова українська державність мала будуватися на демократичних засадах.¹²⁰

Проголошення автономії України призвело до українсько-російського протистояння. Лідери російських лівих партій сприйняли дії української Центральної Ради як зраду.

Після невдалих спроб більшовиків наприкінці 1917 р. здійснити в Києві переворот українські більшовицькі лідери переїхали до Харкова, де їх підтримували російські червоноармійські частини. У грудні вони утворили там перший радянський уряд України.

Ідея власної державності, яку впроваджувала Центральна Рада, не могла не об'єднати українських політиків, тому в тій чи іншій формі влада Центральної Ради і її Генерального Секретаріату була визнана майже в усіх губерніях України. Четвертий Універсал проголосив Україну незалежною суверенною державою, відкинувши ідею автономії та федералізму¹²¹. Проте доля України в ті дні вирішувалася не в Києві, а в Брест-Литовську. Там з початку грудня відбувалися мирні переговори між Центральними державами Європи та більшовицькою Росією. Німці швидко зрозуміли, що присутність українців у Бресті дасть їм додаткові важелі впливу на переговорний процес, тому запросили українську делегацію взяти участь у мирних переговорах. Українська делегація виступила з вимогою забезпечити територіальну цілісність Української Народної Республіки. Але російські більшовики привезли на переговори представників Харківського Народного Секретаріату і зробили так, ніби вони, а не Центральна Рада, є повноправними представниками українців. Ці дії більшовиків повної підтримки не отримали, проте на момент підписання договору українська Центральна Рада та уряд УНР виїхали до Житомира, рятуючись від більшовиків. Станови-

ще УНР було дуже складним, що змусило Раду народних міністрів попросити допомоги в іноземців. Слід погодитися з В. Верстюком, який писав, що, “рятуючи Україну від одного лиха, Центральна Рада поставила її перед новими випробуваннями”¹²².

Наведене свідчить про ті складні умови, в яких Центральна Рада почала утворювати самостійну державу. У цьому процесі важливе місце займала діяльність зі створення основних державних інститутів, у тому числі й прокуратури, визначення їх правового статусу і налагодження їх реальної діяльності. Перший етап державотворення в новітній історії України пов'язується з діяльністю самої Центральної Ради. І, як уже зазначалося, вона почала будувати державність на демократичних засадах, що підтверджувалося прийняттям найважливіших законів та постанов. Наприклад, 10 листопада Мала Рада затвердила закон про формулу судочинства: “Суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки”¹²³. Прийняттю цієї формули передувало бурхливе обговорення. Так, спочатку була запропонована інша формула: “Суд твориться іменем українського народу”, до якої було зроблено поправку, у якій уточнювалося, що не “іменем українського народу”, а “іменем народів Української Республіки”. Проте генеральний секретар судових справ М. Ткаченко при цьому зауважив, що Українська республіка об'єднує інтереси всіх національностей, які в ній проживають. Деякі представники взагалі пропонували залишити це питання на розгляд Установчої ради. Однак більшість членів Малої Ради ухвалили вказану формулу, тому що, як зазначив один з членів Малої Ради Григор'єв, якщо не вирішити це питання, суди Української Народної Республіки змушені будуть застосовувати стару формулу “по указу его величества...”, що не відповідає прагненням українського народу до самовизначення¹²⁴. Слід зазначити, що до листопада 1917 р. формально зберігалася судова система і прокуратура, які існували до революції. 25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила закон, в якому, зокрема, зазначалося: “До внесення змін у законодавчому порядку залишаються в силі й усі державні уряди й установи, які залишалися на території Української Народної Республіки до дня 7 листопада 1917 року, з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами як уряди і установи Української Народної Республіки”¹²⁵.

15 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила закон “Про утворення Генерального Суду”. Відповідно до статті 1 цього закону Генеральний Суд мав складатися з трьох департаментів –

цивільного, карного й адміністративного – і виконувати на всій території України функції, які до того належали Урядовому Сенату у справах судових і справах нагляду за судовими установами й особами судового відомства. Члени Генерального Суду мали звання генеральних суддів, а їхні повноваження – до затвердження Генерального Суду на основі Конституції – визначалися дореволюційним російським законодавством, зокрема “Учреждением судебных установлений”¹²⁶.

Згідно із законом “Про утворення Генерального Суду” при Генеральному Суді утворювалася прокуратура, офіційна назва якої була “Прокуратура Генерального Суду”. Прокуратура фактично знаходилася в подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вона діяла при Генеральному Суді, а з іншого – її регламент затверджувався Секретарством судових справ. Воно ж надавало одному із прокураторів звання старшого і доручало йому “провід над прокуратурою”¹²⁷.

І, нарешті, 23 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон “Про урядження прокураторського нагляду на Україні”, відповідно до якого прокуратури утворювалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори. Прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ, водночас посади прокураторів та товаришів прокуратора окружних судів скасовувалися¹²⁸.

Першим старшим прокуратором Генерального Суду наказом Генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 р. № 7 було призначено громадського діяча, письменника, юриста Д.В. Марковича, який після Лютневої революції 1917 р. активно долучився до політичного життя України. На першому засіданні дев'ятої сесії Центральної Ради Маркович попросив підтримки, тобто затвердження його призначення на посаду голосуванням. Він сказав: “Не бійтеся цієї назви – “прокуратор”, бо ми покликані стояти на обороні закону, який би він не був”¹²⁹. Учасники сесії проголосували за Марковича. Але нічого суттєвого на цій посаді Маркович зробити не зміг, тому що проголошена Центральною Радою Українська Народна Республіка проіснувала недовго, до кінця квітня 1918 року.

Відомо, що 8 лютого 1918 р. німецькі війська почали наступ і фактично до кінця квітня контролювали майже всю Україну. Як свідчать дослідники, населення їх зустрічало стримано. Повернувшись до Києва, представники Центральної Ради намагалися роз-

яснити населенню, що уклали договір з іноземцями, щоб покласти край грабуванню України більшовиками. Але радянська пропаганда розцінювала цю ситуацію як свідомий обман Центральною Радою народних мас, перехід уряду УНР та Центральної Ради на службу до окупантів, у чому переконувала населення України.

Склалася драматична ситуація: спочатку командування німецьких і австро-угорських військ декларувало своє неутручання в українські справи, але потім не дотримало обіцянки.

До аграрної політики, а зрештою, і в цілому до Центральної Ради, ворожу позицію зайняли великі земельні власники й селяни України. В Лубнах 25 березня 1918 р. відбувся хліборобський з'їзд, який визнав незадовільною і руйнівною аграрну політику української Центральної Ради. Представники з'їзду хліборобів не змогли порозумітися з керівництвом української Центральної Ради. Крім того, ознайомившись з реальним станом справ в Україні, німецьке і австрійське командування зрозуміло, що цілком ізольована і безвладна Центральна Рада вже не може забезпечити їм регулярних поставок хліба та інших продуктів, як вона обіцяла ще в Бресті. Тому воно прагнуло замінити її більш ефективним і слухняним урядом.

Цим конфліктом скористався нащадок давнього українського гетьманського роду, генерал-лейтенант російської армії, а в 1917 р. один з активних провідників українізації армії, керівник “вільного козацтва” Павло Скоропадський. Він мріяв, щоб в Україні була тверда влада.

29 квітня Центральна Рада ще встигла провести своє останнє засідання, на якому ухвалила проект Основного закону (Конституції) УНР. Стаття 23 проекту передбачала, що “Верховним органом влади УНР є Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади в УНР”¹³⁰.

У статті 25 зазначалося, що “вищим органом судовим є Генеральний Суд УНР”. VI розділ проекту передбачав повноваження суду УНР. Щодо органів прокуратури, то в проекті про них мова не йшла¹³¹.

29 квітня 1918 р. в Києві на з'їзді Союзу земельних власників генерала Павла Скоропадського було проголошено гетьманом України. У ніч з 29 на 30 квітня його прибічники захопили всі державні інституції й найважливіші об'єкти. Так місце УНР зайняла Українська держава¹³².

З приходом до влади гетьмана П. Скоропадського Україна стала називатись “Українська держава”. Уособлюючи верховну виконавчу владу, гетьман видавав законодавчі акти, призначав отамана (голову) Ради Міністрів, затверджував її склад та ін.¹³³ Спочатку при гетьманаті діяла змішана судова система, тобто суди, створені Тимчасовим Урядом, Центральною Радою та ще й судові інстанції часів Російської імперії.

У “Грамоті до всього Українського народу” від 29 квітня 1918 р. Скоропадський наголошував на рішучій відмові від політики Центральної Ради та на її розпуску разом з урядом. Цього ж дня був прийнятий закон “Про гетьманську владу”, стаття 42 якого передбачала утворення Генерального Суду Української держави як охоронця і захисника закону та як вищого суду України в справах судових і адміністративних.¹³⁴ Цікаво, що П. Скоропадський наглядові прокурорські функції покладав на Генеральний Суд, зазначивши в ст. 43, що останній слідкує за законністю видання законів і наказів¹³⁵. 8 липня 1918 р. Гетьман України затвердив ухвалений Радою Міністрів України Закон “Про утворення державного Сенату”, яким регулювалися питання організації та діяльності прокуратури¹³⁶. Державний Сенат створювався як вища інстанція в судових і адміністративних справах. Згідно з п. 43 ч. II цього Закону “при кожному Генеральному Суді, а також при Загальному Зібранні Державного Сенату перебувають прокурор і товариш прокурора під вищим доглядом міністра юстиції як Генерального прокурора”¹³⁷. Слід зазначити, що суттєвих змін, які б стосувалися прокуратури, він не запровадив.

На посаду Генерального судді, він же міністр юстиції, було призначено прокурора М.П. Чубинського. Але він, як і його попередник Маркович, не встиг налагодити роботу судово-прокурорських органів з тієї самої причини.

Аналізуючи спроби державотворення в Україні, необхідно зазначити, що після Лютневої революції в Російській імперії та розпаду Австро-Угорської монархії цей процес відбувався на західноукраїнських землях, де 1 листопада 1918 р. було утворено Українську державу. 13 листопада вона отримала назву Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). Пізніше 22 січня 1919 р. її формально було об’єднано з Української Народною Республікою в єдину Українську державу.

Пізніше на зборах політичних сил і духовенства було утворено вищий представницький орган українського населення Австро-

Угорської монархії Українську Національну Раду, яка 1 листопада 1918 р. і захопила владу. 13 листопада 1918 р. Українська Національна Рада прийняла “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії”¹³⁸.

На законодавчій основі в ЗУНР відбувався і процес створення правоохоронних органів, а саме: судово-прокурорських, військової юстиції, державної жандармерії. 21 листопада 1918 р. Українська Національна Рада прийняла Закон “Про тимчасову організацію судівництва”, за яким було створено систему судових органів ЗУНР, яка складалася з повітових судів, окружних судів та Вищого Суду, хоча передбачалось утворення суду найвищої інстанції, який повинен був знаходитись у Львові. Як на східних землях, так і в ЗУНР діяло старе австрійське законодавство, якщо воно не суперечило цілям української держави¹³⁹.

Слід підкреслити, що розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 р. була створена структура органів прокуратури ЗУНР, яку мав очолити Генеральний державний прокурор. Посади прокурорів передбачалися також у військовій юстиції. Перше розпорядження про її створення було прийняте Державним Секретаріатом 16 листопада 1918 р.¹⁴⁰ До складу військової юстиції входили окружний військовий суд, обласний військовий суд та Найвищий військовий трибунал. Функції обвинувачення в окружних судах повинен був виконувати судовий офіцер, а при обласних судах це мав здійснювати військовий прокурор. Щодо Найвищого військового трибуналу, то в ньому обвинувачення мав підтримувати Генеральний військовий прокурор або його заступник.

Однак слід зазначити, що в ЗУНР як Генерального військового прокурора, так і Генерального державного прокурора призначено не було. Заслугує на увагу демократизм при формуванні судових та інших правоохоронних органів. Юристи після закінчення вищого навчального закладу обов’язково повинні були проходити дворічне стажування і лише тоді мали шанс отримати посаду судді. Перед цим вони складали іспит спеціальній екзаменаційній комісії, до складу якої входили професори права, судді та адвокати. Основним було те, що призначення на посади здійснювалося на конкурсній основі, з оголошенням у засобах масової інформації. Щодо прокурорських працівників, то вони також повинні були мати вищу юридичну освіту, але їх функції не виходили за межі підтримання обвинувачення.

Після переходу в грудні 1918 року влади від Скоропадського до Директорії під головуванням В. Винниченка було відновлено назву держави – Українська Народна Республіка, яка раніше була проголошена Центральною Радою. 2 січня 1919 року Уряд Директорії ухвалив закон про скасування закону гетьманського уряду щодо “утворення Державного Сенату”, про відновлення діяльності Генерального Суду, який отримав нову назву “Надвисьчий Суд Української Народної Республіки”. Були також затверджені штати Надвисьчого Суду, у тому числі й прокуратурі. Штат прокуратурі складався із старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря-прокуратора.

Позитивним досягненням Директорії можна вважати прийняття Закону “Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР”, хоча при Директорії не було належної законодавчої процедури і чіткої системи нормативно-правових актів.

В Українській Народній Республіці часів Директорії паралельно діяли закони і УНР, і Гетьманату, і Російської імперії. Що стосується прокурорського нагляду, то революційних змін у ньому Директорія не зробила.

Розгорнути діяльність прокуратури Директорія не встигла, на території України фактично вже діяв радянський уряд. Поступово радянська влада була встановлена на всій території України, за винятком земель, окупованих Польщею, Чехословаччиною та Румунією.

Слід зазначити, що в період української революції 1917–1921 рр. були закладені основи нового кримінально-процесуального права, яке суттєво відрізнялося від права Російської імперії. Наприклад, закон Директорії від 4 серпня 1920 р. “Про поступовання в штабових судах” передбачав новачку, а саме: виділення порушення кримінальної справи в окрему стадію судочинства, яка згодом стала першою стадією кримінального процесу в радянському та сучасному українському судочинстві¹⁴¹.

12 листопада 1920 р. Рада народних міністрів прийняла закон “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці”, який і був правовою основою діяльності Директорії до кінця її існування¹⁴².

Функції прокуратури того часу практично не відрізнялися від функцій прокуратури пореформеного періоду в Російській імперії.

1.4. Політико-правові чинники створення та розвитку прокуратури в Україні в складі СРСР

Революція 1917 р. докорінно змінила державний апарат Російської імперії. Подальше державотворення відбувалося під час громадянської війни, в умовах соціальної нестабільності, а головне – знецінення життя людини та її прав. Під час революції зникло старе право, а правосвідомість громадян змінилася. Багаторічне кровопролиття в ім’я класових, а інколи національних інтересів спричинило виникнення у громадян відчуття беззаконня та всездозволеності. Крім того, більшовики відверто декларували, що вони будують державний механізм відповідно до доктрини диктатури пролетаріату та найбіднішого селянства, що виправдовує насильство. Але в інших випадках терористична спрямованість дій, прихильність до каральних методів, притаманних бандитизму, маскувалися¹⁴³.

В умовах проголошення будь-яких конструктивних засад побудова державного механізму фактично залишилася тільки декларацією, як це сталося, наприклад, з проектом Конституції УНР, підготовленим у часи Директорії¹⁴⁴. Українські більшовики відкрито відмовилися від старих (буржуазних) соціальних інститутів, у тому числі держави і права. Тому, прийшовши до влади, більшовики свою класову ненависть у першу чергу спрямували проти дореволюційних каральних органів¹⁴⁵. Приклад брали з Росії, яка ще в листопаді 1917 р. декретом № 1 “Про суд” ліквідувала всі судові установи¹⁴⁶. Основні положення цього акта повторилися в декреті Раднаркому УСРР від 14.02.1919, стаття 1 якого скасовувала всі судові установи, що існували на території України, у тому числі й прокурорський нагляд¹⁴⁷.

Цим самим Декретом було затверджене Тимчасове положення “Про суд і революційні трибунали УСРР”, в якому передбачалося, що вся судова влада на території УСРР повинна належати: а) народним судам і радам (з’їздам) народних суддів; б) революційним трибуналам¹⁴⁸. Останні створювалися не менше одного на губернію. При них повинні були працювати народні слідчі, колеції обвинувачів і правозахисників, трибунальні виконавці. Право передачі справ у трибунал було надане губвиконкомам лише за наявності висновку юридичного відділу. Але й ця спроба створити діючі судові органи була приречена, оскільки в країні була відсутня політична стабільність. Влада змінювалася тричі на рік. Кожна нова влада скасовувала

всі документи попередників про створення судових органів і прокурорської системи (УНР, Гетьманату, Директорії)¹⁴⁹.

1920 р. показав усім, що в запеклій боротьбі за владу в Україні перемогли більшовики. Єдиним реальним державним утворенням стала Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР). Свою назву вона отримала 14 березня 1919 р., коли III Всеукраїнський з'їзд рад, а потім і ВУЦВК ухвалили Конституцію УСРР¹⁵⁰. УСРР, вважаючи себе молодшою сестрою, державний механізм будувала на прикладі Росії¹⁵¹. Правовою основою організації та діяльності державного механізму республіки на початку 1920-х років стала нова Конституція. Владу взяли більшовики, однак, залишаючись основною політичною силою, вони не мали легальних можливостей замінити державний апарат, у тому числі й правоохоронні структури. Саме тому КП(б)У одночасно створювала численні державні структури, які повинні були подолати залишки анархії та партизанщину в державному управлінні і забезпечити функціонування державного механізму. Вищим органом влади став з'їзд Рад, а в перерві між з'їздами – ВУЦВК і Рада народних комісарів УСРР. Більшість у них забезпечили собі більшовики, у тому числі й нелегітимними методами¹⁵².

Як уже зазначалося, перші спроби створити спеціальні органи нагляду за законністю в УСРР мали місце в період громадянської війни, але вони були марними¹⁵³. У тих умовах навіть наявність такої міцної і дисциплінованої політичної сили, як партія більшовиків, не забезпечувала від численних проявів місцевої “самодіяльності”. На практиці відверто злочинні дії прикривалися “революційною законністю”¹⁵⁴.

Підтвердженням таких підходів до виконання функцій нагляду за дотриманням законності в роки громадянської війни відповідними елементами радянського державного апарату є теза з доповіді більшовицького керівника в Україні, народного комісара юстиції УСРР М.О. Скрипника, проголошена ним у 1924 р. на IV сесії ВУЦВК VIII скликання: “Перші роки існування Радянської влади, роки жорстокої боротьби з зовнішньою та внутрішньою контрреволюцією надали певного характеру органам червоної юстиції, які мали своїм завданням перш за все охорону завоювань пролетарської революції і того громадського порядку, який встановлений Радянською владою в інтересах трудящих мас. У ту епоху пролетарська юстиція керувалася у своїй діяльності виня-

тково революційною совістю і соціалістичною класовою правосвідомістю”¹⁵⁵.

У таких умовах завдання нагляду за законністю набували досить специфічних форм – особливо в Україні, де радянська влада була менш стабільною, ніж у Російській Федерації. Отже, цілком справедливо зазначав М.В. Кожевников, що хоча “...загальний нагляд в Українській СРР також покладався на відділи юстиції виконкомів, але він поки що мав досить обмежений характер, і діяльність цих органів була в основному юридично-консультаційною”¹⁵⁶.

Переможне завершення громадянської війни зумовило перехід від продрозкладки до продподатку, від політики воєнного комунізму до нової економічної політики¹⁵⁷, однією з найважливіших умов успішного проведення якої став лозунг “здійснення більшої революційної законності”¹⁵⁸. Особливу роль при цьому відігравали не надзвичайні органи радянської влади – Наркомвоєн і ВНК, а революційна законність. Їх діяльність, як і діяльність інших органів влади, у нових умовах не відповідала новій економічній політиці¹⁵⁹.

Створення нового Народного комісаріату юстиції в Україні, як і в РСФРР, було необхідним. Але в період іноземної військової інтервенції і громадянської війни Наркомюст був надзвичайно ослаблений. Особливо це стосувалося НКЮ УСРР. На його організації і діяльності позначилися винятково важкі умови, в яких розгорталося державне будівництво в УСРР.

П'ята конференція КП(б)У, що відбулася в Харкові 17–22 листопада 1920 р., констатувала відсутність кадрів і катастрофічні умови, за яких мало здійснюватися радянське будівництво в Україні¹⁶⁰.

Про надзвичайну актуальність цієї проблеми свідчило і те, що навіть центральний апарат Народного комісаріату юстиції УСРР був укомплектований кадрами, які майже не відповідали тим завданням, що покладалися на відомство юстиції в період переходу до нової економічної політики. Слід зазначити, що станом на 1 листопада 1921 р. із 167 службовців НКЮ 30 співробітників були з числа юристів, засуджених до відбуття покарання в допрах та ізоляції в інших місцях ув'язнення. Значна кількість службовців працювала в НКЮ за мобілізацією¹⁶¹, лише 17 співробітників (близько 10%) були членами КП(б)У¹⁶². Усе це, і особливо останнє, не влаштовувало більшовицький режим щодо механізму проведення його політики¹⁶³. Тому більшовицьке керівництво проводило значну роботу з добору кадрів відповідальних працівників центрального апарату Наркомюсту і його місцевих органів¹⁶⁴.

Дійсність вимагала від більшовиків відмовитися від утопічних комуністичних поглядів на державу і право, зробити їх не тільки інструментом класового панування пролетаріату і найбіднішого селянства, а й механізмом втілення в життя ринкових відносин. Недарма умови НЕПу стали суттєвим чинником того, що в 1920-ті роки в УСРР були проведені кодифікаційні роботи. Характерним прикладом є Постанова ВУЦВК від 14 вересня 1921 р., яка, зокрема, приписувала "... доручити Наркомюсту приступити до найшвидшої розробки питань цивільного, матеріального і процесуального права з метою приведення чинного законодавства у відповідність з основами нової економічної політики радянської влади"¹⁶⁵. Пізніше (1922–1926 рр.) були прийняті Цивільний, Земельний, Кримінальний, Кримінально-процесуальний, Цивільно-процесуальний, Ветеринарний, Виправно-трудоий і Адміністративний кодекси, а також Кодекси законів про працю, про народну освіту, про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану¹⁶⁶. Як бачимо, законодавство УСРР в роки НЕПу почало розвиватися реально, але було подібним до права РСФРР.

Основою державного механізму в УСРР залишалася повністю контрольована організаціями КП(б)У система рад. Збалансовані до певної міри правові основи відносин між центральними та місцевими органами влади встановлювалися лише резолюцією V Всеукраїнського з'їзду Рад. Це створювало умови для єдності й скоординованості функціонування складових частин державного механізму.

Питання запровадження нових організаційних форм побудови органів нагляду за законністю, а точніше утворення єдиної державної прокуратури, у 1921–1922 рр. широко обговорювалося юридичною громадськістю як складова загальної судової реформи.¹⁶⁷ В Україні, РСФРР та в інших радянських республіках воно було винесене на повітові і губернські з'їзди працівників юстиції, а потім на перший Всеукраїнський (19–23 січня 1922 р.) і четвертий Всеросійський (26–30 січня 1922 р.) з'їзди. Процес створення прокуратури УСРР досліджувався автором окремо¹⁶⁸.

Державна прокуратура УСРР була створена у м. Харкові 28 червня 1922 р. постановою ВУЦВК № 28 з одночасним прийняттям Положення "Про прокурорський нагляд в УСРР", в якому зазначалося, що в складі НКЮ державна прокуратура утворюється з метою здійснення нагляду за виконанням законів і в інтересах

правильної постановки боротьби зі злочинністю¹⁶⁹. Ст. 2 Положення передбачала функціональні обов'язки прокуратури, а саме:

- а) здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон;
- б) безпосередній нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при розкритті злочинів, а також за діяльністю органів державного управління;
- в) підтримання обвинувачення в суді;
- г) участь у цивільному судочинстві;
- д) нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою.

Положенням також була визначена структура органів прокуратури¹⁷⁰.

Після прийняття Положення "Про прокурорський нагляд в УСРР" постановою ВУЦВК від 6 вересня та інструкцією НКЮ від 22 вересня того ж року¹⁷¹ губернські відділи і повітові бюро юстиції були скасовані, а замість них запроваджувався інститут губернських прокурорів і їхніх помічників у повітах. Губернські прокуратури скрізь розпочали свою діяльність з 1 жовтня 1922 р.

Основним принципом побудови радянської прокуратури в умовах диктатури пролетаріату був класовий принцип, який, незважаючи на запевнення В.І. Леніна про незалежність створюваної прокуратури, проводився під безпосереднім керівництвом більшовиків.

Керівна роль більшовицької партії щодо радянської прокуратури була відображена вже в листі В.І. Леніна "Про "подвійне" підпорядкування і законність", в якому зазначалося, що "центральний апарат її працює під безпосереднім наглядом і при безпосередньому контакті з трьома партійними установами, які є максимальною гарантією від місцевих і особистих впливів, а саме: оргбюро ЦК, Політбюро ЦК і ЦКК, причому остання установа, тобто ЦКК, відповідальна тільки перед з'їздом партії, формується таким чином, що ні найменшого сумісництва в членів ЦКК ні з наркоматом, ні з окремим відомством, ні з будь-яким органом Радянської влади бути не може".¹⁷² Це свідчить про те, з якою непримиренністю і наполегливістю партія на чолі з В.І. Леніном добивалися партійного керівництва діяльністю прокуратури.

На думку лідера більшовиків, можливі помилки в роботі прокуратури повинні виправлятися не в суді, а місцевими партійними органами, які “встановлюють взагалі всі основні правила для всієї нашої і партійної, і радянської роботи...”¹⁷³.

11 листопада 1922 р. ЦК, ЦКК КП(б)У і Наркомюст УСРР направили всім губкомам і ГубКК КП(б)У, губпрокурорам і судовим органам лист і циркуляр № 488 “Про завдання парторганізацій у зв’язку із створенням Прокуратури”. У ньому перед комуністами ставилося завдання в ході роз’яснювальної роботи “...досягти сприйняття прокуратури як централізованого апарату, через який проводить свою єдину волю по здійсненню революційної законності робітничий клас в особі своєї робітничо-селянської влади, керованої Комуністичною партією”¹⁷⁴.

На місцевому рівні ідеї централізації прокуратури в деяких випадках були проігноровані¹⁷⁵. Показовим щодо цього є такий приклад: 12 грудня 1922 р. Президія Сумського повітового виконавчого комітету прийняла постанову про призначення помічника губпрокурора по Сумському повіту. Тільки після втручання губпрокурора Харківський губвиконком телеграмою від 21 грудня 1922 р. запропонував Сумському виконкому скасувати це рішення як незаконне, оскільки помічники губпрокурорів призначаються органами прокуратури і затвердженню місцевими органами влади не підлягають¹⁷⁶.

Нібито безневинне бажання партійних лідерів ЦК КП(б)У допомогти в зміцненні революційної законності на практиці призвело до ще більшого втручання в наглядові й судові функції прокуратури. 23 січня 1923 р. циркуляром ЦК КП(б)У № 580 “Про проведення реформи судоустрою”¹⁷⁷ були затверджені тези для пропагандистів з роз’яснення причин цієї реформи і завдань органів юстиції в період нової економічної політики. У тезах зазначалося, що прокуратура протягом указаного періоду повинна стати політичним органом, який захищає інтереси радянської держави від буржуазної стихії, що наступає. Прокуратура повинна керуватися основним положенням необхідності існування робітничо-селянської влади та збереження за нею усіх економічних і політичних командних висот¹⁷⁸. Тобто про посилення нагляду за здійсненням революційної законності мова вже не йшла¹⁷⁹.

У подальшому, особливо напередодні і під час реформи судоустрою, наголошувалося, що “... правильна постановка діяльності прокуратури і дотримання лінії її поведінки значною мірою зале-

жать від особового складу прокуратури, яка, захищаючи інтереси робітничо-селянської влади, повинна бути тісно і органічно пов’язана з пролетаріатом і селянством”¹⁸⁰. Отже, на етапі формування прокуратури, визначення її місця і ролі в системі диктатури пролетаріату особливі вимоги висувалися до її особового складу щодо класової спрямованості діяльності при беззаперечному дотриманні принципу революційної законності¹⁸¹.

Через те що місницькі тенденції укорінилися серед значної частини керівників місцевого апарату радянської влади, ЦК КП(б)У і керівництво Наркомюсту вважали, що “...прокуратура це такий же орган диктатури робітничого класу, як і інші органи влади, і що факт існування інституту прокурорського нагляду з точки зору найшвидшого досягнення цілей революції є необхідним і корисним”¹⁸².

Отже, з часу створення органи прокуратури були під постійним партійним наглядом КП(б)У, оскільки однією з їх функцій була діяльність з реалізації партійної політики в системі диктатури пролетаріату¹⁸³.

Гостра дискусія з організаційного питання, яка виникла при обговоренні проблеми створення радянської прокуратури, тривала протягом часу її існування, що обумовлене різними підходами до втілення в життя принципу централізації і незалежності¹⁸⁴.

Особливо слід підкреслити, що формальна непідпорядкованість наркома юстиції і прокурора УСРР в одній особі жодній з посадових осіб центру, навіть після утворення Союзу РСР, не лише створювала разом з іншими фактами відчуття державної незалежності України, але й містила протягом певного часу елементи цієї незалежності.

Слід зауважити, що чинником, який вплинув на державний механізм УСРР, було проголошення 30 грудня 1922 р. на I Всесоюзному з’їзді Рад створення СРСР.

Конституційно-правове оформлення союзних відносин тривало до остаточного прийняття 31 січня 1924 р. II Всесоюзним з’їздом Рад Основного Закону (Конституції) СРСР, який суттєво обмежував суверенітет УСРР¹⁸⁵. Союзу були надані права приймати основи законодавства СРСР і республік спочатку за певним переліком, а потім і без будь-яких обмежень.

Імперські амбіції перетворили центр у надфедеральну, адміністративно-територіальну систему. Від суверенітету республік

залишилися лише державна атрибутика (конституції, вищі державні органи влади і управління, законодавство тощо). Так, УСРР мала свою Конституцію, яка була побудована відповідно до Конституції СРСР. Кожен законодавчий акт УСРР, як правило, набував форму підзаконного акту союзного законодавства. Це простежувалося і за конкретними змінами в державному механізмі УСРР. Звузилася компетенція Всеукраїнського з'їзду Рад, майже неприцездатним був ВУЦВК. Характерним проявом централізації влади в СРСР, концентрації її в руках партійно-номенклатурної верхівки і особливо Й. Сталіна стало утворення додаткового контрольного органу – Комісії виконання при РНК союзних республік¹⁸⁶.

Систематичне звуження нормотворчих можливостей республік, послідовне переведення багатьох галузей промисловості і будівництва в союзне підпорядкування, встановлення таких сфер державного і суспільного життя, в яких республіки взагалі не брали участі, перетворило СРСР, як зазначав В.А. Чехович, в унітарну, жорстко централізовану державу на чолі із Й. Сталіним¹⁸⁷.

Така держава могла існувати лише внаслідок серйозних змін у правоохоронних органах, зокрема їх функціональних обов'язків. Тому слід погодитися з І. Усенком, який вважає, що через такі дії як в УСРР, так і в СРСР органи суду, прокуратури, державної безпеки, внутрішніх справ, виправно-трудова установи перетворилися на слухняне знаряддя в руках партійно-державної верхівки¹⁸⁸.

Зберегли особливе надзвичайне становище спеціальні служби – органи ВУНК – ОДПУ¹⁸⁹. Незабаром після створення єдиної централізованої системи судочинства та прокуратури був створений надцентралізований союзний наркомат внутрішніх справ, в якому провідну каральну функцію відігравало головне управління державної безпеки, замість скасованого ОДПУ. НКВС був утворений і в союзних республіках, але підпорядковувалося тільки Москві¹⁹⁰.

Таким чином, проведене дослідження дозволяє проаналізувати витоки й етапи становлення тоталітарної системи, з'ясувати її трагічні наслідки для України та світового співтовариства.

У 1924 р. Лев Троцький¹⁹¹ сказав про Сталіна: “Діалектика історії вже витягла його нагору і підніматиме й далі. Він потрібний їм геть усім: утомленим радикалам, бюрократам, непманам, куркулям, вискокчам, усім мерзотникам, які виповзли з переораного ґрунту революції... Він розмовляє їхньою мовою і знає, як керувати ними. Сталін стане диктатором СРСР”¹⁹².

Задля ідеї побудови соціалізму більшовики на чолі зі Сталіним перетворили органи судочинства, прокуратури, державної безпеки і внутрішніх справ на сліпе, мовчазне знаряддя задоволення своїх амбіційних планів.

У 1921 та 1922 рр. українське село зіткнулося з небаченими до того продовольчою розкладкою та надмірним продподатком. З 12 губерній (Волинської, Донецької, Запорізької, Катеринославської, Київської, Кременчуцької, Миколаївської, Одеської, Подільської, Полтавської, Харківської та Чернігівської) до промислових центрів сходу України та Росії було вивезено понад 18 млн пудів хліба, що становило більше ніж 35 відсотків зібраного на українських землях врожаю зернових¹⁹³.

Це спричинило голод в Україні. Світ з тривогою стежив за подіями в Україні. Люди та організації з багатьох країн почали допомагати українцям. Серед них були і Комітет відомого мандрівника і голови Ліги націй Ф. Нансена (Женева), Червоний Хрест (Чехословаччина), Крайовий комітет допомоги голодній Україні (Львів), подібні комітети Берліна, Відня, Праги, Нью-Йорка, єврейська організація “Джойнт” та багато інших¹⁹⁴.

Вирішили “допомогти” голодному населенню й більшовики, які під приводом збору коштів для потерпілих почали грабувати церкви.

У резолюції “Про роботу ГПУ” від 4 вересня 1922 р. Політбюро ЦК КП(б)У поставило перед чекістами завдання “посилити роботу з ліквідації церковної контрреволюції, продовжуючи загострювати відносини між ворогуючими церквами”¹⁹⁵.

Більшовикам були потрібні валюта та концесії. В. Ленін писав, що експропріація дозволить створити фонд “у кілька сотень мільйонів, а може й кілька мільярдів золотих рублів”¹⁹⁶.

Конфіскація церковного майна нібито для подолання голоду тривала і в Харківській губернії. Так, прокурор Харківської губернії Г.А. Железногорський (Айзенберг) як колишній стоматолог добре знав ціну коштовностям і те, що вони конфіскуються незаконно, але не реагував.

Прокурори інших губерній Ю. Яковлев, Й. Славін, М. Михайлик та І. Завадський, поділяючи більшовицьку ідеологію, все бачили і також не реагували.

Досягла небачених масштабів і незаконна експропріація зерна в селян¹⁹⁷.

Виникає справедливе запитання: куди ж поділися прокурори, які повинні були здійснювати нагляд за виконанням законів і чому вони не протидіяли порушенню законності?

Автору цієї монографії ніяких актів прокурорського реагування на голодомор 1922 р. виявити не вдалося. Та їх, напевно, і не могло бути, адже прокурори України в основному поділяли політику партії.

Голод 1921–1922 років, яким було охоплено понад 23 мільйони чоловік¹⁹⁸, став своєрідним прологом до голодомору в Україні 1932–1933 років.

Суть перетворень полягала в зміцненні ролі суду, але не як органу, що здійснює правосуддя, захищає законні права громадян, а як органу, який юридичними засобами забезпечує здійснення “генеральної лінії партії”¹⁹⁹.

Конституція СРСР 1924 р. віднесла до відання Союзу РСР прийняття основ законодавства в галузі кримінального і цивільного права, судоустрою і судочинства. Постановою ЦВК СРСР від 29 жовтня 1924 р. були прийняті Основи судоустрою²⁰⁰, а 31 жовтня 1924 р. – Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік²⁰¹. У цих нормативних актах були закріплені як основні принципи організації, так і найважливіші норми, що визначали порядок діяльності прокуратури в галузі адміністративного і судового нагляду, обов’язкові для проведення в законодавчому порядку в усіх союзних республіках. Законодавство союзних республік повинне було видаватися відповідно до загальносоюзного.

Прокурори республік, як і раніше, були підвідомчі тільки верховним органам влади своїх республік.

На прокуратуру в союзних республіках покладалися:

- а) нагляд на території цієї республіки за законністю дій органів радянської влади, державних і громадських установ, приватних осіб;
- б) опротестування в порядку нагляду вироків, рішень і ухвал, які виносили суди цієї республіки;
- в) безпосередній нагляд і нагляд за провадженням дізнання, розшуку і попереднього слідства у кримінальних справах;
- г) підтримання обвинувачення у кримінальних справах у суді;
- д) нагляд за виконанням вироків, за законністю утримання під вартою, за станом і діяльністю місць ув’язнення;

- е) захист інтересів держави і працюючих при розгляді цивільних справ” (ст. 14 Основ судоустрою).

Постановою РНК від 6 липня 1925 р. у порядку підготовки до введення в дію положення про суд були затверджені структура і штати НКЮ УСРР, окружних судів і окружних прокуратур.²⁰² Прокуратура республіки відповідно до цих актів була п’ятим відділом НКЮ. Прокурором республіки, як і за Положенням “Про прокурорський нагляд” 1922 року, був народний комісар юстиції. Однак постановою від 6 липня 1925 р. йому вперше офіційно було присвоєно найменування Генеральний прокурор республіки.

Завідувач відділу прокуратури був членом колегії Наркомюсту і старшим помічником прокурора республіки. До складу відділу входили п’ять підвідділів, які були сформовані на практиці і закріплені раніше прийнятим законодавством: 1) загальний; 2) адміністративного нагляду; 3) нагляду за слідством і дізнанням; 4) нагляду за органами ДПУ; 5) нагляду за судовими органами. На правах шостою підвідділу в складі прокуратури республіки була створена слідча частина і, як уже зазначалося, трудова прокуратура, яку пізніше скасували.

Така організаційна побудова органів прокуратури з деякими незначними змінами існувала до прийняття Положення “Про судоустрій УСРР” від 11 вересня 1929 р., яке було затверджене в “рік великого перелому” постановою ВУЦВК і РНК УСРР, вносило зміни в організацію центрального апарату прокуратури республіки та в законодавчому порядку закріплювало передачу слідчого апарату в органи прокуратури як з погляду управління й нагляду за його процесуальною діяльністю, так і в адміністративному плані²⁰³. До прийняття положення 1929 р. КПК УСРР 1927 р. керувався ідеєю, за якою в порядку нагляду за попереднім слідством слідчі, за винятком апарату органів ДПУ, перебувають у віданні прокуратури²⁰⁴. Відповідна організаційна перебудова була проведена відомчим актом – наказом НКЮ і Генерального прокурора республіки, за яким з 1 жовтня 1928 р. весь слідчий апарат органів НКЮ передавався у відання прокуратури²⁰⁵.

Генеральним прокурором республіки був народний комісар юстиції. У складі Наркомюсту діяв відділ прокуратури, який очолював старший помічник Генерального прокурора. Він був заступником наркома і здійснював безпосереднє керівництво діяльністю

прокуратури республіки. Для керування відповідними галузями прокурорського нагляду були запроваджені посади помічника Генерального прокурора для нагляду: 1) за органами суду, слідства і дізнання (прокурор Верховного суду); 2) з трудових справ; 3) із земельних справ; 4) із справ Державного Політичного Управління; 5) з адміністративних справ. У відділ прокуратури входили також прокурори колегій Верховного суду і прокурори НКЮ, підпорядковані окремим помічникам Генерального прокурора.

Окружні прокуратури звільнялися від обов'язку подавати звіти про свою діяльність окремим органам. Це усувало певну непогожденість законодавства в частині взаємовідносин органів прокуратури з відповідними виконавчими комітетами. Здійснюючи нагляд за дотриманням законності в діяльності виконкомів, вони зобов'язані були звітувати перед цими самими виконкомами про свою роботу. З 1929 року окружні прокуратури подавали звіти про свою діяльність лише в прокуратуру республіки. Окружним виконавчим комітетам подавалися звіти про діяльність окружних прокуратур.

Подальші заходи щодо вдосконалення організаційної побудови прокуратури були зумовлені постановою ЦВК і РНК Союзу РСР від 23 липня 1930 р. «Про ліквідацію округів»²⁰⁶ і прийнятою в її розвиток постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління»²⁰⁷.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 29 вересня 1930 р. «Про реорганізацію місцевих органів юстиції УСРР»²⁰⁸ усі окружні органи юстиції, зокрема й прокуратури, були ліквідовані, а замість них з 1 жовтня 1930 р. почали діяти міжрайонні, міські і дільничні прокуратури. Мережа і типові штати цих прокуратур були встановлені постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. «Про типові штати місцевих органів суду і прокуратури»²⁰⁹.

Міжрайонні прокуратури були організовані в містах Харкові, Києві, Одесі, Дніпропетровську, Сумах, Полтаві, Житомирі, Сталіно і Вінниці. Ця реформа органів юстиції УСРР районних прокуратур не передбачала. У сільських місцевостях усі прокуратури обслуговували, як правило, три адміністративно-територіальні райони, а після запровадження обласного розподілу – від 2 до 4 районів. Однак називалися ці прокуратури не міжрайонними, а дільничними, хоча й залишалися при міжрайонних судах.

Слід зазначити, що, незважаючи на передачу слідчого апарату в органи прокуратури, народні слідчі, як і раніше, утримувалися на кошти місцевого бюджету, призначалися на посади і звільнялися

районними виконавчими комітетами і міськими радами за поданням відповідних прокурорів. Тому на прокурорів покладалася й робота з добору та комплектування слідчих кадрів. Слід урахувати й те, що хоча КПК УСРР у 1927 р. відносив нагляд за діяльністю органів дізнання у сфері розкриття злочинів і розслідування кримінальних справ до компетенції слідчих, нагляд за всією адміністративною діяльністю цих органів здійснювала, як і раніше, прокуратура.

Робота органів прокуратури покращилася після створення на території України п'яти областей: Харківської – у складі 82 адміністративно-територіальних одиниць, Київської – у складі 100 одиниць, Вінницької – у складі 71 одиниці, Дніпропетровської – у складі 54 одиниць і Одеської – у складі 50 одиниць. Райвиконкоми і міські ради, що знаходилися на території відповідних областей і були раніше підвідомчі безпосередньо центру, підпорядковувалися новоутвореним обласним виконавчим комітетам. 17 промислових районів Донбасу залишалися спочатку у віданні центру²¹⁰, однак уже 2 липня 1932 р. була утворена Донецька область²¹¹, а 15 жовтня 1932 р. – Чернігівська область.²¹²

Унаслідок цього 20 травня 1932 р. ВУЦВК прийняв Постанову «Про зміни в організації органів юстиції УСРР»²¹³. Цією постановою були створені обласні суди і обласні прокуратури в перших п'яти областях, а дещо пізніше – у Сталінській і Чернігівській областях²¹⁴. Обласні прокуратури на відміну від міжрайонних поширювали свою діяльність на територію відповідних областей у цілому. Їм були підвідомчі і піднаглядні всі міські і дільничні прокуратури.

Принципових змін у низовій ланці прокурорських органів не відбулося. Прокуратури, як і раніше, залишалися дільничними. Деякі з них обслуговували по три і навіть більше райони, деякі – по два. Уперше з'явилися прокуратури, сфера діяльності яких охоплювала тільки один адміністративний район. Однак районних прокуратур, які існували в РСФРР та в інших республіках, в Українській СРР не було. Вони були створені і практично організовані постановою ВУЦВК і РНК від 21 березня 1934 р. з 1 січня 1934 р.²¹⁵

Циркуляром НКЮ від 13 лютого 1932 р. «Про структуру і функції обласних органів НКЮ»²¹⁶ на обласні прокуратури покладалося здійснення прокурорського нагляду на території області, у тому числі функції організації та інструктажу дільничних і міських прокуратур, народних і старших слідчих, а також оперативне керівництво їх діяльністю і розгляд скарг на їх дії і рішення.

Апарат обласної прокуратури створювався на принципово новій основі, що істотно відрізнялася від принципів організаційної побудови колишніх губернських, окружних і міжрайонних прокуратур. На чолі апарату стояв обласний прокурор, який мав заступників, старших помічників, помічників, старших слідчих і відповідний технічний апарат, що був загальним для обласної прокуратури і обласного суду.

Обласний прокурор призначався безпосередньо Генеральним прокурором республіки, заступники, старший помічник і помічники обласного прокурора – Генеральним прокурором республіки як безпосередньо, так і за поданням обласного прокурора.

Поділ прокурорського нагляду на адміністративний і судовий був скасований. Галузі прокурорської діяльності вперше були визначені відповідно до найважливіших галузей державного, господарського і культурного будівництва, які обслуговувалися прокуратурою. Цьому поділу відповідали й структура апарату обласної прокуратури, у складі якої були групи:

- 1) виробництва, праці і постачання;
- 2) сільського господарства;
- 3) комунального господарства;
- 4) соціально-побутова;
- 5) радянського будівництва;
- 6) нагляду за ДПУ.

При Харківській, Київській і Дніпропетровській прокуратурах, як і під час існування в цих містах міжрайонних прокуратур, були створені транспортні лінійні прокуратури.

Однак особливий порядок призначення трудових прокурорів Положенням “Про судоустрій” УСРР 1931 року, як уже зазначалося, не передбачався²¹⁷. Кожна із зазначених вище груп здійснювала прокурорські функції у відведеній їй галузі як методами адміністративного, так і методами судового нагляду на всіх стадіях кримінального і цивільного процесу.

Така структура апарату обласної прокуратури й відповідні напрямки та порядок діяльності цього апарату були принципово новими. Саме тому вони потребували детальної правової регламентації. З урахуванням цього 16 квітня 1932 р. НКЮ видав інструкцію “Про методи і порядок роботи організаційно-інструкторського відділу обласного суду і прокуратури”²¹⁸.

Уже перші півроку діяльності обласних прокуратур довели, що організація їх дала позитивні результати і сприяла виконанню гос-

подарсько-політичних завдань в областях, забезпечила оперативне керівництво низовими органами юстиції.

Однак колегія Наркомюсту в постанові від 26 липня 1932 р. зазначала: “...якщо сама організація обласних органів юстиції дала деякі позитивні результати, то структура цих органів виявила ряд окремих недоліків і недосконалостей, що вимагають виправлення”²¹⁹.

Міські прокуратури були створені в усіх обласних центрах як апарат для виконання функцій прокурорського нагляду.

Обласна прокуратура мала всі переваги щодо організації апарату за основними галузями прокурорського нагляду. А це було дуже важливим в умовах докорінних суспільно-економічних перетворень на селі, пов’язаних з колективізацією сільського господарства і великим промисловим будівництвом у місті. Нова організаційна структура обласних прокуратур була важливим кроком на шляху подальшого удосконалення організаційних форм прокурорських органів і прокурорського нагляду в цей період. Право впливати на структуру і кількісний склад прокуратури УСРР отримала Прокуратура СРСР, утворена 20 червня 1933 р., унаслідок чого самостійність прокуратури УСРР була значно обмежена.

Дослідження показало, що боротьба навколо питання про побудову системи прокурорського нагляду відображала проблеми в організації даних процесів. Тому вже на початковому етапі дії прокуратури УСРР були визначені основні “параметри”, притаманні цій правоохоронній системі як підсистемі державного механізму, а також впливали на її місце в державному механізмі. Отже, можна дійти висновку про те, що для уточнення компетенції органів прокуратури УСРР важливе значення мало прийняття процесуального законодавства, в якому визначався порядок дій працівників органів прокуратури. Безумовно, найбільш повно ці питання регламентувалися Кримінально-процесуальними кодексами 1922 р.²²⁰ і 1927 р.²²¹

У подальшому при збереженні повноважень, які були раніше, органи прокуратури повинні були зосереджуватися не стільки на виконанні всього спектру покладених на них функцій, скільки на захисті “революційного правопорядку”, тобто, по суті, на здійсненні каральних дій. Зазначене підтверджується і рішеннями XVII з’їзду ВКП(б)²²² та постановою ЦВК і РНК СРСР “Про організаційні заходи в галузі радянського і господарського будівництва” від 15 березня 1934 р.²²³, які орієнтували прокуратуру переважно на забезпечення соціалістичної реконструкції народного господарства.

Отже, прокуратура Української СРР буда змушена втілювати в життя ту революційну законність, яку озвучив Й. Сталін на січневому 1933 р. пленумі і у виступах на партійних та радянських форумах, а саме: “Революційна законність нашого часу спрямована своїм лезом проти злодіїв і шкідників, проти хуліганів і розкрадачів громадської власності”²²⁴. Знищення класів досягається не зменшенням класової боротьби, а її посиленням²²⁵. В. о. Генерального прокурора УСРР А. В. Вікторов орієнтував підлеглих прокурорів “... переключитися від такого нагляду...”²²⁶, що реально означало послаблення уваги до загального нагляду на користь посилення каральної функції.

Усе це здійснювалося згідно з постановами партії на чолі з Й. Сталіним. Наприклад, у таємній постанові Харківського обкому партії від 10 квітня 1933 р. завдання ставилися перед органами юстиції і перш за все перед органами прокуратури, які робили їх активними учасниками історичного злочину – голодомору 1932–1933 рр. У той час, коли сотні тисяч і мільйони селян помирали з голоду, у зазначеній постанові вимагалось: “Реагування органів юстиції повинне йти в такому напрямі:

- 1) при виявленні умисного шкідницького порушення вимог стосовно якості посіву з боку куркульських та інших класово-ворожих елементів, що пролізли в колгоспи і радгоспи або їх структури, застосовувати декрет від 07.08.32 р. ... і передбачений цим декретом розстріл;
- 2) так само застосовувати зазначений декрет у випадках обурливого, злочинного ставлення до посіву рілників, бригадирів..., колгоспників..., до 10 років;
- 3) у тих випадках, коли немає свідомого порушення правил відносно якості посіву ...при розборі справ звертати увагу, ...скільки було в минулому трудовнів у підсудного, на його соціальне становище і т.п.;
- 4) на прокурорів і голів виїзних сесій покладається відповідальність за відбір відповідних об’єктів з тим, щоб по області було проведено 15–20 показових процесів виїзними сесіями облсуду”²²⁷.

Прокурори областей України направляли керівникам медичних установ жахливі за своїм цинізмом телеграми: у випадках смерті людей від голоду в графі “причини” писати скорочено ББО (большие безбелковые отеки)²²⁸.

Постанова ЦВК і РНК СРСР 7 серпня 1932 р. “Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперацій й зміцнення громадської соціалістичної власності” стала “надзвичайно репресивним актом із застосуванням вищої міри покарання – розстрілу, або за “пом’якшуючих провини обставин” – до 10 років позбавлення волі з конфіскацією майна, без права амністії”²²⁹.

До прийняття зазначеного закону від 7 серпня 1932 р. органи прокуратури певною мірою ще реагували на звернення громадян про порушення їх законних прав. Однак уже у вересні, особливо після отримання “Інструкції” про застосування цього закону, узагалі самоусунулися навіть від розгляду скарг на незаконне засудження. Фактично вони стали на шлях прикриття беззаконня та ігнорування конституційних прав і свобод, що чинилося з боку карально-репресивних органів влади. Виконання функцій захисту громадян, яке мали здійснювати судові органи та прокуратура, було заблоковане, хоча населення, судячи з листів-скарг до урядових установ, сподівалося на допомогу. Районні прокурори розглядали скарги від громадян лише тоді, коли того вимагали ВУЦВК та інші органи влади²³⁰.

Щоб мобілізувати органи на виконання карально-репресивних заходів, Наркомюст та Генеральна прокуратура України за підписом заступника наркома юстиції та генерального прокурора А. Приходька видала наказ, який узаконював беззаконня. Цей документ не тільки підтверджував правильність “обраного курсу” щодо селянства, але й виправдовував застосування будь-яких репресій проти “ворогів хлібозаготівель”: “Репресія, – зазначалося в наказі, – повинна стати справжнім чинником боротьби за хліб... Треба застосувати нещадну кару до куркулів і всіх класових ворогів, що зривають або гальмують успішну боротьбу за хліб”²³¹.

Збереглися документи, які засвідчують участь прокурорів у засіданнях Особливої наради та судової “трійки” при колегії Державного політичного управління (ДПУ) УСРР. Як правило, Особлива нарада приймала рішення про виселення засуджених або розміщення їх у концтаборі строком від трьох до п’яти років. Більш репресивною була “трійка”, яка затверджувала найтяжче покарання – розстріл. Тільки в окремих випадках вищу міру покарання заміняли 10-річним ув’язненням у концтаборі.

З цього приводу Політбюро ЦК КП(б)У у постанові від 18 листопада 1932 р. прямо вказувало: “Карательные органы пролетарской диктатуры – ГПУ, суд, прокуратура – должны наносить

быстрые и решительные удары наглежащим кулацким элементам не только после их выступления, а и для предотвращения контрреволюционных выступлений. В отношении сел и районов, где особенно активны проявления кулацких элементов, должны быть немедленно предприняты широкие и решительные меры к выявлению и разгрому кулацких элементов и их пособников”²³².

Зазначене дозволяє дійти висновку, що органи прокуратури УСРР, як і інші репресивні елементи механізму радянської держави, були відповідальні за слухняне виконання не законів, а злочинних постанов і вказівок партійної верхівки на чолі з Й. Сталіним, проведення карально-репресивних заходів на селі.

Органи прокуратури були слухняними виконавцями волі партійних інстанцій, які, не турбуючись про юридичні нюанси, давали прямі вказівки: “Вказати облпрокуратурі ще раз на недостатню боротьбу з її боку з порушниками революційної законності. Запропонувати прокурору Харківської області т. Брону притягти до відповідальності всіх порушників революційної законності, незважаючи на особу...”²³³.

Слід зазначити, що зміцнення політичної влади в той час, посилення авторитарних методів керівництва, інші негативні сторони партійно-державного будівництва як в СРСР, так і в Україні не могли не відбитися на організації і діяльності прокуратури.

Не всім відомо, що після поїздки Й. Сталіна наприкінці 1920-х рр. до Сибіру більшовики стали використовувати прокуратуру для проведення політичних акцій. Унаслідок цього функція примусу стала для прокуратури майже основною. У подальшому це дозволило колишньому Генеральному прокурору СРСР Сухареву О.Я. зробити висновок, тобто підтвердити, що прокуратура стала частиною заборонного механізму, надбанням командно-бюрократичної системи управління²³⁴.

Етап, який розпочався на початку 30-х років і тривав до 1991 р., коли Україна стала незалежною, можна вважати етапом інтенсивного розвитку прокуратури УСРР, хоча й у складі прокуратури СРСР. Нормативне регулювання діяльності прокуратури України здійснювалося на основі єдиного загальносоюзного законодавства, а організаційні структури прокуратури формувалися за принципами, які були однакови для всіх союзних республік.

Після заснування 20 червня 1933 р. Прокуратури Союзу РСР²³⁵ на неї було покладене загальне керування діяльністю прокуратур

союзних республік, які залишались у віданні народних комісаріатів юстиції союзних республік.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 17 грудня 1933 р. було затверджене Положення “Про прокурорський нагляд СРСР”, у статті 1 якого записано: “Основним завданням Прокуратури СРСР є зміцнення соціалістичної законності і охорона суспільної власності від нападу антисуспільних елементів на всій території СРСР”. На прокуратуру СРСР поклалися такі функції:

- а) нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР, союзних республік і місцевих органів влади Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду Союзу РСР;
- б) нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів судовими установами;
- в) порушення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення в усіх судових інстанціях на території Союзу РСР;
- г) нагляд на підставі особливого положення за законністю і правильністю дій ОДПУ, міліції, виправно-трудових установ;
- д) загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік.

Стаття 5 Положення містила вказівку про те, що “...у випадках виявлення постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР і союзних республік або місцевих органів влади, які суперечать Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду СРСР, ... прокуратура Союзу РСР опротестовує вказані акти відомств і місцевих органів влади у відповідні вищі органи”²³⁶.

Але слід зазначити, що Положення дещо звузило функцію прокурорського нагляду за законністю діяльності ОДПУ, яка підтверджує застереження, що цей нагляд здійснюється “на підставі особливого положення”²³⁷. Сьогодні відомо, що це застереження пізніше призвело аж до ліквідації прокурорського нагляду за ОДПУ.

Проаналізувавши Положення “Про прокурорський нагляд” 1922 р. і 1933 р., можна дійти висновку, що зі зміною загальнополітичної ситуації в державі змінювалися й функції прокурорського нагляду. Наприклад, якщо в ст. 1 Положення 1922 р., коли значне місце в народному господарстві займав приватний сектор, значалося, що прокурор здійснює нагляд за законністю дій приватних організацій і приватних осіб, то в Положенні 1933 р., коли

приватний сектор фактично був ліквідований, про нього взагалі не згадувалося, хоча наголошувалося, що основним завданням Прокуратури СРСР поряд зі зміцненням соціалістичної законності є охорона суспільної власності – основи соціалістичного устрою.

В Україні народний комісар юстиції, він же Генеральний прокурор, підпорядковувався Прокурору СРСР, а як член Уряду УСРР – і ВУЦВК, який призначав його на посаду.

Після прийняття Закону “Про прокуратуру СРСР” прокуратура України, як і прокуратури інших союзних республік, повністю втратили самостійність. Але слід зазначити, що деякий час для повної організаційної єдності органів прокуратури існували перешкоди. Прокурори союзних республік знаходилися у своєрідному подвійному підпорядкуванні – Прокурора СРСР та народного комісара юстиції республіки. Тільки Постановою ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. “Про утворення Народного Комісаріату юстиції Союзу РСР” прокуратури союзних республік були виділені зі складу НКЮ союзних республік і повністю підпорядковані Прокурору СРСР²³⁸.

З метою усунення цих недоліків і перебудови роботи органів прокуратури для зосередження основної уваги на судово-слідчій діяльності необхідно було ліквідувати існуючий на той час розподіл структури органів прокуратури на загальний і судовий нагляди. Виходячи з цього, прокурор Союзу РСР наказав реформувати органи прокуратури таким чином, щоб кожний оперативний відділ здійснював весь комплекс завдань, а саме: розглядав скарги та заяви, що надходили від окремих осіб та установ; здійснював нагляд за дотриманням соціалістичної законності відповідно до своєї компетенції як у боротьбі зі злочинами у цій сфері, так і в разі керування розслідуванням та наглядом за правильним проходженням у судових інстанціях справ, порушених органами прокуратури, аж до їх остаточного вирішення²³⁹.

Згідно з наказом замість існуючих відділів загального нагляду, судового нагляду, бюро скарг створювалися такі сектори:

- 1) сектор у справах промисловості (нагляд за виконанням постанов уряду і дотриманням соціалістичної законності у промисловості – від порушення судового або дисциплінарного переслідування і до ведення справ, що виникають у відповідних інстанціях, аж до остаточного їх вирішення; прийом відвідувачів і розгляд судово-адміністративних справ, що виникають у промисловості, з правом витребування спра-

- ви; зупинення рішень і вироків, опротестування їх у відповідній інстанції і нагляд за проходженням справи);
- 2) сектор у справах сільського господарства (ті самі завдання у сфері сільського господарства);
- 3) сектор у справах торгівлі, кооперації і фінансів (ті самі завдання у сфері торгівлі, кооперації та фінансів);
- 4) сектор у справах водного транспорту (ті самі завдання у сфері водного транспорту);
- 5) сектор у справах адміністративно-судового і культурного будівництва:
 - ті самі завдання в галузі адміністративно-судових та культурних установ – ради, суди, органи комунального господарства, зв'язку, народної освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення;
 - вивчення й узагальнення роботи Президії і Пленумів Верховного Суду СРСР і Верховних Судів союзних республік;
 - розроблення питань, пов'язаних з методикою розслідування, діяльністю громадських обвинувачів, колегій захисників тощо;
- 6) сектор у судово-побутових справах (розгляд заяв і скарг, як кримінальних, так і цивільних, з правом витребування справ, зупинення рішень і вироків, опротестування їх у відповідних інстанціях, контроль за їх проходженням у судових органах);
- 7) сектор мобілізаційної роботи (діяв в умовах особливого становища).

Відповідно до цього наказом Генерального прокурора УСРР від 6 травня 1934 р. № 59²⁴⁰ були перебудовані й органи прокуратури УСРР. У центральному та обласному їх апаратах були створені такі сектори:

- 1) у справах промисловості і транспорту;
- 2) у справах сільського господарства;
- 3) у справах торгівлі, кооперації і фінансів;
- 4) у справах радянського і культурного будівництва.

Нагляд за дотриманням законності здійснювався секторами як методами адміністративного, так і судово-слідчого нагляду. Чергова перебудова знову висунула на перший план діяльність прокуратури у сфері організації боротьби зі злочинністю, тобто в слідчому судовому нагляді. Підбиваючи певні підсумки роботи прокуратури

після її реорганізації, Прокурор Союзу РСР у наказі від 11 травня 1935 р. № 292 “Про посилення нагляду за революційною законністю” констатував, що “...поряд із значним розширенням роботи з нагляду за судом та слідством органи прокуратури в деяких місцях послабили роботу з нагляду за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади і народних комісаріатів”, хоча вона є “...однією із основних форм боротьби за соціалістичну законність, однією із основних функцій прокуратури”²⁴¹.

На виконання цього наказу 13 червня 1935 р. Прокурор СРСР видав наказ № 357, в якому були розроблені практичні заходи²⁴². Однак експеримент зі створенням виробничо-територіальної структури органів прокуратури виявився невдалим, прокуратура проіснувала в такому вигляді всього два з половиною роки, і вже в листопаді 1936 року було визнано доцільним відновити побудову прокуратури за функціональним принципом. 5 листопада 1936 р. РНК СРСР видала Постанову “Про структуру Прокуратури СРСР”²⁴³, в якій з метою усунення організаційних недоліків у роботі Прокуратури Союзу РСР затверджувалася така структура її апарату:

- 1) головна військова прокуратура;
- 2) головна прокуратура залізничного транспорту;
- 3) головна прокуратура водного транспорту;
- 4) відділ загального нагляду;
- 5) кримінально-судовий відділ;
- 6) цивільно-судовий відділ;
- 7) слідчий відділ;
- 8) відділ спеціальних справ;
- 9) відділ з нагляду за місцями ув’язнення;
- 10) відділ скарг;
- 11) відділ кадрів;
- 12) група обліку та інформації;
- 13) особливий сектор;
- 14) управління справами;
- 15) секретаріат.

Цією постановою пропонувалося встановити аналогічну структуру прокуратур союзних та автономних республік, країв та областей.

Цікавим з погляду визначення функцій прокуратури є те, що функція нагляду на той час вважалася єдиною і головною функцією прокуратури. Навіть діяльність щодо розслідування кримінальних справ чи підтримання державного обвинувачення в суді, яку

нині можна віднести до функцій кримінального переслідування, у 30-ті роки минулого сторіччя розглядалися як наглядова функція прокуратури або логічне її продовження.

Проаналізувавши функції прокуратури, можна дійти висновку, що безмежна сфера прокурорського нагляду, яка охоплювала всі сфери суспільного життя в державі, діяльність усіх державних органів, зокрема і судів, широкі повноваження прокуратури з питань кримінального переслідування свідчать про наявність у тогочасному суспільстві проблем, які певною мірою схожі з проблемами, що існували під час зародження Російської імперії на початку XVIII ст. і які Петро I вирішував, запроваджуючи інститут прокуратури. До таких проблем можна віднести:

- у край низьку виконавчу дисципліну на всіх рівнях державного управління;
- невідповідність політики держави інтересам широких верств населення;
- низьку правосвідомість населення;
- низький освітній, моральний та культурний рівень переважної більшості керівних працівників державного апарату, особливо в низових ланках.

Невирішеною проблемою, яка стояла перед партійним керівництвом СРСР тих часів, можна вважати тотальне поширення різноманітних протиправних посягань на власність, що було прямим наслідком ліквідації приватної власності і колективізації сільськогосподарства. Про те, що ця проблема була першочерговою, зазначається в Постанові ЦВК і РНК СРСР “Про створення Прокуратури Союзу РСР”. При цьому охорона суспільної власності вважалася основним завданням законності. Яскравим підтвердженням цього може бути виступ Й. Сталіна на об’єднаному пленумі ЦК і ЦКК ВКП(б), в якому він, зокрема, зазначив: “Кажуть, що революційна законність нашого часу нічим не відрізняється від революційної законності першого періоду непу, що революційна законність нашого часу є поверненням до революційної законності першого періоду непу. Це зовсім неправильно. Революційна законність першого періоду непу спрямована своїм гострим кінцем в основному проти крайнощів військового комунізму, проти незаконних конфіскацій та поборів. Вона гарантувала приватному господарю, одноосібнику, капіталісту збереження їх майна за умов суворого дотримання ними радянських законів.

Зовсім інший стан справ з революційною законністю в наш час. Революційна законність нашого часу спрямована не проти крайнощів військового комунізму, яких давно вже немає в природі, а проти крадіїв та шкідників у суспільному господарстві, проти хуліганів та розкрадачів суспільної власності. Основна турбота революційної законності в наш час полягає в охороні суспільної власності, а не будь у чому іншому”²⁴⁴.

Усе це обумовлювало необхідність створення і забезпечення функціонування органу з широкими наглядовими і репресивними повноваженнями. Централізованим наглядовим органом, який здійснював тотальний контроль за додержанням законності, фактично стала породжена тоталітарною системою прокуратура. Слід погодитися з І.Б. Усенком, який стверджує, що такий принцип правильний лише для унітарної держави чи федерації, складові частини якої не проголошуються суверенними²⁴⁵. Щодо СРСР, де республіки проголошувалися суверенними, цей принцип був неприйнятний, оскільки в одних руках зосереджувалися важелі керівництва усією системою прокурорського нагляду²⁴⁶. Але це не враховувалося. Закони, як правило, не виконувалися, а прокурори, які відмовлялися виконувати вказівки згори, не підтримувала “лінію партії”, звільнялися. Про те, що більшість прокурорів підтримували політику репресій, свідчить і такий приклад. Прокурор СРСР разом із наркомом внутрішніх справ 18 жовтня 1937 р. “розглянув” 551 справу й усіх без винятку “винних” засудив до розстрілу²⁴⁷.

Як бачимо, наприкінці 20-х та на початку 30-х років ХХ ст. одним із головних інструментів примусу та терору для Сталіна стала прокуратура. Ця заідеологізована організація, шукала примарних “класових ворогів”, звинувачувала невинних у вигаданих шпигунстві, зраді, саботажі та інших уявних злочинах, прирікаючи чесних людей на жахливі тортури, ув’язнення та заслання, а отже, і безвинну смерть.

Улітку 1937 р. прокуратура Харківської області санкціонувала масові арешти художників: серед них, вважали слідчі, замаскувалися агенти японських та польських спецслужб²⁴⁸. Хоча художниками чекісти не обмежилися. Підтримувала їх і прокуратура. “Шпигунів” почали шукати й серед викладачів вищих навчальних закладів. І вони знайшлися... пізніше серед викладачів в Одеському медінституті²⁴⁹, в Інституті мовознавства Академії наук УРСР²⁵⁰ та інших закладах.

Сталінська репресивна машина не обминула в ті часи й керівників української прокуратури. Були репресовані також четверо наркомів юстиції та одночасно головних прокурорів України. Це В.І. Порайко, який перебував на посаді генерального прокурора республіки в 1927–1930 рр., В.В. Поляков (1930–1933), М.В. Михайлик (1933–1935), А.Л. Кисельов (1935–1936).

Був розстріляний Г.А. Железногорський, який першим після розмежування посад наркома юстиції та головного прокурора став Генеральним прокурором УСРР (вересень 1936 р.).

Більшовики бажали бачити в майбутніх кадрах прокуратури поєднання неможливого. Передбачалося, що це, з одного боку, повинні бути ортодоксальні більшовики, перевірені й надійні, у тому числі з ідеологічної точки зору, з іншого – вони повинні мати досить високий рівень професійної юридичної підготовки.

Дуже прикро, що домінуюча роль партії в доборі і розстановці кадрів органів прокуратури супроводжувала прокуратуру аж до проголошення незалежної України.

У другій половині 1930-х років ситуація щодо прокуратури почала змінюватися. У 1936 році в колишньому СРСР була прийнята нова Конституція²⁵¹, яка стала не стільки законом, скільки обіцянкою нормального майбутнього і добрих намірів щодо розбудови соціалізму. Відповідно до її вимог XIV Надзвичайний з’їзд Рад України 30 січня 1937 р. прийняв Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки (Основний Закон)²⁵². Але нічого нового в Конституції УРСР не було, вона майже повністю відтворювала Конституцію СРСР, її принципи, копіювала основні положення. У ній зазначалося, що органи прокуратури виконують свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підпорядковуючись лише Прокурору СРСР²⁵³.

Прокурорський нагляд уперше виокремлювався як самостійна форма державної діяльності і йому був присвячений IX розділ Конституції, який називався “Суд і прокуратура”.²⁵⁴ Основний Закон у ст. 112 уперше зафіксував, що “...вищий нагляд за точним виконанням законів усіма Народними Комісаріатами і підвідомчими їм установами, за окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснюється як Прокурором СРСР безпосередньо, так і через Прокурора УРСР. Закріплення в Конституції принципу незалежності органів прокуратури від будь-яких місцевих органів влади мало дуже важливе значення.

З прийняттям союзної Конституції та Основного Закону УРСР завершився процес централізації та створення єдиної системи органів прокуратури на теренах колишнього Радянського Союзу. Конституція УРСР 1937 р. скасувала назву посади “Генеральний прокурор”, вона отримала нову назву – Прокурор УРСР. Прокуратура республіки повністю підпорядковувалася Прокуратурі СРСР, у тому числі з кадрових питань. Так, Генеральним прокурором СРСР призначалися Прокурор УРСР та обласні прокурори УРСР строком на 5 років, прокурорів міст і районів призначав Прокурор УРСР, але з обов’язковим повідомленням управління кадрів Прокуратури СРСР²⁵⁵.

Прокурорський нагляд у цілому був суттєво обмеженим, а в сфері нагляду за діяльністю органів ОДПУ і виправно-трудоустанов практично відсутній. Як уже зазначалося, багато прокурорів, які відмовилися санкціонувати незаконні рішення органів ОДПУ, НКВС, у тому числі перший Прокурор СРСР І.О. Акулов і майже всі довоєнні прокурори УРСР, було репресовано²⁵⁶.

Незважаючи на те що в державі відбувалися репресії, голова РНК СРСР В. Молотов разом із секретарем ЦК ВКП(б) (прізвище не вказане) 17 листопада 1938 р. надіслали секретного листа на ім’я наркомів внутрішніх справ, прокурорів союзних і автономних республік, керівників УНКВС і прокурорів країв і областей, начальників окружних, міських і районних відділів НКВС та прокурорів цих адміністративних одиниць, а також секретарям ЦК нацкомпартій, крайкомів, обкомів, окружкомів і райкомів ВКП(б), в якому схвалювали діяльність слідчих НКВС і прокуратури. Із змісту листа випливає, що всі репресії, незаконні арешти та інші порушення законності при проведенні попереднього слідства при сталінському режимі здійснювалися слідчими НКВС і прокуратури за згодою і під керівництвом партійних органів.²⁵⁷ Лист починається зі слів “РНК СРСР і ЦК ВКП(б) зазначають, що за 1937–1938 роки під керівництвом партії органи НКВС виконали велику роботу з розгрому ворогів народу і очистили СРСР від численних шпигунських, терористичних, диверсійних і шкідницьких кадрів з троцькистів, бухарінців, есерів, меншовиків, буржуазних націоналістів, білогвардійців, збіглих куркулів і злочинців, що були серйозною опорою іноземних розвідок у СРСР, і особливо розвідок Японії, Німеччини, Польщі, Англії і Франції. Одночасно органами НКВС виконана велика робота також і з розгрому шпигунсько-диверсійної агентури іноземних розвідок, що пробралися до СРСР у великій кіль-

кості через кордон під виглядом так званих політемігрантів і перебіжчиків з поляків, румун, фінів, німців, латишів, естонців, харбінів та ін.”²⁵⁸. Але цього виявилось недостатньо, і тому В. Молотов ставить завдання: “не слід думати, що на цьому справа очищення СРСР від шпигунів, шкідників, терористів і диверсантів закінчена. Завдання тепер полягає в тому, щоб, продовжуючи і надалі нещадну боротьбу зі всіма ворогами СРСР, організувати цю боротьбу за допомогою досконаліших і надійніших методів. Це тим більше необхідно, що ... вороги народу і шпигуни іноземних розвідок, що пробралися до органів НКВС як в центрі, так і на місцях, продовжуючи вести свою підривну роботу, прагнули всіляко заплутати слідчі й агентурні справи, свідомо перекручували радянські закони, робили масові і необґрунтовані арешти, у той же час рятуючи від розгрому своїх спільників, особливо тих, що засіли в органах НКВС”²⁵⁹.

Для того щоб прокурори були більш поступливими, передбачалося, що ті, які будуть здійснювати нагляд за слідством, що проводиться органами НКВС, повинні затверджуватися ЦК ВКП(б) за поданням відповідних обкомів, крайкомів, ЦК нацкомпартій та прокуратури СРСР. Прокурору СРСР Вишинському було доручено підібрати з працівників центрального апарату політично перевірених прокурорів, які будуть здійснювати нагляд за слідством і в центральному апараті НКВС, для затвердження їх кандидатур у ЦК ВКП(б). Далі В. Молотов пише: “Визнаючи особливе значення правильної організації слідчої роботи органів НКВС, зобов’язати НКВС СРСР забезпечити призначення слідчими в центрі і на місцях кращих та таких, які найбільш перевірені політично і зарекомендували себе на роботі, кваліфікованих членів партії.”²⁶⁰ Виходячи зі змісту цього листа, про незалежність органів прокуратури чи НКВС не могло бути й мови. З нього можна зробити висновок, що всі порушення законності, які були в СРСР до самої смерті Й. Сталіна, допускалися з відома партійного керівництва.

У роки найбільших сталінських репресій ні в органах безпеки, ні в органах прокуратури і НКВС юристів фактично не було. Тільки в 1937 році склад слідчих цих установ помінявся двічі. На роботу запрошували осіб, які виконували не вимоги закону, а накази керівництва. Брати участь у судових процесах вони могли тільки як обвинувачі, так, наприклад, як колишній міністр юстиції М. Криленко. Це закономірно, оскільки тоталітарній, диктаторській владі грамотні юристи не потрібні. Й. Сталін довіряв професіоналам від демагогії, таким, як А. Вишинський, який у пам’яті багатьох

залишився не як академік, лауреат Сталінської премії, ректор МДУ або дипломат, а як прокурор СРСР, що створив теорію судових доказів, з допомогою якої зобов'язував обвинувачених доказувати свою невинуватість. Він також запровадив таке поняття, як “член сім'ї зрадника батьківщини”, що дозволяло слідчим узагалі не обтяжувати себе збиранням доказів. Судовий процес по-вишинському – це спектакль, який потрібно було поставити з розмахом, щоб усі присутні повірили. Такі судові спектаклі він влаштував у справах “антирадянського троцькістського центру”²⁶¹, “антирадянського правотроцькістського блоку”²⁶². Сталін любив такі процеси, тому що вони збуджували в людях низькі почуття, які ще збереглися з часів революції і громадянської війни, – страх і злість.

Дослідники до цього часу не можуть дійти спільної думки про те, чому прийняття Основного Закону держави не тільки не зупинило безладдя та свавілля, а, навпаки, було ефективним прикриттям для них, дозволяючи мучити і вбивати невинних людей та вихвалити “сталінський закон”.

Протягом 1937–1939 рр. в Україні відбулися суттєві зміни в адміністративно-територіальному устрої, що знайшли відображення і в структурі органів Прокуратури УРСР. Унаслідок розукрупнення Вінницької, Київської, Харківської та Одеської областей були створені Житомирська, Кам'янець-Подільська, Полтавська та Миколаївська області. У червні 1938 року Донецьку область було поділено на дві – Сталінську та Ворошиловградську. У січні 1939 року утворені Запорізька, Сумська та Кіровоградська області, а в листопаді того самого року, після возз'єднання Західної України з УРСР – Волинська, Станіславська, Львівська, Рівненська і Тернопільська області. Відповідно в усіх областях були створені обласні, міські та районні прокуратури. У серпні 1940 р. АМСРР перетворена у Молдавську РСР і в ній було створено прокуратуру, яка також підпорядковувалася прокуратурі СРСР. На початку 1941 року в Україні налічувалося 23 обласні та Старобільська окружна прокуратури.

На початку Великої Вітчизняної війни Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ “Про военний стан”, п. 2 якого в місцевостях, де оголошувався военний стан, передбачав, що “всі функції органів державної влади в галузі оборони, забезпечення громадського порядку і державної безпеки належать військовим радам фронтів, армій, військових округів, а там, де немає військових рад, – вищому командуванню військових з'єднань”²⁶³.

У цей час загострилося питання щодо прокурорського нагляду за дотриманням законності. Робота органів прокуратури, як і всього населення країни, переводилася на военний лад, усе підпорядковувалось інтересам фронту і перемозі над ворогом. Таке завдання поставив Й. Сталін у своєму зверненні по радіо 3 липня 1941 р. Він закликав: “...організувати нещадну боротьбу з будь-якими дезорганізаторами тилу, дезертирами, панікерами, поширювачами чуток, знищувати шпигунів, диверсантів, ворожих парашутистів, цим самим сприяти нашим винищувальним батальйонам. ... Потрібно негайно віддавати до суду Військового Трибуналу всіх, хто своїм панікерством і боягузством заважає справі оборони, незважаючи на осіб”²⁶⁴. Ці вказівки стали програмою дій усіх військових і територіальних прокурорів, у тому числі в УРСР. На захопленій фашистами території відповідно до Указу від 22 червня 1941 р. діяльність органів прокуратури припинилася. Прокуратура УРСР зі скороченим штатом була евакуйована в міста Саратов, Куйбишев та Москву²⁶⁵.

У районах, що звільнялися від фашистів, прокуратура разом з партійними і радянськими органами відновлювала радянську законність, повертала свійську худобу, яку бандити забрали в громадян. У 1943 р. транспортна прокуратура була воєнізована, тому велику увагу вона приділяла зміцненню військової дисципліни, попередженню аварій і катастроф та охороні соціалістичної власності. На звільненій території прокурори здійснювали нагляд за точним виконанням законів місцевими органами, вживали заходів щодо усунення виявлених порушень і невідповідності окремих постанов законам і розпорядженням центральної влади.

Діючі війська обслуговували створені військові прокуратури фронтів. Їм підпорядковувалися військові прокуратури армій, корпусів і дивізій. Слід зазначити, що і в тилкових районах діяли військові прокуратури гарнізонів та з'єднань. Прокурори виконували свої обов'язки з ризиком для життя. Батьківщина високо оцінила їх роботу зі зміцнення законності у військах, що впливало на обороноздатність держави. За бойові заслуги, особисту хоробрість і гідність, виявлені в роки війни, понад 1800 військових прокурорів та слідчих УРСР нагороджені бойовими орденами та медалями²⁶⁶.

Після розгрому фашистської Німеччини та імперіалістичної Японії Радянський Союз почав виконувати запропонований Сталіним п'ятирічний план. У нових умовах післявоєнного часу партія і уряд вимагали від органів прокуратури більш ефективного здійснення нагляду за виконанням законів і рішучої боротьби зі

злочинністю. На першій сесії ВР СРСР другого скликання 19 березня 1946 р. була прийнята постанова про присвоєння Прокурору СРСР найменування Генеральний прокурор СРСР.²⁶⁷ Це було зроблено для того, щоб, по-перше, підвищити авторитет і відповідальність Генерального прокурора СРСР і органів прокуратури в цілому, по-друге, цей закон підтверджував принцип централізації керівництва усіх прокурорів у державі, по-третє, він підкреслював повну незалежність прокурорів при виконанні ними своїх службових обов'язків на місцях. Дія деяких законів воєнного періоду була припинена. Основою всього нагляду за точним виконанням законів був нагляд за точним виконанням сталінської Конституції СРСР.

Наказом № 128 від 17 липня 1946 р. “Про посилення нагляду за точним виконанням законів” Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів усіх рівнів посилити загальний нагляд на місцях. Виконуючи наказ Генерального прокурора, Прокурор УРСР у свою чергу доручив підлеглим прокурорам передбачити у планах такі актуальні на той час питання:

- а) нагляд за точним виконанням законів міністерствами, відомствами, облвиконкомами, республіканськими і обласними органами та установами, а також міжрайвиконкомами;
- б) нагляд за точним виконанням законів, що захищають права військовослужбовців і членів їх сімей, звільнених у запас військових;
- в) рішуча боротьба з адмініструванням, незаконними діями, незаконними мобілізаціями на різні роботи та іншими порушеннями прав громадян, а також з тяганиною при розгляді їх заяв та скарг;
- г) боротьба з розкраданням соціалістичної власності;
- д) нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці та техніку безпеки;
- е) нагляд за дотриманням статуту сільськогосподарської артілі²⁶⁸.

Одночасно прокурори УРСР попереджувалися, що якщо вони виявлятимуть нерішучість та безпринципність, то будуть звільнені з роботи. Від них вимагалася неухильне виконання ст. 117 Конституції СРСР і ст. 116 Основного Закону УРСР²⁶⁹.

Суворо централізація прокуратури, що ґрунтувалася на безпосередньому підпорядкуванні нижчого прокурора вищому, а усіх працівників органів прокуратури, у тому числі військових і

транспортних, Генеральному прокурору СРСР, створила всі умови для чіткої організації такого нагляду і виконання його вимог. Відповідно до ст. 112 Конституції УРСР вищий нагляд за точним виконанням законів на території УРСР мав право здійснювати і Генеральний прокурор, і Прокурор України²⁷⁰, який мав конституційну можливість вимагати єдиної соціалістичної законності. Але проведене автором дослідження показало, що прокурори продовжували залежати як від партійних органів, оскільки були членами партії, так і від рад депутатів трудящих, з якими повинні були погоджувати певні питання своєї діяльності.

Прокуратура УРСР властивими лише для неї специфічними методами повинна була сприяти виконанню завдань п'ятирічного плану відбудови і розвитку народного господарства СРСР на 1946–1950 рр., який прийняла перша сесія Верховної Ради СРСР у березні 1946 року. Виходячи з цього, перед прокуратурою постали завдання, пов'язані з посиленням боротьби з безгосподарністю, розбазарюванням промислових і продовольчих товарів, з випуском бракованої і некомплектної продукції, порушеннями законів про трудову дисципліну. Більш рішуче повинна була проводитися боротьба з крадіжками народного добра і соціалістичної власності. Після війни деякі прокурори послабили наступ на порушників трудової дисципліни, що було зазначено на лютневому пленумі ЦК ВКП(б) 1947 року²⁷¹.

Партійні органи вимагали від прокурорів постійного нагляду за виконанням законів про поставки державі сільськогосподарської продукції. Особливо активно цю роботу проводили прокурори Харківської і Полтавської областей.

Усі зазначені завдання органи прокуратури повинні були вирішувати одночасно як по лінії загального нагляду, так і розслідуючи кримінальні справи щодо конкретних фактів порушення законів, а також з допомогою інших заходів прокурорської діяльності. Прокуратура УРСР вимагала від підлеглих жорстокого застосування законів до порушників, постійно навчала прокурорсько-слідчі кадри вмінню правильно застосовувати закони. Так, у травні 1946 р. на базі прокуратури України був проведений союзний семінар. Відкрив його в.о. Прокурора УРСР П.Х. Нощенко.

На семінарі зазначалося, що при підготовці постанов про притягнення до дисциплінарної відповідальності деякі працівники прокуратури не точно застосовують закон²⁷². Характеризуючи проведену роботу органів прокуратури з нагляду за правильним

застосуванням законів судом, Прокурор УРСР Р.А. Руденко зазначав, що нормальним способом виправлення помилок є касаційний протест прокурора, поданий в установлений законом термін. Наглядовий порядок – це винятковий порядок виправлення вироків і рішень. Тому саме цим пояснюється те, що Закон “Про судоустрій”, який був прийнятий першою сесією ВР СРСР в 1938 р. надав право принесення протестів на вирок і рішення суду в наглядовому порядку тільки чотирьом інстанціям: Генеральному прокурору СРСР, Голові Верховного Суду СРСР, прокурору союзної республіки і голові Верховного Суду союзної республіки²⁷³.

У 1946 році в УРСР була посуха і не вистачало посівного матеріалу, але Й. Сталін у телеграмі від 10.05.1946 р. заборонив Раді Міністрів УРСР і ЦК КП(б)У клопотати за додатковий відпуск насінневих позичок зерна²⁷⁴, а прокуратурі було доручено посилити прокурорський нагляд щодо цього.

ЦК КП(б)У і Рада Міністрів УРСР 15 вересня 1947 р. прийняли секретну постанову про заходи щодо виконання директиви Й. Сталіна про посилення хлібозаготівель. Цією постановою до кожної області доводилося добувати завдання з таким розрахунком, щоб до 1 жовтня виконати річний план хлібозаготівель. Голова РМ УРСР М.С. Хрущов та секретар ЦК КП(б)У Л. Каганович відрапортували Й. Сталіну, що план виконаний на 103,5 процента достроково.²⁷⁵

Прокурорському нагляду була відведена не остання роль при виконанні зазначеної постанови. Пізніше працівники прокуратури здійснювали нагляд і за правильним виконанням вказівки Генерального прокурора СРСР № 13/132с від 20.07.1954 р. про зняття деяких обмежень із спецпереселенців²⁷⁶.

Викладене вище свідчить про те, що прокуратура з моменту свого заснування майже постійно здійснювала вищий нагляд за дотриманням законності в діяльності радянських установ, підприємств та інших органів, про які вже йшлося. Однак усі завдання без належних кадрів виконати було неможливо. Більшовики це розуміли і вважали, що під час розбудови соціалізму в прокуратурі мають працювати люди, віддані своїй справі, кристально чисті, ініціативні, здатні “по-партійному” орієнтуватися в складних питаннях життя молодого держави і приймати рішення, спрямовані на зміцнення революційної законності.

У свій час колишній прокурор УРСР Ф.К. Глух зазначав: “...завершення централізації прокуратури як єдиної системи створе-

них у всіх районах України прокуратур, збільшення числа працівників, безумовно, сприяли поліпшенню діяльності прокуратури... Також покращилась і робота народних слідчих, тому що вони були звільнені від невластивого їм нагляду за органами дізнання”²⁷⁷.

Варто погодитися з Ф.К. Глухом, що якісний склад кадрів органів прокуратури суттєво змінився, але, на нашу думку, не на краще. На початку 1941 р. майже дві третини працівників прокуратури УРСР мали стаж роботи до 2 років і лише 8% районних прокурорів мали вищу освіту. Таке саме становище було і зі слідчими²⁷⁸. Для того щоб якось покращити становище, прокурор УРСР створив у Києві тримісячні курси перепідготовки кадрів, а з молодими спеціалістами проводилися 20-денні семінари, на яких надавалася практична допомога.

Слід пам’ятати, що війна позначилась і на кадрах органів прокуратури України. Як свідчить статистика тих років, наприкінці 1945 р. лише 12% працівників мали вищу освіту і майже 26% працювали в прокуратурі менше року²⁷⁹. Знову, як і раніше, кадрову політику взяла під свій контроль комуністична партія. У 1946 р. була прийнята Постанова ЦК ВКП(б) “Про розширення і покращення юридичної освіти в країні”. ЦК зобов’язав партійні і радянські органи провести цю роботу на належному рівні, щоб протягом чотирьох-п’яти років кадри прокурорів республік, країв, областей, їх заступників, керівні й оперативні працівники крайових, обласних і республіканських прокуратур, районних прокурорів у містах республіканського й обласного підпорядкування, а також у великих промислових районах були укомплектовані працівниками з вищою юридичною освітою або мали щонайменш середню юридичну освіту на виконання цих вимог влітку 1947 р. у Харкові на базі юридичного інституту були створені постійно діючі курси підвищення кваліфікації для прокурорів та слідчих. Такі самі курси діяли в Москві і Ленінграді.

Після смерті Й. Сталіна ситуація в державі поступово стала змінюватися. У 1953 році один із головних злочинців Л. Берія та його помічники були арештовані, засуджені та розстріляні. Органи прокуратури стали активніше працювати з питань реабілітації незаконно репресованих. Уже червневий пленум ЦК КПРС у 1953 році проголосив курс на відбудову внутрішньопартійної демократії, припинення зловживань. Пленум ЦК Компартії України повністю підтримав це рішення.

Восени 1953 року були ліквідовані такі зняття масових репресій, як трибунали військ НКВС, а пізніше й адміністративні органи, що незаконно привласнювали собі функції правосуддя – “особливі наради” при МВС СРСР і на місцях. У лютому 1957 р. було ліквідовано транспортні суди. Підвищувалася роль і розширювалися повноваження Верховного Суду, якому було надане право законодавчої ініціативи. В Україні реорганізація радянського суду була завершена наприкінці 1958 року прийняттям “Основ законодавства про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік” та Закону “Про судоустрій УРСР” від 30 червня 1960 р.²⁸⁰ Ці акти визначали завдання правосуддя, принципи організації та діяльності судових органів.

Діяльність прокуратури України з 1950-х років до початку 1980-х років характеризується підвищенням її авторитету і діяльності.

Положення про прокуратуру СРСР 1933 р. проіснувало майже 22 роки. За цей час у СРСР відбулися великі соціально-економічні зміни: була прийнята нова Конституція; одержана перемога у Великій Вітчизняній війні; інтенсивно здійснювалася повоєнна відбудова народного господарства; нарощувалися темпи соціально-культурного розвитку. Тому це Положення явно застаріло і вже не відповідало завданням подальшого зміцнення законності та правопорядку в державі. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р. було затверджене Положення “Про прокурорський нагляд в СРСР”²⁸¹, яке не тільки поновило демократичні принципи організації та діяльності прокуратури, а й розширило її права, урегулювало діяльність ланок. Воно поклало на органи прокуратури нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентувало центральний устрій прокуратури. Органи прокуратури на місцях здійснювали нагляд за законністю незалежно від місцевих органів влади й підпорядковувалися лише Генеральному прокурору. На нього покладалася вищий нагляд за дотриманням законів усіма міністерствами і підвідомчими їм підприємствами та службовими особами, а також громадянами СРСР²⁸².

У Положенні “Про прокурорський нагляд в СРСР” завдання та функції прокуратури з урахуванням більш ніж тридцятирічної її діяльності отримали подальший розвиток та уточнення. У статті 2 цього Положення зазначалося: “Вищий нагляд за точним виконан-

ням має своїм завданням зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону від усіяких посягань:

- 1) закріпленого Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік суспільного і державного ладу СРСР, соціалістичної системи господарювання і соціалістичної власності;
- 2) політичних, трудових, житлових, інших особистих і майнових прав та інтересів громадян СРСР, що охороняються законом, гарантованих Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік;
- 3) прав та інтересів, що охороняються законом, державних установ, підприємств, колгоспів, кооперативних та інших громадських організацій”²⁸³.

У статті 3 Положення визначалися функції радянської прокуратури, зокрема, такі:

- 1) нагляд за точним виконанням законів усіма міністерствами та відомствами, підпорядкованими їм установами та підприємствами, виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих, кооперативними та громадськими організаціями, а також нагляд за точним дотриманням законів посадовими особами і громадянами;
- 2) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні злочинів;
- 3) нагляд за дотриманням законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства;
- 4) нагляд за законністю й обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів;
- 5) нагляд за законністю виконання вироків;
- 6) нагляд за дотриманням законності утримання ув’язнених у місцях позбавлення волі”²⁸⁴.

На нашу думку, слід погодитися з М.К. Якимчуком, який вважає, що Положенням втілювалася в життя ідея одного з найголовніших обов’язків прокурора – опротестовувати будь-яке незаконне рішення²⁸⁵. Цей нормативний акт зобов’язував усіх прокурорів УРСР опротестовувати накази, що суперечать закону, необґрунтовані вирoki, рішення, ухвали й постанови судових органів (ст. 13, 23, 25). Положення також зобов’язувало прокурорів (ст. 16) вносити в державні і громадські організації подання про усунення порушень закону і причин, що призвели до нього. Привертає до себе увагу той факт, що структурі органів прокуратури, порядку

призначення і проходження служби приділялася значна увага. У ст. 41 та 44 глави VI Положення передбачалося, зокрема, що в складі Прокуратури СРСР утворюються управління й відділи, а також Головна військова прокуратура, прокуратури військових округів, флотів, з'єднань і гарнізонів. Положення 1955 р. остаточно закріпило єдину централізовану систему, яку очолював Генеральний прокурор СРСР. Він відповідав перед Верховною Радою СРСР і був їй підзвітний.

Призначався Генеральний прокурор строком на 7 років (ст. 38) Верховною Радою СРСР, а його заступники – Президією ВР СРСР. Прокурорів союзних і автономних республік, країв і областей призначав Генеральний прокурор строком на 5 років (ст. 48). На посади прокурорів та слідчих призначалися лише особи, які мали вищу юридичну освіту і досягли 25 років. Лише як виняток на ці посади могли бути призначені особи, які не мали вищої освіти, але тільки з дозволу Генерального прокурора СРСР (ст. 52). Також були створені головна воєнна прокуратура, прокуратури округів, флотів, груп військ і з'єднань.

Згідно з Положенням повноваження Генерального прокурора значно розширилися. Він отримав право входження в Президію Верховної Ради СРСР з поданням щодо питань, які підлягали вирішенню в законодавчому порядку або вимагали тлумачення закону (ст. 9).

Структура центрального апарату прокуратури СРСР була затверджена постановою Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 р. У центральному апараті передбачались управління кадрів, слідче і господарсько-фінансове управління, а також відділи загального нагляду за розглядом у судах кримінальних справ, за розглядом у судах цивільних справ, з нагляду за місцями позбавлення волі, у справах неповнолітніх, контрольно-інспекційний, систематизації законодавства, статистики, приймальня і канцелярія прокуратури. І знову був створений відділ з нагляду за слідством в органах державної безпеки, де могли працювати тільки перевірені кадри, що підтримують лінію партії.

При прокуратурі СРСР були створені два інститути – Всесоюзний інститут вивчення причин злочинності і розробки заходів щодо її попередження та Інститут удосконалення слідчих Прокуратури СРСР і Міністерства охорони громадського порядку СРСР. Друкованим органом прокуратури був журнал “Соціалістична законність”. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 27 лютого 1959 р.

були створені колегія в складі дев'яти осіб у Прокуратурі СРСР і колегії в прокуратурах союзних республік, у тому числі і в Україні. Членами колегій стали керівники управлінь та відділів. Структура прокуратури УРСР відповідала структурі прокуратури СРСР. Згідно з положенням працівникам прокуратури присвоювалися класні чини від молодшого юриста до дійсного державного радника юстиції.

Проаналізувши Положення “Про прокурорський нагляд” 1922 р. і 1933 р., слід зауважити, що функції прокурорського нагляду викладені в них стисло і в загальних рисах. На відміну від них Положення “Про прокурорський нагляд в СРСР” 1955 р. докладно визначало функції органів прокуратури і завдання прокурорського нагляду практично в кожній галузі прокурорської діяльності.

Відповідно до Положення Прокурор УРСР мав право в межах своєї компетенції видавати накази, інструкції, мати заступників, старших помічників і помічників, а також створювати відділи, які очолювали його старші помічники. Аналогічна структура створювалась і в обласних прокуратурах (ст. 48). Згідно з Положенням, прокурорів міст і районів призначав Прокурор УРСР з одночасним затвердженням їх Генеральним прокурором СРСР (ст. 49).

Слід зазначити, що на відміну від Положення “Про Прокуратуру Союзу РСР” від 17 грудня 1933 р. функції прокуратури викладені не в правовому акті, яким встановлюється правовий статус певного державного органу, а в окремому нормативно-правовому акті, який визначає безпосередньо зміст такого виду діяльності, як прокурорський нагляд. При цьому визначення функцій прокуратури і повноважень прокурорів щодо здійснення прокурорського нагляду має більш високий рівень деталізації відповідно до особливостей кожного з напрямів прокурорського нагляду. Фактично після прийняття в 1955 р. Положення “Про прокурорський нагляд в СРСР” можна було вести мову про формування й чітке нормативне регулювання основних галузей прокурорського нагляду в Україні. Концептуально важливим є той факт, що і здійснення попереднього слідства органами прокуратури, і підтримання державного обвинувачення в суді, й інші функції прокуратури продовжували розглядатися виключно в межах здійснення основної функції прокуратури – прокурорського нагляду.

Незважаючи на те що в Конституції СРСР і в Конституції УРСР передбачалося, що органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від місцевих органів влади, органи прокуратури

працювали під безпосереднім керівництвом партійних органів і зобов'язані були систематично інформувати їх про виконану роботу. Це ще раз підтверджує, що принцип повної їх незалежності діяв тільки на папері.

У Положенні про прокурорський нагляд прямо вказувалося, що вищий нагляд за точним виконанням законів має своїм завданням зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону від будь-яких посягань:

- закріпленого Конституцією СРСР і Конституціями союзних та автономних республік суспільного і державного ладу СРСР, соціалістичної системи господарства і соціалістичної власності;
- політичних, трудових, житлових та інших особистих і майнових прав і охоронюваних законом інтересів громадян СРСР, гарантованих Конституцією;
- прав і охоронюваних законом інтересів державних підприємств, установ, колгоспів, кооперативних та інших організацій.

Наведене свідчить про те, що прокурорська діяльність була багатогранною. Головним напрямом в діяльності прокуратури у всі часи її існування була діяльність у сфері так званого “загального нагляду”. Цю назву отримала діяльність прокуратури з нагляду за законністю правових актів, що видавалися міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, а також за законністю дій посадових осіб і громадян. Зокрема, загальному нагляду присвячена глава II Положення “Про прокурорський нагляд в СРСР” 1955 року.

Відповідно до статті 10 цього Положення Генеральний прокурор СРСР та підпорядковані йому прокурори, у тому числі прокуратури УРСР, у межах своєї компетенції здійснювали нагляд:

- а) за точною відповідністю актів, що видавалися міністерствами, відомствами та підпорядкованими їм установами і підприємствами, а також виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих, кооперативними та іншими громадськими організаціями, Конституції і законам СРСР, конституціям і законам союзних та автономних республік, постановам Ради Міністрів СРСР, рад міністрів союзних та автономних республік;
- б) за точним виконанням законів посадовими особами і громадянами СРСР.

Якщо звернути увагу на позиції науковців того часу щодо визначення поняття загального нагляду, всі вони можуть бути поділені на три групи, а саме:

- 1) загальний нагляд – це здійснення нагляду за законністю правових актів, що видаються міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, тобто нагляд за законністю у сфері адміністративного управління;
- 2) загальний нагляд – це нагляд за законністю не тільки правових актів органів державної влади й управління, але й за законністю дій посадових осіб, а також за точним виконанням законів громадянами;
- 3) загальний нагляд – це вся діяльність прокуратури щодо нагляду за законністю.

Невідповідність реальному на той час стану справ є очевидною, оскільки реально існували й інші види прокурорського нагляду, на основі яких формувалася організаційна структура органів прокуратури за функціональною ознакою, а саме: нагляд за попереднім слідством, судовий нагляд тощо. Проте й ці аргументи не пояснюють повною мірою походження і зміст терміна “загальний нагляд”. Очевидно, цей термін було запроваджено, виходячи із неможливості чітко визначити межі предмета прокурорського нагляду у сферах, не пов'язаних із судочинством та кримінальним переслідуванням. Крім того, цей нагляд здійснювався на підставі “загальних” методів, які на відміну від методів здійснення нагляду в інших сферах не отримали чіткого нормативного закріплення, тобто були врегульовані лише в загальному вигляді.

Червневий Пленум ЦК КПРС 1959 р. ще раз підкреслив, що органи прокуратури не здійснюють належного нагляду за неухильним виконанням законів, спрямованих на припинення дій, які завдають шкоди державним інтересам, що деякі прокурори не дають гострої політичної оцінки проявам місництва, порушенню державної дисципліни й обману держави²⁸⁶. Це ще раз підтверджує, що прокуратура в руках комуністичної верхівки була карлючим мечем КПРС, тому що загальний нагляд за виконанням законів був найбільш ефективною й послідовною формою контролю з боку держави в дуже важливій для неї сфері – забезпеченні законності. Керівництво СРСР вважало, що без зміцнення наглядової функції прокуратури неможлива її активна роль у подоланні кризи законності.

Органи прокуратури Української РСР починаючи з 1958 р. розробили й почали впроваджувати нові методи загальнонаглядової діяльності, особливо за додержанням законності на промислових підприємствах. Проаналізувавши скарги, заяви, кримінальні і цивільні справи та інші сигнали, що надійшли до органів прокуратури, і встановивши, що на конкретному підприємстві має місце неодноразове порушення законів, прокуратура проводила там комплексну перевірку додержання законності. При цьому обов'язково перевірялося дотримання норм трудового законодавства, техніки безпеки, те, як відбувався прийом скарг і заяв робітників і службовців, своєчасність їх розв'язання, законність наказів та розпоряджень, виконання законів щодо охорони державного майна, громадського порядку і правил соціалістичного співіснування, а також відповідальність за випуск неякісної продукції. Під час перевірок на підприємстві проводився особистий прийом громадян. За наслідками перевірок відбувалися збори активу підприємства або загальні збори робітників, на яких заслуховувалась і обговорювалась інформація прокурора. Крім того, прокурор зобов'язаний був про наслідки перевірки інформувати відповідні партійні органи. Така робота прокуратури УРСР була схвалена прокуратурою СРСР.

Необхідно зазначити, що прокуратура УРСР також надавала важливе державне і політичне значення судовому нагляду як складовій частині прокурорського нагляду. Завданням цього нагляду було забезпечення точного дотримання законності судовими установами, а прокуратура повинна була здійснювати нагляд за тим, щоб розгляд справ у судах відбувався в суворій відповідності із законом. Згідно зі статтею 23 Положення прокуратура УРСР здійснювала судовий нагляд шляхом:

- 1) участі в підготовчих (розпорядчих) засіданнях суду;
- 2) участі в розгляді кримінальних та цивільних справ у судових засіданнях і надання висновків з питань, що виникали під час судового розгляду;
- 3) підтримання державного обвинувачення в суді при розгляді кримінальних справ;
- 4) пред'явлення позовів у порядку цивільного судочинства або цивільних позовів у кримінальному судочинстві та підтримання позовів у суді, якщо цього вимагала охорона державних або громадських інтересів чи прав та законних інтересів громадян;

- 5) принесення в порядку, встановленому законом, протестів на незаконні та необґрунтовані вирoki, рішення, ухвали й постанови судових органів;
- 6) надання висновків з кримінальних та цивільних справ, що розглядалися вищим судом за скаргами й протестами;
- 7) здійснення нагляду за виконанням вироків суду.

Слід зазначити, що Президія Верховної Ради СРСР продовжувала роботу з удосконалення діяльності органів прокуратури. Так, 7 квітня 1956 р. нею була прийнята Постанова "Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР"²⁸⁷. Відповідно до цієї постанови наказом Генерального прокурора СРСР від 10 квітня 1956 р. було створено структуру центрального апарату і прокуратур республік, країв та областей²⁸⁸. Ураховуючи вимоги уряду щодо зміцнення законності на транспорті, Генеральний прокурор СРСР ще 5 вересня 1947 р. видав наказ № 160, яким зобов'язував транспортних прокурорів:

- а) брати участь у розпорядчих засіданнях судів і підтримувати державне обвинувачення у справах, що направлялися для розгляду в першій інстанції у Верховні Суди союзних і автономних республік, крайові та обласні суди;
- б) у разі необхідності виносити в порядку, встановленому законом, касаційні й окремі протести на вирoki та ухвали судових органів у справах про злочини, що були скоєні на транспорті й розглянуті судами за участю транспортних прокурорів.

Від територіальних прокурорів вимагалось при направленні справ за підсудністю в народні суди одночасно повідомляти про це письмово відповідного транспортного прокурора з наданням йому наглядової справи. Розвитку принципу колегіальності в організації та діяльності прокуратури сприяв і Указ Президії Верховної Ради СРСР від 27.02.1959 "Про утворення колегій у Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік"²⁸⁹. Починаючи з цього моменту, на засіданнях колегій розглядалися питання, пов'язані з підбором та вихованням слідчих і прокурорів, виконанням наказів і вказівок Генерального прокурора СРСР, організації контролю виконання в органах прокуратури, звіти прокурорів, підпорядкованих Генеральному прокурору СРСР, про проведену роботу зі зміцнення законності, організацію боротьби зі злочинністю та з інших важливих питань. Рішення колегій запроваджувалися вказівками Генерального прокурора СРСР і прокурорів союзних республік²⁹⁰.

У період, який розглядається, основним напрямом у діяльності прокуратури як у загальному нагляді за законністю, так і в нагляді за законністю при здійсненні правосуддя було запобігання злочинам, викорінення злочинів та інших порушень законності, ретельне вивчення і всебічний аналіз причин та умов вчинення злочинів і правопорушень та їх радикальне усунення. У всенародній боротьбі зі злочинністю в той час особливо підвищилася роль слідчих. Від них вимагалася повне і якнайшвидше розкриття кожного злочину, своєчасне притягнення до відповідальності винних. З метою покращення роботи слідчого апарату прокуратури та органів охорони громадського порядку ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР 10 грудня 1965 р. прийняли відповідну постанову²⁹¹. Але обов'язки прокуратури УРСР у той час ускладнилися через те, що були ліквідовані транспортні прокуратури, а їх функції передані прокуратурам союзних республік²⁹².

Прокурори УРСР розробляли й упроваджували нові форми і методи роботи щодо здійснення прокурорського нагляду. Серед різноманітних форм профілактичної роботи були запроваджені комплексні перевірки дотримання законності на підприємствах, в установах, колгоспах, радгоспах тощо. З метою встановлення контролю за ліквідацією виявлених під час першої перевірки недоліків у дотриманні законності прокурори України першими в СРСР повсюдно практикували проведення повторних перевірок у порядку контролю. Стало правилом, що під час перевірок прокуратура організовувала прийом відвідувачів, а також скарг, які відразу ж вирішувала. Підвищилася значення правової пропаганди. Прокуратура УРСР у порядку профілактичної роботи часто обговорювала нагальні питання законності на зборах виробничих колективів трудящих, сходах селян, на міжвідомчих активах, сесіях рад депутатів трудящих²⁹³.

Крім колегії, у складі прокуратури УРСР був створений і дорадчий орган – методична нарада, яка розробила найкращі форми і методи прокурорсько-слідчої роботи, розроблені на основі найновіших досягнень науки.

Кадри прокуратури в УРСР поступово набували досвіду. Уже понад 95% працівників прокуратури мали вищу освіту, а половина працівників працювала в органах прокуратури понад 10 років²⁹⁴.

Слід зауважити, що в той час Прокуратура УРСР і прокурори областей регулярно організовували навчально-методичні семінари, на яких прокурори та слідчі знайомилися з новими законода-

вчими актами, інструктивними матеріалами, обмінювалися досвідом роботи, аналізували причини своїх помилок. Поширення досвіду кращих працівників також сприяло підвищенню професійної кваліфікації кадрів прокуратури УРСР. Згідно з наказом Генерального прокурора СРСР від 30 липня 1966 р. № 75 робота прокуратури оцінювалася з урахуванням дотримання законності, насамперед стану злочинності в районі, місті чи області²⁹⁵. Кращі працівники прокуратури заохочувалися на найвищому рівні. Так, 3 травня 1966 р. Президія Верховної Ради СРСР нагородила орденами і медалями Союзу РСР 300 слідчих прокуратури і органів охорони громадського порядку, у тому числі 17 працівників органів прокуратури УРСР²⁹⁶.

Запорукою ефективності прокурорського нагляду була тісна співпраця прокуратури й органів громадського порядку. У 1963 р. на ці органи були покладені обов'язки слідства більш як за 60 складними злочинами. Для цього був утворений слідчий апарат, а в 1966 р. підслідність слідчих органів охорони громадського порядку була іще розширена²⁹⁷.

Поліпшилося ділове співробітництво прокуратури із судами і радами депутатів трудящих. На сесіях рад працівники прокуратури регулярно доповідали про результати боротьби за зміцнення законності і викорінення правопорушень. Органами прокуратури УРСР був накопичений великий досвід співробітництва з громадськістю щодо запобігання правопорушень і боротьби зі злочинністю, у загальному нагляді за законністю. Наприкінці 1961 р. органи прокуратури УРСР виступили з ініціативою створення інституту громадських помічників прокурорів і громадських помічників слідчих.

Це був новий крок до зміцнення зв'язків прокуратури з населенням. Така ініціатива й практика прокуратури УРСР щодо створення інституту громадських помічників прокурорів і слідчих отримали схвалення прокуратури СРСР. Усім прокурорам і слідчим СРСР було запропоновано поширити цей досвід і створити актив помічників прокурорів і слідчих на громадських засадах²⁹⁸. Органи прокуратури УРСР також співпрацювали з громадськими бухгалтерами-ревізорами. Уперше ця форма громадської роботи в нагляді за законністю виникла ще в 1959 році в Золотоноському районі Черкаської області. В УРСР також уперше з'явилися ради з охорони соціалістичної власності, ради юрисконсультів та ін. Виконуючи Постанову ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 23 липня 1966 р.

“Про заходи посилення боротьби зі злочинністю”, Прокуратура УРСР виступила з ініціативою створення в республіці руху громадськості за підприємство, колгосп, радгосп, місто, село зразкового порядку²⁹⁹.

Протягом періоду період, який ми розглядаємо, УРСР залишалася складовою частиною СРСР, тому її правовий статус визначався передусім Конституцією СРСР 1936 р. Як і раніше, влада була в КПРС, яка у своїй “Програмі” передбачала, що під час розбудови комунізму необхідним є зміцнення ролі соціалістичної законності і соціалістичної правосвідомості. Посилення ролі партії в правотворчій діяльності було необхідне для того, щоб вона й надалі утримувала владу. Тому комуністи вважали, що слід зберегти державний примус і закріпити за партією провідну роль у зміцненні законності до того часу, доки буде існувати право. А воно, на їх думку, буде існувати до повної побудови комунізму й реалізовуватися за допомогою як юридичних, так і неюридичних норм під керівництвом КПРС. І знову в рішеннях ХХІІІ з’їзду КПРС значна роль щодо зміцнення законності відводилася органам прокуратури.

Прокуратура мала охороняти від будь-яких посягань соціалістичний суспільний і державний лад, соціалістичну систему господарювання, соціалістичну власність, політичні, трудові, житлові та інші майнові права й законні інтереси громадян, державних установ, кооперативних та інших громадських об’єднань³⁰⁰. У Конституції СРСР, прийнятій 7 жовтня 1977 р., КПРС законодавчо було закріплена як керівна і провідна сила радянського суспільства. З метою виконання поставлених партією завдань щодо посилення прокурорського нагляду в “брежнєвській” Конституції (так її називали в народі) прокуратурі присвячена окрема глава (21), тоді як у Конституції 1936 р. норми, що регулювали діяльність прокуратури, містилися в розділі, який регулював діяльність суду³⁰¹.

У новій Конституції СРСР були сформульовані основні положення щодо організації та діяльності прокурорських органів. Саме вона визначала зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови і діяльності прокурорської системи, строки повноважень і порядок призначення прокурорів знизу вгору, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора СРСР³⁰².

Новацією було й те, що прокуратура здійснювала нагляд не тільки за точним виконанням законів, як це було раніше, а й за їх однаковим виконанням.

У новій Конституції СРСР у ст. 73 записано, що найвищі органи державної влади СРСР мають забезпечувати єдність законодавчого регулювання на всій території СРСР, а також встановлювалися Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік. Однак Конституція не передбачала механізму, за допомогою якого республіки могли б протидіяти тиску з боку загальносоюзних відомств. Інколи мали місце випадки, коли союзні органи державної влади й управління розв’язували питання, що належали до відання союзних республік³⁰³. Отже, правовий статус УРСР як суверенної держави в досліджуваній період майже у всіх галузях життя був фікцією³⁰⁴.

Конституція УРСР, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР дев’ятого скликання 20 квітня 1978 р., практично повністю рецепіювала Конституцію СРСР. У ній прокуратурі також була присвячена окрема 19 глава³⁰⁵. У статті 162 Конституції зазначалося, що Генеральний прокурор СРСР, Прокурор УРСР та нижчі прокурори здійснюють найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР³⁰⁶.

Те, що прокурорський нагляд вважався найвищим, на наш погляд, можна пояснити бажанням партії підкреслити його місце серед інших контрольно-наглядових органів, оскільки прокурорський нагляд поширювався і на них.

Після прийняття нового Основного Закону необхідно було негайно приймати закон про прокуратуру, який зберіг би найважливіші положення законодавства про прокуратуру попередніх років, розвинув їх, виходячи з умов того часу. Норми законодавства про прокуратуру потрібно було привести у відповідність з галузевим загальносоюзним та республіканським законодавством, яке було прийняте в ході правової реформи кінця 1960-х – початку 1970-х років. Адже Положення “Про прокурорський нагляд в СРСР” 1955 р. багато в чому не відповідало вимогам часу і розвитку держави. У прийнятих Основах законодавства з різних галузей права, у кримінальних, кримінально-процесуальних, цивільно-процесуальних кодексах союзних республік з урахуванням сучасних вимог визначалися сутність та зміст прокурорського нагляду у сфері кримінального та цивільного судочинства. Усі ці новації повинні були відображатися в новому законі про прокуратуру.

Новий Закон “Про прокуратуру СРСР” був прийнятий на другій сесії Верховної Ради СРСР десятого скликання 30 листопада 1979 р.³⁰⁷ Він містив усі конституційні норми, що прямо регламентували призначення прокуратури в державі, тобто здійснення нею найвищого нагляду, її компетенцію, основи організації та принципи діяльності.

Характеризуючи Закон “Про прокуратуру СРСР”, слід зазначити, що в ньому вперше закріплений термін “загальний нагляд”, але повного роз’яснення цього терміну не подано.³⁰⁸ У Законі зазначено, що загальний нагляд – це нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. На наш погляд, слід погодитися з Ю.Л. Шульженком і М.К. Якимчуком, що термін “загальний нагляд” стосується відповідної сфери діяльності прокуратури, а не характеристики цієї діяльності в цілому, об’єднаної з іншими напрямками під загальною назвою “прокурорський нагляд”³⁰⁹. Новим було й те, що Закон 1979 р. передбачав посилення компетенції прокуратури у сфері загального нагляду³¹⁰. Внесення прокуратурою протесту відповідно до ч. 2. ст. 25 Закону на акт, що порушував права й обов’язки громадян, захищені законом, як і в інших передбачених законом випадках, призупиняло дію такого акта до розгляду протесту. І хоча така санкція існувала й раніше, але тільки з прийняттям Закону стала однією з найважливіших гарантій прав і свобод громадян СРСР.

Як уже зазначалося, Закон 1979 р. наділяв прокуратуру додатковими повноваженнями, а саме:

- 1) прокурорам було надане право отримувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення;
- 2) вимагати виділення спеціалістів для проведення перевірок;
- 3) давати приписи щодо усунення явних порушень законів;
- 4) попереджати про неприпустимість порушень закону;
- 5) опротестовувати акти державного арбітражу і народного контролю;
- 6) порушувати дисциплінарне провадження чи провадження про адміністративні правопорушення (ст. 23).

Законом чітко (ст. 3) були визначені основні напрямки діяльності прокуратури:

- нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (загальний нагляд);

- нагляд за виконанням законів органами дізнання і слідства;
- нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах;
- нагляд за додержанням законів у місцях утримання ув’язнених, у місцях попереднього ув’язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом;
- боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності;
- боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями;
- розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що вчинили злочин, забезпечення невідворотності відповідальності за злочин;
- розроблення разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання злочинів та інших правопорушень;
- координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями;
- участь у вдосконаленні законодавства і пропаганда радянських законів.

Слід зазначити, що останні три напрями діяльності в законодавстві про прокуратуру були закріплені вперше. Крім того, Закон “Про прокуратуру СРСР” уперше закріпив окремою статтею принципи організації та діяльності прокуратури. До них належали:

- єдність і централізація прокуратури;
- соціалістична законність;
- здійснення органами прокуратури нагляду за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи на місцеві особливості і всупереч будь-яким місцевим і відомчим впливам;
- вжиття заходів щодо виявлення та своєчасного усунення порушень, від кого б вони не надходили;
- взаємодія прокуратури з іншими органами держави і громадськими організаціями;
- незалежність органів прокуратури.

Ще більшу відповідальність покладали на органи прокуратури положення Закону про те, що вказівки Генерального прокурора СРСР з питань слідчої роботи є обов’язковими для виконання всіма слідчими органами. Аналіз показує, що Закон регламентував усі галузі діяльності органів прокуратури. Своїм наказом № 52 від 6 грудня 1975 р. Генеральний прокурор визначав усім прокурорам союзних і автономних республік, країв, областей, міст, автономних областей і округів, районним, військовим, транспортним та

іншим прокурорам, усім працівникам органів прокуратури суворо і неухильно виконувати Закон “Про прокуратуру СРСР”, удосконалювати роботу зі здійснення вищого нагляду за точним і єдиним виконанням законів, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями; покращити координацію дій правоохоронних органів, розвивати та зміцнювати зв’язки з трудовими колективами та громадськістю³¹¹.

Згідно зі ст. 163 Конституції УРСР Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори – Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень прокурорів усіх рівнів – 5 років (ст. 164 Конституції УРСР).³¹² Заслугує на увагу ще один момент, який у цей період мав важливе значення для діяльності прокуратури у сфері загального та конституційного нагляду. Стаття 113 Конституції СРСР 1977 р. наділяла Генерального прокурора СРСР правом законодавчої ініціативи. Конституція УРСР 1978 р. продублювала цю та інші норми, наділивши Прокурора УРСР правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР (ст. 101)³¹³. Слід додати, що як Генеральний прокурор СРСР, так і Прокурор УРСР мали право внести подання до Президій відповідних Верховних Рад з питань, які вимагали тлумачення законів. На жаль, у наш час Генеральний прокурор України такої функції позбавлений.

І тут автор повністю поділяє і підтримує позицію М.К. Якимчука та інших учених, які цілком слушно заявляють, що наділення органів прокуратури правом законодавчої ініціативи зумовлене самою природою, роллю і призначенням прокуратури в нашій країні³¹⁴. Адже прокуратура має у своєму розпорядженні численні матеріали щодо практичного втілення в життя тих чи інших актів та недоліків при їх застосуванні.³¹⁵ На думку автора, як вченого і практика з досвідом роботи в органах прокуратури, Генеральний прокурор України повинен аргументовано порушувати питання про внесення змін, поправок і доповнень до існуючих законів, прийняття нових законів, а також про їх тлумачення. Адже тільки він постійно аналізує стан законності в державі, а зроблені ним висновки свідчать про життєздатність того чи іншого закону та про те, що можна зробити для усунення недоліків.

У другій половині 1980-х років у СРСР розпочалася так звана перебудова, а прокурорський нагляд діяв як чіткий злагоджений механізм. Серед найважливіших соціально-економічних завдань

КПРС головне місце відводила досягненню якісних показників в економіці і набуттю нею швидких темпів інтенсивного розвитку, зростанню усіх показників у державі з метою досягнення світового рівня продуктивності праці. Генеральний секретар ЦК КПРС М.С. Горбачов на березневому (1985) Пленумі ЦК КПРС поставив завдання неухильно здійснювати плановий розвиток економіки, зміцнення соціалістичної власності, посилювати зацікавленість керівників різних рівнів у кінцевому результаті своєї праці³¹⁶. У цих процесах важлива роль відводилася зміцненню законності в господарських відносинах, а також рішучій боротьбі з порушеннями державної та трудової дисципліни. Як наслідок, підвищувалася роль державного контролю взагалі і прокурорського нагляду зокрема.

Прокурорському нагляду КПРС відводила роль діючого гаранта законності в господарських відносинах. Повноваження прокуратури значно розширилися. Закон “Про прокуратуру СРСР” виділив як один з основних напрямів у її діяльності – боротьбу з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності, нагляд за законністю в господарській діяльності з тим, щоб у випадках втручання прокурора рішуче припинялися будь-які порушення законів у господарському механізмі³¹⁷.

Слід зауважити, що 12 січня 1983 р. Президія Верховної Ради СРСР, відзначивши у своїй Постанові “Про діяльність прокуратури СРСР” позитивну роботу органів прокуратури в цьому напрямку, водночас запропонувала звернути особливу увагу на забезпечення соціалістичної законності в господарській діяльності, на подальше зміцнення державної, планової і трудової дисципліни, на постійну охорону соціалістичної власності³¹⁸.

Генеральний прокурор СРСР О.М. Рекунков видав листа на виконання цієї постанови, в якому вимагав постійно покращувати якість і результативність прокурорського нагляду³¹⁹. Прокурор УРСР П.Г. Осипенко також вимагав від підлеглих прокурорів негайного посилення прокурорського нагляду. Більше того, у своїй статті “Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах” ще у 1981 р. він зазначав недоліки прокурорського нагляду при проведенні перевірок з виконання планової дисципліни³²⁰.

Так, тільки за 1985–1988 рр. прокурором Сумської області за аналогічне порушення планової дисципліни до дисциплінарної і матеріальної відповідальності було притягнуто більше ніж 170 керівників³²¹.

В Україні стало правилом, щоб прокуратура будь-якого рівня мала необхідну інформацію про стан законності на піднаглядній території. Здійснюючи загальний нагляд, прокуратура включилася в господарські відносини, чим фактично підмінювала керівників господарств, але, як не парадоксально, це заохочувалось прокуратурою республіки і Генеральним прокурором СРСР.

Прокуратура України чітко виконувала також вказівки керівників партійних органів з цього приводу. Так, після виступу члена Політбюро ЦК КПРС, першого секретаря ЦК Компартії України В.В. Щербицького, який зазначив, що "... не можна і надалі терпіти факти приписок і окомиллювання, спроби окремих керівників виконувати взяті зобов'язання шляхом обману, підтасовування статистичних даних..."³²², в органах прокуратури були розроблені і здійснені заходи щодо усунення цього явища. Дійшло до того, що прокурори почали перевіряти не тільки кількість заготовлених кормів для великої рогатої худоби в колгоспах і радгоспах, а й раціон кормів для них.

Свою роботу з нагляду за додержанням законодавства у сфері господарських відносин прокурори узагальнювали і результати надавали партійним органам.

Виконуючи вказівку прокурора УРСР П.Г. Осипенко, прокуратура Сумської області, як і інші обласні прокуратури, узагальнила практику діяльності органів прокуратури з нагляду за виконанням законів про відповідальність за випуск неякісної, нестандартної і некомплектної продукції в 1988–1990 рр. Результати показали, що шкода від її випуску промисловими підприємствами залишається великою особливо в тих галузях, що займаються випуском товарів широкого вжитку. Тому за поданням прокурорів в області до матеріальної відповідальності було притягнуто винних осіб на 27% більше, ніж за 1985–1988 рр. Крім того, прокурори області подавали позови до них і стягли в судовому порядку понад 89 тис. руб. збитків³²³.

Прокуратура УРСР почала працювати прозоріше, прокурори систематично інформували населення про стан законності та вжиті заходи щодо її зміцнення та боротьби зі злочинністю. Прокурори УРСР першими в СРСР запровадили в практику доповіді на сесіях рад народних депутатів про стан законності та інформували про це населення на зборах трудових колективів і сільських зібраннях. Робота прокуратури висвітлювалася також і в засобах масової інформації. Обґрунтовано вважаючи, що листи і скарги громадян були сигналами про порушення законності, прокурори УРСР організували особистий прийом громадян як за місцем їх роботи, так і за

місцем проживання. Як і раніше, велика увага приділялася питанням підвищення кваліфікації і професійної майстерності прокурорів і слідчих. Так, прокуратура Харківської області регулярно проводила семінари прокурорів та слідчих з різних питань, у тому числі перевірки виконання законодавства зі збереження сільськогосподарської техніки. За зразкову роботу колишній прокурор Харківської області, державний радник юстиції Г.К. Кожевников був заохочений прокурором УРСР та направлений до Москви, де виступив на нараді в Прокуратурі СРСР перед прокурорами деяких областей і районів СРСР³²⁴.

Нелегким випробуванням для військових прокуратур стала Чорнобильська трагедія. Адже головний тягар завдань з ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС був покладений на військові формування, для обслуговування яких у 1986 р. була створена 110-та військова прокуратура з місцем дислокації в селищі Оране Іванківського району Київської області. Ця прокуратура була розформована лише в 1991 р.³²⁵

Реформи М.С. Горбачова розпочалися під трьома гаслами "гласність", "прискорення" та "перебудова". Гласність допомогла вивільнити сили, які виступали за лібералізацію режиму. З'явилися нові люди, що не погоджувалися з лінією КПРС. Розпочалася майже відкрита критика КПРС і сталінізму.

Горбачов провів велику законодавчу роботу. У 1988 р. легалізували приватну підприємницьку діяльність, хоча не всім це подобалося. Була прийнята низка законів: про право громадян на судове оскарження неправомірних рішень адміністрації; про державну безпеку; про пресу та засоби масової інформації; про громадські організації; про в'їзд і виїзд з СРСР; про підприємництво в СРСР; про кооперацію в СРСР; про власність в СРСР; Основи законодавства СРСР і союзних республік про оренду та ін.

У цей період на прокуратуру покладалося безліч невластивих прокурорському нагляду обов'язків, тому другорядними ставали її основні функції щодо нагляду за законністю. Знову з'явилася "телефонне право", використовуючи яке на прокуратуру чинили тиск. У результаті цього багато правопорушників, що входили до "номенклатури", ухилилися від кримінальної відповідальності.

Як уже зазначалося, за часів "перебудови" органи прокуратури УРСР також керувалися принципами, передбаченими ст. 4 Закону "Про прокуратуру СРСР".

Перший принцип полягав у тому, що органи прокуратури становили єдину і централізовану систему, до складу якої входила Прокуратура СРСР, яку очолював Генеральний прокурор СРСР з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим.

Другим принципом було те, що всі органи прокуратури діяли, спираючись на соціалістичну законність, відповідно до Конституції СРСР, Конституцій союзних і автономних республік. Слід зазначити, що цей принцип був закріплений також у ст. 4 Конституції СРСР і керуватися ним повинні були всі органи СРСР, а не тільки прокуратура.

Третій принцип полягав у тому, що органи прокуратури здійснювали нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи на місцеві впливи.

Четвертий принцип зобов'язував працівників прокуратури вживати заходів щодо виявлення і своєчасного усунення будь-яких порушень закону, хто б їх не скоїв.

Відповідно до п'ятого принципу органи прокуратури у своїй діяльності повинні були взаємодіяти з радами народних депутатів, іншими державними органами, громадськими організаціями і трудовими колективами щодо зміцнення правопорядку.

І останній, шостий, принцип зобов'язував органи прокуратури здійснювати свої повноваження незалежно від місцевих органів влади, підкоряючись лише Генеральному прокурору СРСР. Слід зазначити, що цей принцип був лише декларативним, тому що згідно зі ст. 6 Конституції СРСР 1977 р.³²⁶ і Конституції УРСР 1978 р.³²⁷ комуністична партія була проголошена керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій. Зрозуміло, що за таких обставин прокуратура передусім виконувала рішення партійних органів, які фактично формували її склад. Прокуратура не мала права здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів структурами КПРС і КПУ.

Працівники органів прокуратури СРСР узагалі і УРСР зокрема проводили роботу з реабілітації жертв сталінських репресій.

У другій половині 1980-х рр. структура і штатна чисельність органів Прокуратури УРСР не змінювалися. Велике значення для кадрової політики органів прокуратури СРСР мав наказ Генерального прокурора СРСР № 81 від 2 листопада 1987 р. "Про номенклатуру посад керівних працівників органів прокуратури, які призначаються і звільняються Генеральним прокурором СРСР, і про облі-

ково-контрольну номенклатуру посад". Цим наказом вносилися суттєві зміни в порядок призначення і звільнення прокурорів і слідчих, які займали відповідальне становище в органах прокуратури. До компетенції Генерального прокурора СРСР було віднесено: призначення і звільнення начальників управлінь і відділів, їх заступників, помічників Генерального прокурора СРСР з особливих доручень, слідчих, старших слідчих, старших слідчих з особливо важливих справ, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів. Крім того, він мав право звільняти та призначати всіх прокурорів, передбачених ст. 166 Конституції СРСР.

Слід звернути увагу на те, що політичне становище в союзних республіках (Узбекистан, Азербайджан, Казахстан) було нестабільним. Побояючись втратити вплив на місцях, Генеральний прокурор СРСР зазначеним наказом відніс до своєї номенклатури посади прокурорів міст – столиць союзних республік, а також керівників слідчих частин прокуратур республік, країв, областей, міст, транспортних та інших прокуратур, які прирівнювалися до прокуратур областей. Цим самим наказом Генеральний прокурор СРСР встановив обліково-контрольну номенклатуру Прокуратури СРСР. Це означало, що, хоча на посаду призначав прокурор республіки чи Головний військовий прокурор, затверджував призначення на посаду Генеральний прокурор СРСР. Тобто в системі органів прокуратури ще більше посилилася централізація.

Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів союзних республік, у тому числі й УРСР, установити аналогічну номенклатуру посад прокурорів і слідчих, і при доборі кадрів забезпечити жорстке застосування партійних принципів для того, щоб на керівні посади призначалися працівники, які б допомагали втілювати в життя рішення партії і радянського уряду щодо зміцнення соціалістичної законності і правопорядку. І знову виникає питання: чи може йти мова про незалежність органів прокуратури?

Прокурор України П.Г. Осипенко на нараді прокурорів різних рівнів у м. Києві в березні 1989 р. у своєму виступі вимагав від них, щоб у разі виявлення порушення законів у ході перевірки їх дії обов'язково були результативними, інакше буде принижено й політичне, і правове призначення прокурорського нагляду. У межах своєї компетенції прокурор повинен бути найбільш "поінформованою фігурою". Саме від нього, як зазначав П.Г. Осипенко, повну і правдиву інформацію повинні отримувати партійні, радянські органи, громадські організації і трудові колективи³²⁸. З метою виконання

поставленого прокурором республіки завдання прокурорські працівники міст і районів України вживали всіх заходів для підвищення своєї професійної майстерності і кваліфікації. Їм необхідно було добре орієнтуватися в оперативній обстановці, знати структуру і динаміку злочинності, стан законності і громадської думки.

Через погіршення криміногенної ситуації в СРСР ЦК КПРС у Постанові від 2 квітня 1988 р. “Про стан боротьби зі злочинністю в країні і додаткові заходи щодо попередження правопорушень”³²⁹ зобов’язав правоохоронні органи, у тому числі й Прокуратуру СРСР, посилити боротьбу зі злочинністю, а також звернути особливу увагу на організацію глибокої аналітичної роботи, яка б дозволяла своєчасно виявляти найнебезпечніші криміногенні ділянки і вживати заходів щодо їх ліквідації. Ці заходи не змогли зупинити зростання злочинності і порушень законності не тільки в Україні, але й в СРСР. Тому 4 серпня 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла Постанову “Про рішуче посилення боротьби із злочинністю”³³⁰, у якій також увага керівників правоохоронних органів була загострена на значному зростанні злочинності, у тому числі організованої.

На виконання зазначеної постанови в Україні, як і в інших регіонах колишнього СРСР, були створені тимчасові комітети для боротьби зі злочинністю у складі керівників органів прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, судів і юстиції, а також народних депутатів, які обрані чи працюють на відповідній території. 6 березня 1990 р. Постановою Верховної Ради СРСР “Про створення комітету Верховної Ради СРСР з питань правопорядку і боротьби із злочинністю”³³¹ зазначеному комітету були передані функції і повноваження Тимчасового комітету. Така сама робота була проведена на місцях. В Україні в обласних центрах і містах широко розгорнули свою роботу тимчасові комітети. Виконуючи свої завдання з координації діяльності правоохоронних та інших органів і громадських організацій, тимчасові комітети діяли на підставі Конституції СРСР, УРСР, законів СРСР і УРСР, хоча не підміняли правоохоронні органи. Безумовно, органи прокуратури зберігали за собою координаційну функцію відповідно до ст. 3 Закону “Про прокуратуру СРСР”.

Сьогодні деякі реформатори органів прокуратури висловлюють думку про те, що прокуратура, виконуючи координаційну функцію, підміняла керівників інших правоохоронних органів, тому не слід при розбудові незалежної держави наділяти її такою функцією. З такими висновками не можна погодитися. Особистий

досвід дає право автору стверджувати, що прокуратура не здійснювала організаційного керівництва цими органами і не мала жодних переваг перед ними. Кожний правоохоронний орган виконував лише свої обов’язки незалежно один від одного.

В УРСР важливими актами в галузі цивільного права стали Закони “Про власність” від 7 лютого 1991 р.³³² та “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р.³³³ Вони приймалися як на рівні Союзу, так і в Україні, хоча й мали суттєві суперечності. В умовах послаблення влади союзних структур розгорнулася справжня “війна” союзних і республіканських законів, яка набула особливого напруження після проголошення в Україні 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет. Рятуючи становище, Верховна Рада СРСР прийняла 24 жовтня 1990 р. Закон СРСР “Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР”³³⁴, у якому, зокрема передбачалося, що Закони, Укази Президента СРСР, видані в межах його повноважень, є обов’язковими до виконання всіма державними і громадськими органами, посадовими особами і громадянами на території Союзу РСР. Однак Україна, як і інші союзні республіки, проігнорувала цей закон. Більш того, у той самий день, 24 жовтня 1990 р., Верховна Рада УРСР прийняла Закон “Про внесення змін і доповнень до Конституції УРСР”, за яким ст. 71 Конституції забезпечувала на території УРСР верховенство законів республіки³³⁵. Цього вимагали й прокурори деяких республік, країв та областей, що були присутні на всесоюзній нараді працівників органів прокуратури СРСР в Москві 13 лютого 1991 р. Генеральний секретар КПРС М. Горбачов у розгорнутій політичній промові підкреслив, що прокурори разом з іншими правоохоронними органами діють на вістрі політики і повинні нести професійну відповідальність за те, що відбувається в державі, що завданням моменту є стабілізація ринку, фінансів, економіки, а головне, громадського порядку і законів. Він підкреслив, що “там, де мова йде про захист конституційних прав громадян під час “війни законів”, прокуратура повинна виступити як цілісний ефективний організм”³³⁶.

Колишній Генеральний прокурор СРСР М. Трубін також зазначив, що “події в Литві, Латвії, Грузії та інших регіонах СРСР ще раз переконливо довели, що народу, державі потрібна сильна прокуратура, яка б зуміла ліквідувати проблему законності правових актів, особливо місцевої влади, тому що остання привласнює собі законодавчі функції”. Наприклад, в “Універсалі про владу”, який був

прийнятий Тернопільською міською радою, було проголошене право ухвалювати рішення, незважаючи на республіканське законодавство, раді підпорядковувалися всі правоохоронні органи. М. Трубін підкреслював, що головне – “перебороти фактичну децентралізацію прокурорської системи, перші паростки якої виникли в СРСР, а кожен прокурор повинен розуміти шкоду правового хаосу, правової анархії для долі Союзу і республік”³³⁷.

На той час працювати в Прокуратурі УРСР було нелегко, тому що згідно із Законом “Про Прокуратуру СРСР” вона підпорядковувалася Генеральному прокурору СРСР, який вимагав здійснення нагляду за виконанням союзних законів.

Незважаючи на бажання М. Горбачова, ефективність його реформ була дуже низькою, оскільки СРСР вже почав розвалюватися і кожна республіка виконувала насамперед свої закони.

Підбиваючи підсумки викладеного в цьому розділі, слід зазначити, що радянська влада не визнавала теорії поділу влад, а тому й наділила органи прокуратури безмежною контрольно-наглядовою функцією, що збереглася з деякими обмеженнями до цього часу.

Ми вважаємо що наглядова функція повинна зберігатися за прокуратурою, але не в тих межах, як це було в досліджуваній період. Обґрунтування цієї думки буде подане в розділі V монографії. Разом з іншими вітчизняними³³⁸ та зарубіжними³³⁹ науковцями автор підтримує цю позицію і вважає, що прокуратуру не слід відносити до жодної гілки влади³⁴⁰.

Примітки

¹ Сухонос В.В. Історико-порівняльний підхід при дослідженні функцій прокуратури // Методологічні проблеми правової науки: Матеріали міжнародної наукової конференції (13–14 грудня 2002 р., м. Харків). – Х., 2003. – С. 361–363.

² Великий енциклопедичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 730.

³ Римские стоики: Сенека, Эпиктет, Марк Аврелий / Вступ. ст., сост., подгот. текста В.В. Сапова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб; Республика, 1998. – С. 119, 152, 256, 539.

⁴ Ренан Эрнест. История израильского народа. – М.: Издательство В. Шевчук, 2001. – С. 764.

⁵ Там же.

⁶ Сухонос В.В., Лакизюк В.П., Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В. Прокуратура України: Академічний курс: Підручник. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2005. – С. 24–25.

⁷ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – Изд. новое, испр. и доп. – СПб.: Издательство “Полигон”, 2003. – С. 611.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Давня історія України: Наукове видання / С.С. Березанська, В.М. Гладилін, М.І. Гладких та ін. – К.: Наукова думка, 1997. – С. 102.

¹¹ Сидихменов В.Я. Китай: Страницы прошлого. – Смоленск: Русич, 2003. – С. 289–335.

¹² Погребенные царства Китая / Пер. с англ. А. Чекмарева. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 1998. – С. 89.

¹³ Там же.

¹⁴ Право и суд в Византии IV–VIII в. – М., 1976. – С. 26–28.

¹⁵ Кифишин А.Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н. э. – К.: Вид-во “Аратта”, 2001. – Т. 1. – С. 496.

¹⁶ Історія української архітектури / Ю.С. Асеев, В.В. Вечерський, О.М. Годованюк та ін.; За ред. В.І. Тимофієнка. – К.: Техніка, 2003. – С. 21.

¹⁷ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Жизнь и гибель Херсонеса. – Х.: Майдан, 2000. – С. 8.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ Сугдея, Сурож, Солдайя в истории и культуре Руси-Украины: Материалы научной конференции (16–22 сентября). – К.; Судак: Академ-периодика, 2002. – С. 22–23.

²¹ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Цит. вид. – С. 74–75.

²² Зубарь В.М., Русяева А.С. На берегах Боспора Киммерийского. – К.: Издательский дом “Стилос”, 2004. – С. 167.

²³ Давня історія України: У 3 т. / Відповід. ред. С.Д. Крижницький. – К.: Інститут археології України, 1998. – Т. 2: Скіфо-антична доба. – С. 380.

²⁴ Всемирная история: Крестоносцы и монголы / Бадак А.Н., Войнич И.Е., Волчек Н.М. и др. – М: ХАРВЕСТ, 2002. – С. 132.

²⁵ Дейвис Норман. Европа: История / Пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. – К.: Основи, 2000. – С. 371.

²⁶ Клочков В.Г. История прокуратуры Украины: Монография. – 3-те вид., перероб. і доп. – К.: НТВ “Правник”, 2004. – С. 14.

²⁷ Дейвис Норман. Европа: История. – С. 422–423.

²⁸ Там само. – С. 423.

- ²⁹ Всемирная история: Начало возрождения / Бадак А.Н., Войнич И.Е., Волчек Н.М. и др. – М.: ХАРВЕСТ, 2002. – С. 66, 69.
- ³⁰ Дейвис Норман. Европа: История. – С. 423.
- ³¹ Ключков В.Г. История прокуратуры Украины: Монография. – С. 14; Шумський П.В. Прокуратура України: Навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факультетів – К.: Вентурі, 1998. – С. 21.
- ³² Дейвис Норман. Европа: История. – С. 423; Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – М.: ХАРВЕСТ, 2002. – С. 71-72.
- ³³ Дейвис Норман. Европа: История. – С. 423; Всемирная история: Начало возрождения / А. Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – М.: ХАРВЕСТ, 2002. – С. 422, 69.
- ³⁴ Сухонос В.В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури // Право України. – 2001. – № 8. – С. 103.
- ³⁵ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: Роль и место в системе государственной власти. – 1999. – С. 6.
- ³⁶ Трубицына Э.М., Якубович Н.А. Прокуратура некоторых буржуазных государств. Прокуратура во Франции, Италии, Японии. – М., 1972. – С. 192–193.
- ³⁷ Михайленко О. Прокуратура Федеративной Республики Германии: становления та повноваження // Право України. – 2000. – № 5. – С. 104.
- ³⁸ Италия. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – С. 306–307.
- ³⁹ Сухонос В.В. Особливості формування інституту прокуратури в країнах континентальної Європи // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: Зб. тез доповідей. – Суми, 2007. – С. 197–200.
- ⁴⁰ Уолкер Р. Английская судебная система. – М., 1980. – С. 305–36.
- ⁴¹ Панченко В. Міські та містечкові герби України. – К.: Вид. центр “Просвіта”, 2000. – С. 6–7.
- ⁴² Там само.
- ⁴³ Панченко В. Міські та містечкові герби України. – С. 6–7.
- ⁴⁴ Сухонос В.В., Лакизюк В.П., Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В. Прокуратура України. – С. 56–59.
- ⁴⁵ Полонська-Василенко Н. История Украины: У 2 т. – 3-те вид. – К.: Либідь, 1995. – Т. 1. До середины XVII столетия. – С. 307.
- ⁴⁶ Див.: Статути Великого князівства Литовського: У 3 т. / За ред. С. Ківалова, П. Музиченька, А. Панькова. – Одеса: Юридична література, 2003. – Т. 2.: Статут Великого князівства Литовського 1566 року.
- ⁴⁷ Там само. – С. 311.

- ⁴⁸ Там само. – С. 468.
- ⁴⁹ История української культури / Наукове видання: У 5 т. – К.: Наукова думка, 2001. – Т. 2: Українська культура XIII – першої половини XVII століть. – С. 59.
- ⁵⁰ Свербигуз В. Старосвітське панство. – Варшава, 1999. – С. 16.
- ⁵¹ Там само. – С. 17.
- ⁵² Там само. – С. 18.
- ⁵³ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – С. 9.
- ⁵⁴ Свербигуз В. Старосвітське панство. – С. 55.
- ⁵⁵ Грозовський І.М. Звичаєве право запорозьких козаків: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 1998. – С. 7.
- ⁵⁶ Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34–35.
- ⁵⁷ Дубич-Романович. Сказания иностранцев. – М., 1978. – С. 30.
- ⁵⁸ Штаден Г. Записки “О Москве Иоанна Грозного”. – М.; СПб, 1867. – С. 79–80, 110.
- ⁵⁹ Шлихтинг А. Новое известие. – № 5. – М., 1898. – С. 16.
- ⁶⁰ Законодательство Петра I. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 127.
- ⁶¹ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – С. 9–17.
- ⁶² Ключевский В.О. Сочинения. – М., 1958. – Т. 4. – С. 177, 179.
- ⁶³ Там же.
- ⁶⁴ Российское законодательство X–XX веков. – М., 1986. – Т. 4. – С. 182–186, 194–200; Колесницкий Н.Ф. Феодалное государство. – М., 1967. – С. 230; Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К., 1972. – С. 10.
- ⁶⁵ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С. 9–21; Сухонос В.В. Про об’єктивну обумовленість прокурорського нагляду // Сучасна картина світу: інтеграція наукового та позанаукового знання: Зб. наук. пр. – Суми, 2002. – С. 145–146.
- ⁶⁶ ПЗС РН–1. – Т. 1. – № 65; № 101; Т. IV. – № 1752; № 1760; № 1717; № 1813; № 2261; № 2493; № 2349; № 2396; № 2400; № 2425; № 2483; Т. V. – № 2727; № 2673; № 2726; № 2828; Т. VI. – № 3796; № 3534.
- ⁶⁷ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С. 5–11.
- ⁶⁸ Российское законодательство X–XX веков. – М., 1986. – Т. 4. – С. 198–199.

- ⁶⁹ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889. – С. 284.
- ⁷⁰ Звягинцев А., Орлов Ю. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. – М., 2001. – С. 12–15.
- ⁷¹ Законодательство Петра I. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 509.
- ⁷² Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – С. 284.
- ⁷³ Ключевский В.О. Сочинения. – Т. 4. – С. 177–180.
- ⁷⁴ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 9–19.
- ⁷⁵ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889. – С. 284–286.
- ⁷⁶ Российское законодательство X–XX веков: В 6 т. – М., 1986. – Т. 4. – С. 186–188.
- ⁷⁷ Законодательство Петра I. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 134.
- ⁷⁸ Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2001. – С. 42.
- ⁷⁹ Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. – 1997. – № 2. – С. 7.
- ⁸⁰ Ключевский В.О. Сочинения. – Т. 5. – С. 114.
- ⁸¹ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 40–41.
- ⁸² Там же. – С. 64–65.
- ⁸³ Ключевский В.О. Сочинения. – Т. 5. – С. 278.
- ⁸⁴ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – С. 304.
- ⁸⁵ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – С. 74–81.
- ⁸⁶ Клочков М.В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. – 1912. – Кн. 4. – С. 148.
- ⁸⁷ Учреждения для управления губерний Всероссийския империи (1775 г., ноября 7) // Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 223.
- ⁸⁸ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – С. 189.
- ⁸⁹ Там же. – С. 190.
- ⁹⁰ Манифест об учреждении министерств (1802 г., сентября 8) // Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 232–234.
- ⁹¹ Кони А. Ф. Собрание сочинений: В 8 т. – Т. 5. – С. 26–42.
- ⁹² Там же.
- ⁹³ Учреждения судебных установлений (1864 г., ноября 20) // Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 257.

- ⁹⁴ Там же.
- ⁹⁵ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. – СПб., 1898. – Т. XXV. – С. 404–405.
- ⁹⁶ Там же.
- ⁹⁷ Уставъ гражданского судопроизводства съ законодательными мотивами, разъяснениями правительствующего сената и комментариями русскихъ юристовъ: В 3 т. / Сост. И.М. Тютрюмов. – Петроград, 1916. – Т. 1. – С. 836–837.
- ⁹⁸ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. – Т. XXV. – С. 404–405.
- ⁹⁹ Квачевский А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным Уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. – СПб., 1869. – С. 74–75.
- ¹⁰⁰ Кони А.Ф. Собрание сочинений. – С. 122–124.
- ¹⁰¹ Уставъ уголовного судопроизводства. Систематический комментарий. – М., 1916. – Вып. V. – С. 1439–1440.
- ¹⁰² Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С. 36.
- ¹⁰³ Козир П. Військова прокуратура України // Вісник прокуратури України. – 2003. – № 11. – С. 5–6.
- ¹⁰⁴ Кони А.Ф. Собрание сочинений. – С. 12–21.
- ¹⁰⁵ Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. – Х., 2001. – С. 222–228.
- ¹⁰⁶ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. – Т. XXV. – С. 396.
- ¹⁰⁷ Муравьев Н.В. Наказ министра юстиции, генерал-прокурора чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов // Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сборник статей. – СПб., 2001. – С. 238–239.
- ¹⁰⁸ Там же.
- ¹⁰⁹ Тацій В. Що годиться для Лондона, передчасне для Києва // Голос України. – 1999. – № 66.
- ¹¹⁰ Щегловитов И.Г. Прокуратура на предварительном следствии // Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сборник статей. – СПб., 2001. – С. 183–185.
- ¹¹¹ Ювжик-Компанейц О.А. Участие прокурора в гражданском процессе // Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сборник статей. – СПб., 2001. – С. 225–236.
- ¹¹² Вышинский А.Я. Судустройство в СССР. – М., 1940. – С. 257.
- ¹¹³ Верстюк В. Українська Центральна Рада. – К., 1997. – С. 29.
- ¹¹⁴ Там само. – С. 55.
- ¹¹⁵ Там само.

- ¹¹⁶ Там само.
- ¹¹⁷ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 31–33.
- ¹¹⁸ Ковалевський М. При джерелах боротьби. Спомини, враження, рефлексії. – Іннсбрук, 1960. – С. 272–278.
- ¹¹⁹ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 38–42.
- ¹²⁰ Там само.
- ¹²¹ Там само. – С. 43–48.
- ¹²² Верстюк В. Українська Центральна Рада. – К., 1997. – С. 242.
- ¹²³ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали в 2 томах). – К., 1997. – Т. 1. – С. 408.
- ¹²⁴ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали в 2 томах). – С. 568–569.
- ¹²⁵ Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навч. посіб. – К., 1997. – С. 178.
- ¹²⁶ Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. – С. 63.
- ¹²⁷ Там само.
- ¹²⁸ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали в 2 томах). – С. 64.
- ¹²⁹ Матеріали і документи дев'ятої сесії Центральної Ради № 52 від 15.01.1918 // Українська Центральна Рада (Документи і матеріали в 2 томах). – К., 1997. – Т. 2. – С. 109.
- ¹³⁰ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали в 2 томах). – С. 330–335.
- ¹³¹ Там само.
- ¹³² Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. – С. 88.
- ¹³³ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 62.
- ¹³⁴ Там само. – С. 66.
- ¹³⁵ Там само.
- ¹³⁶ Клочков В.Г. Історія прокуратури України. – К., 2002. – С. 29.
- ¹³⁷ Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. – С. 196.
- ¹³⁸ Лозинський М. Галичина в рр. 1918–1920. – Нью-Йорк., 1970. – С. 45–46.
- ¹³⁹ Вістник Державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. – Вип. 3. – 2 березня 1919. – С. 12–13.
- ¹⁴⁰ Вістник Державного секретаріату військових справ. – Ч. 1. – Тернопіль, 1918. – 1 грудня. – С. 1–2.
- ¹⁴¹ Землянська В.В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – 2002. – С. 6–7.
- ¹⁴² Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 78–82.

- ¹⁴³ Козерод О.В. Переломные годы. Еврейская община Украины в первое послевоенное десятилетие: 1919–1939 гг. – Х., 1998. – С. 7–15.
- ¹⁴⁴ Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. – Історія Української Конституції. – К., 1993. – С. 95–118.
- ¹⁴⁵ Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1918 рр.). Частина перша // Український історичний журнал. – 1992. – № 6. – С. 131–134.
- ¹⁴⁶ Декрет о суде (СНК – ноябрь 1917 г.) // История советской прокуратуры в важнейших документах. – М., 1952. – С. 56.
- ¹⁴⁷ СУ УССР. – 1919. – № 11. – Ст. 141.
- ¹⁴⁸ Декрет Совета Народных Комиссаров Украины “О суде (декрет и временное положение)” от 19.02.1919 // СУ УСРР. – 1919. – № 11. – С. 162–163.
- ¹⁴⁹ Мурза В.В. Передумови створення прокуратури УСРР // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 12. – Ч. 1. – С. 206–209.
- ¹⁵⁰ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. – Х., 1920.
- ¹⁵¹ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Національний університет внутрішніх справ. – 2003. – С. 8–9.
- ¹⁵² Рогожин А.Й. Історія держави і права України. – К., 2000. – Т. 2. – С. 154–155.
- ¹⁵³ Рогожин А.Й. Організація нагляду за законністю в УСРР в період проведення Великої Жовтневої соціалістичної революції і в період іноземної воєнної інтервенції та громадянської війни // Питання історії держави і права Української РСР. – К., 1952. – С. 70–90; Сухонос В.В. Органи, що виконували функції прокуратури в Україні в 1917–1922 рр. // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 86–89.
- ¹⁵⁴ Семененко В.І. Історія Східної України: поновлення кайданів (1917–1921). – Х., 1995. – С. 231–261.
- ¹⁵⁵ Скрыпник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР: Отчетный доклад деятельности УССР: Отчетный доклад прокурора республики на 4-й сессии ВУЦИКа VIII созыва. – Х., 1925. – С. 28.
- ¹⁵⁶ Кожевников М.В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения // Ученые записки МГУ. – 1949. – Вып. 144, кн. 3. – С. 37–84.
- ¹⁵⁷ КІРС у резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – Ч. 1 (1892–1924 р.). – 7-ме вид. – 1954. – С. 563–564.
- ¹⁵⁸ Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 44. – С. 328–329.
- ¹⁵⁹ Там само. – С. 396.

- ¹⁶⁰ Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів і конференцій (1918–1956). – К., 1958. – С. 80.
- ¹⁶¹ ЗУ УСРР. – 1919. – № 86. – Ст. 436.
- ¹⁶² Звіт НКЮ за 1921 р. – Х., 1922. – С. 3.
- ¹⁶³ ЗУ УСРР. – 1920. – № 21. – Ст. 32.
- ¹⁶⁴ Там само.
- ¹⁶⁵ СУ УССР. – 1921. – № 17. – Ст. 528.
- ¹⁶⁶ Усенко І.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР /АН УССР, Ин-т гос-ва и права. – К., 1989. – 118 с.
- ¹⁶⁷ Любинский П. Восстановление прокуратуры // Право и жизнь. – 1922. – Кн. 1. – С. 84; Сухонос В.В. Визначення правового статусу прокуратури в Україні та Росії в 1917–1922 рр. // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 97–100.
- ¹⁶⁸ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С. 55–71.
- ¹⁶⁹ Сухонос В.В. Щодо становлення органів обвинувачення // Право України. – 2001. – № 5. – С. 121; Сухонос В.В. Історичні передумови створення прокуратури в Україні в період проведення НЕПу // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 10. – С. 92–94; Положення о прокурорском надзоре // Советская прокуратура. Сборник документов. – М., 1981. – С. 107.
- ¹⁷⁰ Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр. ХХ ст.) // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–162; Сухонос В.В. Прокурор на захисті прав неповнолітніх: погляд у минуле // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 12. – С. 33–43; Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за виправно-трудовими установами // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 1. – С. 15–25.
- ¹⁷¹ ЗУ УСРР. – 1922. – № 39. – Ст. 588; Бюлетень НКЮ УСРР. – Х., 1922. – № 9. – С. 70–73.
- ¹⁷² Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 45. – С. 197.
- ¹⁷³ Там само.
- ¹⁷⁴ Вісті Полтавського губкому КП(б)У. – Полтава, 1922. – № 7–8.
- ¹⁷⁵ Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925). – К., 1961. – С. 268–269.
- ¹⁷⁶ ДАХО, Ф.Р. – 203, оп.1, спр. 930, арк. 21.
- ¹⁷⁷ Судова реформа (збірник) / Видавництво НКЮ УСРР, Видання офіційне. – Х., 1923. – С. 3–20.
- ¹⁷⁸ Там само.
- ¹⁷⁹ Сухонос В.В. Взаємовідносини прокуратури і органів радянської влади на місцях у 1922–1925 рр. // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 9. – С. 91–93; Круглий стіл “Актуальні проблеми історії держави і права” // Вісник академії правових наук України. – 2001. – № 4(27). – С. 249–257.

- ¹⁸⁰ Судова реформа (збірник). – Х., 1923.
- ¹⁸¹ Усенко І.Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. – Х., 1996. – С. 20–74.
- ¹⁸² Вісник Радянської юстиції – Х., 1922. – № 5–7. – С. 153–154.
- ¹⁸³ Ростовский И. Прокуратура и местные органы. // Ежедневник Советской юстиции. – 1923. – № 12. – С. 272–273.
- ¹⁸⁴ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С. 69.
- ¹⁸⁵ Страхов М.М. Історія держави і права України. Академічний курс: В 2 т. / За ред. В.Я. Тація та ін. – К., 2000. – Т. 2. – С. 218–239.
- ¹⁸⁶ СЗ СССР. – 1931. – № 9. – Ст. 100.
- ¹⁸⁷ Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1995. – С. 41.
- ¹⁸⁸ Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). – К., 2001. – С. 163.
- ¹⁸⁹ Шаповал Ю., Пристайков В., Золотарев В. ЧК – ГПУ – НКВД в Україні: особи, факти, документи. – К.: Абрис, 1997. – С. 11–15; Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за діяльністю Державного політичного управління (ДПУ) в УСРР і його органів на місцях (1917–1930 рр.) // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – Вип. 4. – Луганськ, 2004. – С. 38–51.
- ¹⁹⁰ Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні. 1917–1953. – К., 1994. – Кн. 1. – С. 100–101.
- ¹⁹¹ Дейвіс, Норман. Європа: Історія. – С. 990.
- ¹⁹² Trotsky L.B., Stalin. An Appraisal of the Man and His Influence. – London, 1968.
- ¹⁹³ Довідник з історії України (А–Я): Посібник для серед. загальноосв. навч. закл. / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-ге вид., доопр. і допов. – К.: Генеза, 2002. – С. 167.
- ¹⁹⁴ Там само.
- ¹⁹⁵ Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада 2000 р. / Редкол.: В. А. Смолій та ін. – К.; Нью-Йорк: Вид-во М.П. Коць, 2003. – С. 64–65.
- ¹⁹⁶ Серафима (ігумена). Піст від диявола. – К.: Мистецтво, 2003. – С. 27.
- ¹⁹⁷ Субтельний Орест. Україна: історія / Пер. з англ. Ю.І. Шевчука; вступ. ст. С.В. Кульчицького. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Либідь, 1993. – С. 497.
- ¹⁹⁸ Известия. – 1922. – 15 марта.

- ¹⁹⁹ Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). – К., 2001. – С. 100.
- ²⁰⁰ СЗ ССРСР. – 1924. – № 23. – С. 203.
- ²⁰¹ Там же.
- ²⁰² ЗУ УСРР. – 1925. – № 3. – Ст. 320.
- ²⁰³ СЗ УСРР. – 1929. – № 26. – С. 281.
- ²⁰⁴ Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами дізнання: історичний аспект // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 18–19.
- ²⁰⁵ Суслло Д.С. З історії прокуратури Радянської – Україні // Проблеми правознавства: Міжвідомчий науковий збірник. – Видавництво Київського університету, 1967. – Вип. 7. – С. 96.
- ²⁰⁶ СЗ ССРСР. – 1930. – № 37. – С. 400.
- ²⁰⁷ СЗ ССРСР. – 1930. – № 23. – Ст. 225.
- ²⁰⁸ ЗЗ УСРР. – 1930. – № 22. – Ст. 223.
- ²⁰⁹ Вісті ВУЦВК УСРР. – 1930. – № 234 (3032). – 9 жовтня.
- ²¹⁰ ЗЗ УСРР. – 1932. – № 5. – Ст. 28.
- ²¹¹ ЗЗ УСРР. – 1932. – № 22–23. – Ст. 138.
- ²¹² ЗЗ УСРР. – 1932. – № 28. – Ст. 170.
- ²¹³ ЗЗ УСРР. – 1932. – № 16. – Ст. 113.
- ²¹⁴ ЗЗ УСРР. – 1932. – № 26–27. – Ст. 160.
- ²¹⁵ ЗЗ УСРР. – № 14. – Ст. 113.
- ²¹⁶ Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Х., 1932. – № 4–5. – С. 8–22.
- ²¹⁷ Трудова прокуратура в УСРР була ліквідована постановою Колегії НКЮ від 25 листопада 1933 р., погодженою з прокуратурою Союзу РСР 15 грудня того ж року, на основі якої був виданий наказ НКЮ і ДПУ від 13 грудня 1933 р. “Про трудову прокуратуру” // Бюлетень НКЮ УСРР. – Х., 1933. – № 35–36. – С. 15–16.
- ²¹⁸ Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Х., 1932. – № 13–14. – С. 16–27.
- ²¹⁹ Там само. – № 25–26. – С. 11; Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С. 88.
- ²²⁰ СУ УСРР. – 1922. – № 41. – Ст. 598.
- ²²¹ СЗ УСРР. – 1927. – № 36–38. – Ст. 167.
- ²²² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. – 9-е. изд. – М.: Политиздат, 1985. – Т. 6. – С. 105–106, 126, 127.
- ²²³ ЗЗ СРСР. – 1934. – № 15. – Ст. 103.
- ²²⁴ Сталін Й. Про революційну законність на даному етапі і про завдання боротьби з рештками ворожих класів: З доповіді на січневому пленумі ЦК та ЦК ВКП(б) // Революційне право. – 1933. – № 2. – С. 49–51.

- ²²⁵ Брок М.І. Органи юстиції Харківщини на новому етапі // Революційне право. – 1933. – № 9–10. – С. 11–24.
- ²²⁶ Вікторов А. Організаційні питання юстиції // Революційне право. – 1932. – № 5–6. – С. 135–155.
- ²²⁷ ДАХО, Ф.Р. – 872, оп. 1, – спр. 14929.
- ²²⁸ Беляев Микола. Богодухів: Трагедія 1933-го // Краєзнавство. – 1995. – № 1–4. – С. 48.
- ²²⁹ Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка. – С. 318.
- ²³⁰ Голод 1932–1933 років в Україні: причини та наслідки. – К.: Наукова думка, 2003. – С. 600.
- ²³¹ Там само. – С. 601.
- ²³² Голод 1932–1933 років в Україні: причини і наслідки. – С. 600.
- ²³³ ДАХО, Ф.П. – 2, оп. 1, спр. 102, арк. 4.
- ²³⁴ Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора // Социалистическая законность. – 1988. – № 11. – С. 3.
- ²³⁵ СЗ УСРР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
- ²³⁶ СЗ УСРР. – 1934. – № 1. – Ст. 2а, 2б.
- ²³⁷ Там само.
- ²³⁸ Свод законов СССР. – 1936. – № 40. – Ст. 338.
- ²³⁹ Советская прокуратура. – М., 1981. – С. 108–110.
- ²⁴⁰ Бюлетень Наркомюсту – УСРР. – Х., 1934. – № 8. – С. 17.
- ²⁴¹ Советская прокуратура. М., 1981. – С. 114.
- ²⁴² Там же. – С. 115–117.
- ²⁴³ Там же. – С. 118.
- ²⁴⁴ История советской прокуратуры в важнейших документах / Под ред. К.А. Мокичева. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1952. – С. 29.
- ²⁴⁵ Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). – К., 2001. – С. 178.
- ²⁴⁶ Там само.
- ²⁴⁷ Мироненко О.М., Усенко І.Б. П'ятирічка “великого терору” на Україні: 1937–1941 роки // Українська державність: історія і сучасність. – К., 1994. – С. 27.
- ²⁴⁸ Борисов В. Націоналістичне охвістя в оргкомітеті художників [Харкова] // Соціалістична Харківщина. – 1937. – 4 вересня.
- ²⁴⁹ Беземський Б. Ворожа наволоч в Одеському медінституті: Викриття ворожої діяльності директора Щербини та інших // Чорноморська Комуна. – 1937. – 24 вересня.

- ²⁵⁰ Брук Л., Запорізький Б. Логовище буржуазних націоналістів // *Комуніст*. – 1937. – 24 вересня.
- ²⁵¹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.Н. *Очерк истории советской Конституции*. – М., 1987.
- ²⁵² *СЗ УРСР*. – 1937. – № 30. – С. 121.
- ²⁵³ *ЗЗ УРСР*. – К., 1937. – № 30. – С. 15–16.
- ²⁵⁴ Шемшученко Ю.С. *Конституції і Конституційні акти України. Історія і сучасність*. – К., 2001. – С. 123–127.
- ²⁵⁵ *СП ССРСР*. – 1939. – № 35. – С. 241.
- ²⁵⁶ Якимчук М.К. *Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика*. – К., 2001. – С. 43.
- ²⁵⁷ Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия // Интернет-сайт Прокурорский НАДЗОР, 1999–2003. http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=159
- ²⁵⁸ Там же.
- ²⁵⁹ Там же.
- ²⁶⁰ Там же.
- ²⁶¹ Вышинский А.Я. *Судебные речи*. – 3-е изд. – М., 1953. – С. 470–473.
- ²⁶² Там же. – С. 541.
- ²⁶³ *Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Химичевой*. – М., 2001. – С. 46.
- ²⁶⁴ *Социалистическая законность*. – 1947. – № 5. – С. 9.
- ²⁶⁵ Ключков В.Г. *Історія прокуратури України: Монографія*. – К., 2002. – С. 71.
- ²⁶⁶ Козир П. *Військова прокуратура України // Вісник прокуратури*. – 2003. – № 11. – С. 6.
- ²⁶⁷ *Ведомости Верховного Совета СССР*. – 1946. – № 10.
- ²⁶⁸ *Советская прокуратура: Сборник документов*. – М., 1981. – С. 135.
- ²⁶⁹ *Хрестоматія з історії держави і права України*. – К., 1997. – Т. 2. – С. 378.
- ²⁷⁰ Там само.
- ²⁷¹ *Социалистическая законность*. – 1947. – № 5. – С. 12.
- ²⁷² *Соціалістична законність*. – 1946. – № 9. – С. 18.
- ²⁷³ *Ведомости Верховного Совета СССР*. – 1938. – № 11.
- ²⁷⁴ *Хрестоматія з історії держави і права України*. – К., 1997. – Т. 2. – С. 543.
- ²⁷⁵ *Голод в Україні 1946–1947. Документи і матеріали*. – Київ–Нью-Йорк, 1996. – С. 285–287, 298.
- ²⁷⁶ *Реабілітація репресованих: законодавство та судова практика*. – К., 1997. – С. 85–86.

- ²⁷⁷ Глух Ф.К. *Из истории Прокуратуры Украины // На страже советских законов / Гл. ред.: Н.В. Жогин, Р.А. Руденко*. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 108.
- ²⁷⁸ Там же.
- ²⁷⁹ Панкратов А.С. *Кадры советской прокуратуры // На страже советских законов / Гл. ред.: Н.В. Жогин, Р.А. Руденко*. – М.: Юрид. лит., 1972. – С.147.
- ²⁸⁰ *Ведомости ВС УССР*. – 1960. – № 23. – Ст. 176–177.
- ²⁸¹ *Ведомости ВС СССР*. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
- ²⁸² Тацій В.Я., Гончаренко В.Д. *Історія держави і права України. Академічний курс: У 2 т.* – К., 2001. – Т. 2. – С. 425.
- ²⁸³ Там само. – С. 284.
- ²⁸⁴ *Советская прокуратура. Сборник документов*. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 285.
- ²⁸⁵ Якимчук М.К. *Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика*. – К., 2001. – С. 44.
- ²⁸⁶ *Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР*. – М., 1976. – С. 220.
- ²⁸⁷ *Советская прокуратура: Сборник документов*. – С. 148–149.
- ²⁸⁸ Там же.
- ²⁸⁹ *Ведомости Верховного Совета Союза ССР*. – 1959. – № 9. – Ст. 67.
- ²⁹⁰ Басков В.И. *Курс прокурорского надзора: Учебник*. – М., 1998. – С. 29.
- ²⁹¹ *Социалистическая законность*. – 1966. – № 3.
- ²⁹² *Ведомости ВС СССР*. – 1960. – № 10. – Ст. 65; № 18. – 149.
- ²⁹³ *Історія держави і права УРСР*. – 1967. – Т. 2. – С. 331.
- ²⁹⁴ Сухонос В.В. *Організація і діяльність прокуратури України: історія і сучасність*. – С. 80–87.
- ²⁹⁵ *Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР*. – М., 1976. – Ч. 1. – С. 30–37.
- ²⁹⁶ *Ведомости Верховного Совета СССР*. – 1966. – № 19. – Разд. 3.
- ²⁹⁷ *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1966. – № 4. – Ст. 15.
- ²⁹⁸ *Советское государство и право*. – 1964. – № 11. – С. 77.
- ²⁹⁹ *Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР*. – М., 1976. – Ч. 1. – С. 37–45.
- ³⁰⁰ *Материалы XXIII съезда КПСС*. – М., 1966. – С. 33–75.
- ³⁰¹ *Конституция (Основной закон) СССР*. – М., 1977. – С. 44–45.
- ³⁰² Там же.
- ³⁰³ Погорілко В.Ф. *Національно-державний устрій СРСР*. – К., 1989. – С. 17.

- ³⁰⁴ Гончаренко В.Д. Історія держави і права України. Академічний курс: У 2 т. – К., 2000. – Т. 2. – С. 459.
- ³⁰⁵ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 200–201.
- ³⁰⁶ Там само.
- ³⁰⁷ Социалистическая законность. – М., 1980. – С. 28–53.
- ³⁰⁸ Советская прокуратура. Сборник документов. – М., 1981. – С. 244.
- ³⁰⁹ Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. – М., 1999. – С. 176.
- ³¹⁰ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – К., 2001. – С. 48.
- ³¹¹ Советская прокуратура. Сборник документов. – М., 1981. – С. 252.
- ³¹² Там само. – С. 668.
- ³¹³ Там само. – С. 656.
- ³¹⁴ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – С. 48.
- ³¹⁵ Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации. – С. 177.
- ³¹⁶ Материалы Пленума ЦК КПСС. 11 марта 1985 г. – М., 1985. – С. 10.
- ³¹⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
- ³¹⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
- ³¹⁹ Социалистическая законность. – 1983. – № 3. – С. 7.
- ³²⁰ Осипенко П.Г. Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах. // Радянське право. – 1981. – № 9. – С. 13.
- ³²¹ Звіти органів прокуратури Сумської області за 1985–1988 рр. Форма “П”.
- ³²² Щербицький В.В. Совершенствовать руководство экономикой, развивать инициативу масс // Коммунист Украины. – 1981. – № 2. – С. 6.
- ³²³ Звіти органів прокуратури Сумської області за 1988–1990 рр. Форма “П”.
- ³²⁴ Материалы встречи в Прокуратуре СССР с лучшими работниками районных, городских и некоторых областных прокуратура в апреле 1988 года. – М., 1988. – С. 49–54.
- ³²⁵ Козир П. Військова прокуратура України. // Вісник прокуратури. – 2003. – № 11. – С. 7.
- ³²⁶ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 376, 379.
- ³²⁷ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 158.

- ³²⁸ Виступ прокурора УРСР Осипенко П.Б. перед прокурорами міст і районів на розширеній колегії прокуратури України. – Київ, березень 1989 р. – С. 3–8.
- ³²⁹ Правда. – 1988. – 13 апреля.
- ³³⁰ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 9. – Ст. 202.
- ³³¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 162.
- ³³² Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
- ³³³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
- ³³⁴ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 44. – Ст. 918.
- ³³⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 606.
- ³³⁶ Горбачов М.С. Выступление на всесоюзном совещании работников прокуратуры СССР // Социалистическая законность. – 1991. – № 3. – С. 5–6.
- ³³⁷ Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социалистическая законность. – 1991. – № 3. – С. 7–16.
- ³³⁸ Ярмиш А.Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади. // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 21. – С. 14–19.
- ³³⁹ Корневский Ю. Отменять общий надзор прокуратуры преждевременно. // Российская юстиция. – 1995. – № 4. – С. 38–39.
- ³⁴⁰ Сухонос В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України. – 2000. – № 6. – С. 10–13.

Система та функціональна модель прокуратури України

2.1. Система та функції прокуратури

Прокуратура України відповідно до ст. 6 і 13 Закону України “Про прокуратуру” є єдиною системою, що здійснює від імені держави нагляд за дотриманням чинних на її території законів.

Структуру органів прокуратури України можна визначити за допомогою схеми, наведеної на рис. 2.1.

Як видно з рис. 2.1, систему прокуратури України утворюють: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей та прирівняні до них, спеціалізовані прокуратури, Військова прокуратура, Академія Генеральної прокуратури.

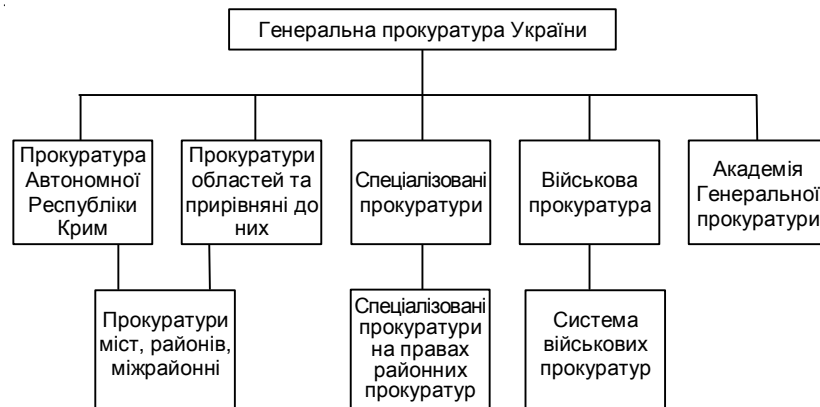


Рис. 2.1. Система органів прокуратури України

Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який має першого заступника і заступників. У Генеральній прокуратурі створена Колегія у складі Генерального прокурора України, його першого заступника і заступників та інших прокурорських працівників. Крім того, до структури Генеральної прокуратури України входять: головні управління, управління й відділи¹. Керівники головних управлінь і відділів на правах управлінь є старшими помічниками, а їх заступники і начальники відділів у складі управлінь помічниками Генерального прокурора України². Генеральний прокурор також має радників і помічників з особливих доручень. Помічників з особливих доручень також мають і його заступники. У головних управліннях, управліннях, відділах є посади старших прокурорів і прокурорів, старших прокурорів-криміналістів і прокурорів-криміналістів, старших слідчих і слідчих з особливо важливих справ.

У Генеральній прокуратурі України діє науково-дорадча рада, яка розглядає питання, пов'язані з організацією і діяльністю органів прокуратури.

Наступною ланкою органів прокуратури є прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (на правах обласних), транспортні, природоохоронні, а також прокуратури, що діють на режимних об'єктах.

У складі прокуратури Автономної Республіки Крим, обласних та прирівняних до них прокуратур створюються колегії, управління та відділи, які очолюють начальники управлінь і відділів, які одночасно є старшими помічниками і помічниками прокурорів АРК і областей. У зазначених прокуратурах також утворюються посади старших помічників і помічників прокурора, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів, старших прокурорів-криміналістів і прокурорів-криміналістів, а також слідчих з особливо важливих справ і старших слідчих.

Найчисленнішою ланкою в системі органів прокуратури України є прокуратури міст, районів і прирівняні до них військові та інші спеціалізовані прокуратури, які очолюють відповідні прокурори.

У зазначених прокуратурах також запроваджені посади першого заступника, заступників, старших помічників і помічників прокурорів, старших прокурорів-криміналістів та прокурорів-криміналістів, а також старших слідчих та слідчих.

Слід зазначити і специфіку елементів, що утворюють структуру органів прокуратури. У системі органів прокуратури окремі функції

виконуються не підрозділами, а особами, що обіймають певні посади, наприклад, такими структурними одиницями є помічники і старші помічники прокурорів районів і міст. До структурних одиниць також слід віднести в прокуратурах міст і районів, де немає слідчих підрозділів, слідчих, старших слідчих та слідчих з особливо важливих справ.

Зважаючи на те що будь-яка система являє собою певну кількість взаємопов'язаних та взаємодіючих між собою елементів, системі органів прокуратури слід розуміти не лише як сукупність органів, але й урахувати управлінські відносини та організаційні зв'язки між ними.

Об'єднання органів та підрозділів прокуратури в організаційну єдність відбувається шляхом розподілу функцій, повноважень, установлення взаємовідносин між елементами структури. Тому функції, повноваження, взаємовідносини становлять взаємозв'язки елементів структури, основним змістом яких є взаємодія.

Дослідження зв'язків як усередині системи прокуратури, так і з іншими соціальними системами дає право стверджувати, що вони можуть бути розміщені по вертикалі, пов'язуючи елементи внутрішнього управління, і по горизонталі, підтримуючи зв'язок з однопорядковими системами всередині прокуратури та з іншими соціальними системами.

Виділення вертикальних і горизонтальних зв'язків між елементами структури базується на відносинах субординації і координації, тобто підпорядкованості і погодження поведінки суб'єктів відносин. Такий характер взаємозв'язків визначає лінійно-функціональний тип побудови організаційної структури. Саме за таким принципом побудована система органів прокуратури України. Вона створюється шляхом формування апарату управління тільки з підпорядкованих органів, підрозділів та одиниць. Ланки кожного нижчого рівня знаходяться в безпосередньому (лінійному) підпорядкуванні стосовно керівника вищого рівня.

Наведене дозволяє стверджувати, що кожний працівник прокуратури України підпорядкований і підзвітний тільки одному керівнику і через нього пов'язаний з вищою системою. Лінійний керівник, керуючись принципом єдиноначальності, відповідає за діяльність підпорядкованих йому органів і підрозділів.

Лінійна структура досить ефективна, тому що створюється на чітких і простих відносинах підпорядкованості. За таким принципом в органах прокуратури України складаються взаємовідноси-

ни, відбувається розподіл повноважень і функцій між прокурорами (їх заступниками) і очолюваними ними управліннями та іншими підрозділами органів прокуратури відповідного рівня³. Тобто прокурори прокуратури України, у тому числі міст, районів, областей, Автономної Республіки Крим, інших прирівняних до них прокуратур, видають накази, вказівки, розпорядження, що обов'язкові до виконання підлеглими працівниками. Таким чином, законодавче закріплення отримали лише відносини підпорядкованості.

Такий розподіл хоч і відображає дійсність, але все ж таки є однобічним. Поділяючи думку Б. Курашвілі⁴, В. Афанасьєва⁵ та Ю. Козлова⁶ з цього приводу, вважаємо, що система органів прокуратури базується на організаційних зв'язках трьох типів. До першого типу слід віднести організаційні зв'язки, що існують на основі субординації або підлеглості. Такі зв'язки з певною мірою умовності можна віднести до управлінських. Тобто за ними реалізується цілеспрямований управлінський вплив вищих органів прокуратури (суб'єктів управління) на нижчі органи прокуратури, підрозділи, посадових осіб (об'єкти управління).

До другого типу організаційних зв'язків, що відображають організаційні відносини, слід віднести зв'язки, побудовані на принципі реордінації (зворотного упорядкування), яка виникає між суб'єктом управління і об'єктом на зразок зв'язку “знизу вгору”.

Третім типом зв'язку, що використовується в організаційній структурі системи органів прокурорського нагляду, є зв'язок на зразок “суб'єкт–суб'єкт”, “об'єкт–об'єкт”. Зазначений тип зв'язку формується за принципом координації або погодження поведінки суб'єктів і об'єктів управління. Такий зв'язок, як правило, забезпечує взаємодію окремих частин системи органів прокуратури внаслідок добровільної згоди елементів, які її складають. Головним стимулюючим фактором для такої поведінки непідпорядкованих один одному, окремих підрозділів або співробітників, які виконують завдання, що стоять перед системою органів прокуратури, наприклад, щодо зміцнення законності, є відношення їх до однієї системи.

Важливе значення для організації діяльності прокуратури, крім Конституції України та Закону України “Про прокуратуру”, має Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України від 30.09.2005 № 53 (далі – Регламент)⁷. Відповідно до загальних положень Регламенту організація, засади і порядок діяльності Генеральної прокуратури України визначаються Конституцією України, Законом України

“Про прокуратуру”, іншими законодавчими актами, міжнародно-правовими договорами, наказами, інструкціями, розпорядженнями, вказівками Генерального прокурора України, Положеннями про структурні підрозділи, а також зазначеним Регламентом.

Керівництво Генеральною прокуратурою України відповідно до ст. 14 Закону України “Про прокуратуру” здійснює Генеральний прокурор України. Заступники Генерального прокурора України організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів згідно зі встановленим Генеральним прокурором України розподілом обов’язків, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції⁸.

Розподіл службових обов’язків між керівниками Генеральної прокуратури України та їх взаємозамінність визначаються наказом Генерального прокурора України.

Начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, їх заступники є безпосередніми організаторами роботи в підрозділах. Самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури – це Головне управління, управління, відділ, інші підрозділи на правах управлінь і відділів, які відповідно до затвердженої структури Генеральної прокуратури України не входять до складу інших підрозділів і підпорядковуються безпосередньо заступнику Генерального прокурора України або Генеральному прокурору України⁹.

Наказом Генерального прокурора України затверджуються Положення про самостійні структурні підрозділи, радника Генерального прокурора України, його помічника, яким визначаються їхні завдання, повноваження й обов’язки. Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України попередньо візуються їх начальниками, начальником Головного управління організаційного та правового забезпечення і відповідними заступниками Генерального прокурора України. Один примірник Положення після підпису передається до Головного управління організаційного та правового забезпечення¹⁰.

Розподіл функціональних обов’язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками та затверджується начальниками головних управлінь або заступниками Генерального прокурора України. Генеральний прокурор України затверджує розподіл обов’язків між працівниками підрозділу, який безпосередньо йому підпорядкований.

Робота структурних підрозділів центрального апарату організовується за територіально-предметним принципом з урахуванням

теоретичної підготовки, практичного досвіду, індивідуальних нахилів і здібностей працівників.

Для кожного працівника структурного підрозділу визначаються функціональні обов’язки та права, за яким закріплюються прокуратури обласного рівня, визначаються предметні напрями роботи, встановлюється обов’язковий мінімум інформації, документів, матеріалів і статистичних даних, необхідних для виконання покладених на нього завдань.

Прокурори структурних підрозділів здійснюють оперативний контроль за своєчасним і якісним виконанням планових та позапланових завдань, указівок, доручень керівництва Генеральної прокуратури України, розглядають звернення, вивчають внесені акти прокурорського реагування та інші документи закріплені за ними прокуратур, надають їм фахову практичну та методичну допомогу.

Прокурори структурних підрозділів відповідають за вплив заходів та управлінських рішень на ефективність роботи цих прокуратур з відповідного напрямку діяльності.

Представництво Генеральної прокуратури в судах загальної юрисдикції, господарських судах при розгляді вимог громадян і організацій, які висуваються до Генеральної прокуратури України та її посадових осіб, визначаються Генеральним прокурором України або виконуючим його обов’язки.

Перший заступник та заступники Генерального прокурора України – це повноважні особи, які підписують довіреності, позови, заяви, апеляційні й касаційні скарги, заяви про перегляд судових рішень через нововиявлені чи виняткові обставини, які подаються до судів загальної юрисдикції за справами і за якими Генеральна прокуратура України та її посадові особи виступають як сторони або суб’єкти оскарження.

Діяльність Генеральної прокуратури України здійснюється в умовах гласності¹¹. Офіційні повідомлення засобом масової інформації від імені Генеральної прокуратури України направляються прес-службою Генеральної прокуратури України за погодженням з Генеральним прокурором України або заступником, який відповідає за організацію роботи прес-служби.

Персональну відповідальність за достовірність і повноту наданих відомостей несуть керівники структурних підрозділів, начальник прес-служби Генеральної прокуратури, заступники Генерального прокурора України.

Генеральна прокуратура України має офіційний веб-сайт, на якому розміщуються інформація про діяльність органів прокуратури України, документи нормативного характеру, а також офіційні повідомлення для засобів масової інформації, які надходять від прес-служби. Порядок публікації матеріалів на веб-сайті встановлюється розпорядженням Генерального прокурора України.

На сьогодні Генеральна Прокуратура України складається з таких структурних підрозділів:

1. Апарат Генерального прокурора України.
2. Головне управління нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.
3. Управління нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими органів прокуратури.
4. Управління з розслідування особливо важливих справ.
5. Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави.
6. Управління нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті.
7. Управління підтримання державного обвинувачення в судах.
8. Головне управління військових прокуратур.
9. Управління кадрів.
10. Організаційно-контрольне управління.
11. Управління справами.
12. Міжнародно-правове управління.
13. Відділ правового забезпечення.
14. Відділ нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при вжитті інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
15. Відділ нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими Генеральної прокуратури України.
16. Відділ фінансування та бухгалтерського обліку.
17. Відділ прийому громадян, розгляду звернень та запитів народних депутатів України.
18. Прес-служба.
19. Академія прокуратури України.

За аналогією з Генеральною прокуратурою України за функціональним принципом побудовані обласні та міські прокуратури.

Переважна більшість обласних прокуратур складається з таких структурних підрозділів:

1. Управління нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.
2. Відділ нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими органів прокуратури.
3. Слідчий відділ.
4. Відділ криміналістики.
5. Слідче управління.
6. Управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави.
7. Управління нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті.
8. Відділ підтримання державного обвинувачення.
9. Відділ роботи з кадрами.
10. Організаційно-контрольний відділ.
11. Відділ нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при вжитті інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
12. Відділ фінансування та бухгалтерського обліку.
13. Відділ з питань розгляду листів та прийому громадян.

Окремі функції в обласних прокуратурах виконують старші помічники прокурорів¹².

У переважній більшості районних прокуратур через невелику штатну чисельність окремі структурні підрозділи не створюються. Такі прокуратури, як правило, діють у складі прокурора району, одного чи кількох його помічників, а також одного чи кількох слідчих прокуратури.

У процесі організації діяльності прокуратури подекуди виникає проблема розмежування повноважень між прокуратурами в межах одних адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, прокуратур міст і районів у містах з районним поділом.

У таких випадках розмежування повноважень здійснюється на підставі окремих наказів Генерального Прокурора України. Прикладом може бути наказ від 26.08.2005 № 1/2 “Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом”¹³. Відповідно до цього наказу, прокурори міст з районним поділом не повинні допускати безпідставного втручання в роботу районних у містах прокуратур, пов'язану з виконанням їхніх

процесуальних, управлінських та наглядових повноважень. Організацію роботи міських прокуратур необхідно здійснювати за галузевим і предметним принципами відповідно до вимог галузевих наказів Генерального прокурора України з урахуванням особливостей, визначених у цьому наказі.

З метою недопущення дублювання функцій міських і районних прокуратур встановлено, що прокуратури міст з районним поділом:

- 1) здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів міськими органами виконавчої влади та контролю, органами самоврядування міста, установами й організаціями міського підпорядкування, їх посадовими та службовими особами, а також за відповідністю законам прийнятих ними правових актів;
- 2) здійснюють нагляд за додержанням законів підприємствами, що забезпечують життєдіяльність міста, перелік яких визначається відповідними наказами прокурорів областей;
- 3) у межах своєї компетенції здійснюють нагляд за додержанням законів у діяльності міських органів внутрішніх справ, податкової міліції, служби безпеки, міських ізоляторів тимчасового тримання, приймальників-розподільників та притулків для неповнолітніх;
- 4) проводять досудове слідство у кримінальних справах, порушених міською прокуратурою, та у інших справах за дорученням прокуратур вищого рівня;
- 5) беруть участь у розгляді судами подань про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та його продовження, скарг на дії та рішення у кримінальних справах, які перебувають у провадженні слідчих прокуратури міста, а також піднаглядних їй органів внутрішніх справ і податкової міліції;
- 6) підтримують державне обвинувачення у кримінальних справах, завершених слідчими прокуратури міста, в інших справах за дорученням прокуратур вищого рівня, а також з власної ініціативи з урахуванням актуальності та складності тих, за якими обвинувальний висновок затверджено прокурором міста;
- 7) беруть участь у розгляді судами справ за заявами та позовами міської прокуратури. За наявності підстав вступають у справу, порушену за позовами інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадян і держави, коли вирішуються питання про порушення прав і

свобод громадян, визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів міського підпорядкування та їх посадових осіб;

- 8) у межах своєї компетенції подають апеляції, вносять касаційні подання на незаконні судові рішення та заяви (подання) про перегляд рішень суду за нововиявленими та винятковими обставинами, порушують клопотання перед прокуратурами вищого рівня про перегляд судових рішень у порядку виключного провадження у справах, розглянутих судами з участю працівників міської прокуратури;
- 9) вирішують звернення громадян і юридичних осіб про порушення законів міськими органами виконавчої влади та контролю, органами самоврядування міста, піднаглядними їм підприємствами, установами й організаціями, їх посадовими та службовими особами.

Нагляд за додержанням і застосуванням законів підприємствами, установами та організаціями, які розташовані на території міста, незалежно від їх підпорядкування, за винятком зазначених у підпункті 2 пункту 3 зазначеного наказу, а також обласних і центральних органів влади, покладений на прокурорів відповідних районів.

Прокурорам міст з районним поділом надані також повноваження щодо координації діяльності з питань боротьби зі злочинністю всіх правоохоронних органів міст незалежно від адміністративного поділу. Цю роботу слід проводити із застосуванням форм і методів, визначених ст. 10 Закону України "Про прокуратуру". У тому числі і з військовими та іншими спеціалізованими прокуратурами, розташованими на території міста.

Здійснення міськими прокурорами координації діяльності правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю не позбавляє районних прокурорів права проводити в разі потреби цю роботу в межах району¹⁴.

З метою забезпечення належного рівня боротьби зі злочинністю прокурорам міст з районним поділом надане право в межах координаційної діяльності:

- 1) отримувати від районних прокурорів інформацію про стан законності в районах, статистичні, аналітичні відомості, матеріали з наглядової та слідчої роботи, необхідні для вивчення та узагальнення проблемних питань міського рівня, підготовки і проведення координаційних заходів;

- 2) передбачати в постановах координаційних і міжвідомчих нарад спільні з прокурорами районів заходи, спрямовані на протидію злочинності;
- 3) здійснювати контроль за виконанням районними прокурорами постанов зазначених нарад.

Ураховуючи особливості діяльності прокуратур міст з районним поділом, прокурору Автономної Республіки Крим і прокурорам областей надане право в разі необхідності доручати їм:

- 1) розслідування складних і багатоепізодних кримінальних справ спільно з районними прокуратурами;
- 2) підтримання державного обвинувачення в судах з актуальних і складних кримінальних справах;
- 3) організацію виконання спільних з районними прокуратурами планових і позапланових заходів та підготовку узагальнюючих документів;
- 4) надання районними в містах прокуратурами даних про стан законності, які надходять від міських органів статистики, контролюючих органів, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналогічні функції в межах своєї компетенції виконують транспортні¹⁵, природоохоронні, військові¹⁶ та спеціалізовані¹⁷ прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. При цьому слід зазначити, що військові прокуратури підпорядковуються безпосередньо Генеральній прокуратурі України.

З погляду теорії функцій проблеми організації і змісту діяльності прокуратури залишилися майже недослідженими. Однак вченими визнається, що функціональний метод залишається дієвим інструментом дослідження їх соціальної організації¹⁸.

Термін “функція” (від лат. *functio*), який запровадив у науковий обіг німецький вчений Г. Лейбніц, означає “здійснення, виконання, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності”¹⁹. У філософії поняття “функція” вживається в кількох значеннях. Для суспільства функція визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи стосовно іншого або системи в цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує стосовно учасників суспільної системи більш високого рівня або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють. У цьому розумінні йдеться про функції держави та її органів, функції права²⁰.

Отже, у дослідженнях різних соціальних систем, явищ і процесів, термін “функція” використовується або на позначення складової діяльності певного суб’єкта, або на позначення його ролі в системі.

Так, функціями держави, як правило, вважаються основні напрямки її діяльності, які відповідають меті, головним завданням, а також відображають її сутність і соціальне призначення. Тобто функції – це основні напрямки діяльності, без яких держава не може обійтися на конкретному етапі свого розвитку. Мета і завдання держави, залежно від змісту яких визначаються її функції, втілюються в життя в результаті здійснення функцій у процесі державної діяльності²¹. Отже, держава здійснює своє призначення шляхом виконання своїх функцій.

Основні функції держави визначені в Конституції України. Серед них – забезпечення прав і свобод людини (ст. 3); здійснення державної влади (ст. 6); державне забезпечення, піклування щодо розвитку української нації, традицій, культури (ст. 11, 12, 13) тощо. При цьому основні функції держави повною мірою не закріплюються в одному розділі Конституції. Вони є змістом практично всіх її розділів, але насамперед закріплені в розділі I, який присвячений загальним засадам Конституції і конституційного ладу в Україні²².

Функції держави відрізняються від функцій державного органу, якими є соціальне призначення конкретного органу як особливої частини державного механізму²³. Як самостійний елемент у системі органів держави прокуратура України також наділена сукупністю функцій, які повинні забезпечувати зміцнення законності і правопорядку в державі.

Щодо функцій права, то вони визначаються як основні напрямки впливу права на суспільні відносини і поведінку людей, що визначаються сутністю і соціальним призначенням права в житті суспільства²⁴.

Функції відображають найбільш суттєві риси права і спрямовані на здійснення конкретних завдань, що постають перед правом. Функції – це такі напрямки впливу права на суспільні відносини, при здійсненні яких потреба визначає необхідність існування права як соціального явища. Право впливає на суспільні відносини через визначену правовими нормами компетенцію державних органів, повноваження посадових осіб, правового статусу громадян і юридичних осіб, заборон на скоєння протиправних дій і санкцій, як застосовуються до правопорушників²⁵.

Прокуратура, використовуючи свої специфічні засоби, бере участь у здійсненні внутрішніх і деяких зовнішніх функцій держави, а також у забезпеченні реалізації регулятивної та охоронної функцій права.

Діяльність прокуратури України поширюється на певні сфери правових відносин і являє собою специфічну форму державного впливу на ці відносини. Тому функції прокуратури органічно взаємопов'язані з функціями держави, особливо з функцією забезпечення законності і правопорядку та похідними від неї.

З урахуванням існування двох фундаментальних підходів до визначення функцій як характеристики елементів соціальних систем чи цих систем в цілому функції прокуратури можна розглядати з позицій їх характеристики як видів діяльності, що здійснюються відповідними органами та посадовими особами, а також з позицій визначення ролі прокуратури в механізмі держави.

У наукових дослідженнях, присвячених організації й діяльності прокуратури, функції прокуратури розглядаються переважно з позицій першого з двох згаданих підходів.

Так, В.П. Рябцев вважає функцією прокуратури "... такий вид її діяльності, який визначається соціальним призначенням прокуратури, визначеним в її завданнях; характеризується певним предметом відання; спрямований на вирішення завдань і вимагає використання притаманних йому повноважень і правових засобів"²⁶.

В. Зеленецький зазначає, що "вказівка тільки на те, що функція – це визначення напрямку або вид процесуальної діяльності, нічого не дає для правильного усвідомлення поняття функції"²⁷. Він запропонував своє визначення поняття "функція прокуратури", але тільки для кримінально-процесуальної науки, а саме: "особливий вид специфічно спрямованої на певний об'єкт одноманітної діяльності, що характеризується особливою морфологічною структурою, яка здійснюється з метою реалізації правових, кримінологічних і виховних завдань радянського кримінального процесу, захисту прав і охоронюваних законом інтересів особистості"²⁸.

Інші автори до функцій прокуратури відносять взаємопов'язані з функціями держави і права основні напрямки діяльності прокуратури, що визначені її метою і завданнями, відображають сутність і соціальне призначення прокуратури конкретного типу і здійснюються в межах компетенції прокуратури у визначених законом сферах правових відносин, реалізуючи через відповідні типи діяль-

ності і використовуючи специфічні для кожного виду діяльності встановлені законодавством засоби²⁹.

Однак не кожний напрямок діяльності прокуратури належить до її функцій³⁰. Наприклад, організаційно-управлінська діяльність, яка не відображає сутність і соціальне призначення прокуратури і не зорієнтована безпосередньо на досягнення мети і завдань. Її мета внутрішня організація діяльності органів прокуратури, спрямована на забезпечення виконання її функцій.

Водночас слід зазначити, що спроб визначити поняття "функція прокуратури", а не "функція" взагалі, у наукових працях про організацію і діяльність прокурорського нагляду в Україні зовсім небагато³¹. У багатьох роботах термін "функції прокуратури" використовується без будь-якої спроби розкрити це поняття, функції і діяльність прокуратури не розмежовуються та, як правило, отожднюються³².

Функції прокуратури відображають об'єктивну потребу держави і суспільства в діяльності, яка відповідає поставленим законодавством меті і завданням, а відтак вони обумовлюють повноваження прокуратури, необхідні для їх реалізації. У процесі діяльності і реалізації повноважень прокуратури реалізація прав і обов'язків прокурорів усіх рівнів забезпечується за допомогою передбачених законом засобів досягнення мети і розв'язання завдань, які поставлені перед прокуратурою.

Отже, функції прокуратури можна визначити як вид діяльності прокуратури, спрямований на вирішення відповідного завдання, який здійснюється за допомогою притаманної їй компетенції.

Можна також погодитися з думкою В. Клочкова, який вважає, що викладене вище визначає сутність і соціальну роль прокуратури, її функцій, місце в структурі державного механізму³³. Отже, функції, мета і завдання прокуратури, встановлені державою за допомогою права, визначають місце прокуратури в структурі державного механізму.

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що функції прокуратури – це основні напрямки її діяльності, зміст яких визначається завданнями, поставленими перед прокуратурою і закріпленими в законодавстві. З іншого боку, функція прокуратури – це роль, яку прокуратура виконує як елемент державного механізму. При цьому функції прокуратури як напрямки діяльності визначають функцію (роль) прокуратури в державному механізмі.

Визначення поняття “функція прокуратури” через категорію “діяльність” дозволяє широко використовувати метод типології для дослідження видової різноманітності функцій прокуратури. Відомо, що будь-яка діяльність характеризується кількома параметрами, найбільш суттєвими з яких є суб’єкт, мета, зміст, предмет та межі діяльності. Тому класифікацію функцій прокуратури доцільно здійснювати саме за цими критеріями.

У ст. 121 Конституції України визначені такі функції прокуратури:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

М. Косюта, Л. Давиденко і В. Тадевосян серед основних функцій прокуратури розглядають загальний нагляд, нагляд за розслідуванням злочинів, судовий нагляд і нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах³⁴. Інші автори виділяють такі функції прокуратури: нагляд за додержанням законності; попередження порушень законності; профілактична функція та ін.³⁵ Щодо профілактичної функції, більш обґрунтованою є позиція В.В. Ключкова, який також вважає, що правопорушення повинні попереджуватися прокуратурою при здійсненні усіх її функцій³⁶.

На нашу думку, підставою класифікаціями функцій прокуратури можна вважати класифікацію за змістом та класифікацію за сферою реалізації.

При класифікації за змістом розрізняють наглядові, репресивні, представницькі та координаційну функції.

Зміст наглядових функцій складає діяльність щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства у різних сферах суспіль-

них відносин, зміст репресивних функцій – діяльність, пов’язана з кримінальним переслідуванням осіб, що вчинили злочини. Представницькі функції передбачають діяльність з представництва в різноманітних судах інтересів громадян або держави. І, нарешті, координаційна функція полягає в здійсненні діяльності з координації діяльності різних державних органів у справі забезпечення законності в різних сферах суспільних відносин.

Наглядові функції, у свою чергу, зручно класифікувати за методом нагляду:

- нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина в діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- нагляд за додержанням законності в діяльності правоохоронних органів;
- нагляд за додержанням законності при виконанні судових рішень;
- нагляд за додержанням законності при проведенні досудового слідства органами Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції.

Серед репресивних функцій (функцій кримінального переслідування) можна виокремити діяльність з проведення дослідчих перевірок і порушення кримінальних справ, здійснення досудового слідства, а також підтримання державного обвинувачення в суді.

До представницьких функцій слід віднести представництво інтересів громадян або держави в цивільному, адміністративному чи господарському судочинстві.

За сферою реалізації функції прокуратури можна поділити на зовнішні, які визначаються статусом прокуратури як державного органу, і внутрішні, обумовлені необхідністю організації функціонування прокуратури як органу держави. До зовнішніх можна віднести вже згадані наглядові, репресивні, представницькі та координаційну функції. У свою чергу до внутрішніх функцій прокуратури слід віднести організаційно-управлінську, планування, матеріально-технічного забезпечення, кадрового забезпечення, фінансового забезпечення, інформаційного забезпечення тощо. Оскільки внутрішні функції, крім організаційно-управлінської, за змістом майже не відрізняються від аналогічних функцій інших державних органів, розглядати їх окремо недоцільно.

За ступенем значущості функції прокуратури можна поділити також на основні, тобто спрямовані на реалізацію конституційних

завдань прокуратури, та забезпечувальні, спрямовані на внутрішньо-організаційне забезпечення діяльності органів прокуратури. Зміст та особливості реалізації забезпечувальних функцій прокуратури зумовлені сутністю управління всередині системи органів державної влади і мають відомчий характер. До таких функцій, зокрема, належать аналітична робота, прогнозування, планування, координація діяльності в органах прокуратури, керівництво, контроль за виконанням органами та посадовими особами прокуратури наданих їм повноважень.

Функції прокуратури завжди підпорядковані завданням, на вирішення яких вони спрямовані, а це означає, що жодна функція, як би активно вона не здійснювалася, не може сама себе вичерпати³⁷. Вона залежить від того, чи вирішені завдання, поставлені перед прокуратурою на певному етапі розвитку держави. При цьому конкретні умови економічного і соціального розвитку країни вимагають інтенсифікації, удосконалення форм і методів, а також правових засобів реалізації тих чи інших функцій.

Інколи практичні працівники ототожнюють функції прокуратури з її компетенцією³⁸, але з таким підходом важко погодитися. Функції прокуратури визначають певні напрями її практичної діяльності відповідно до мети, а компетенція – це відображення функцій у повноваженнях прокуратури, її правах і обов'язках, тобто правове окреслення їх обсягу і меж. Функції прокуратури об'єктивно зумовлюють її компетенцію, до якої належать право і обов'язок здійснювати певного роду дії³⁹. Отже, якщо наділення прокуратури або іншого державного органу тією чи іншою функцією не супроводжується визначенням її (його) повноважень з реалізації цієї функції, то це викликає серйозні проблеми при її реалізації і знижує ефективність діяльності при досягненні поставленої мети.

Результати класифікації функцій прокуратури можуть бути використані як підстава для здійснення типології прокуратури в цілому. При цьому слід звернути увагу на те, що функція, яка є домінуючою, визначає місце прокуратури в механізмі держави.

Керуючись зазначеним критерієм, можна дійти висновку, що в Україні в різні часи існували три типи прокуратури⁴⁰, а саме:

- 1) прокуратура наглядового типу (основна функція – нагляд за дотриманням законів);
- 2) прокуратура обвинувального типу (основна функція – забезпечення кримінального переслідування);

- 3) прокуратура змішаного типу (обидві функції – нагляд і забезпечення кримінального переслідування – притаманні однаковою мірою).

Прокуратура наглядового типу існувала з моменту її створення у 1722 р. у м. Глухові і по всій Росії як “ока государева” і до 1864 р., тобто до судової реформи. Основною функцією прокуратури в цей період був нагляд за виконанням законів учасниками правових відносин⁴¹. Прокуратура здійснювала постійний нагляд за відповідністю законові діяльності і рішень піднаглядних їй державних органів і установ, пропонувала їм усунути порушення законів і опротестовувала незаконні рішення. Крім того, вона наглядала за інтересами казни, боролася з хабарництвом, попереджувала порушення законів і захищала в суді інтереси малозабезпечених верств населення.

Прокуратура обвинувального типу виникла після судової реформи 1864 р. та існувала до 1917 р. Основною її функцією було кримінальне переслідування. Проте слід зазначити, що, крім основної функції, вона здійснювала нагляд за попереднім слідством, дотриманням законності у місцях позбавлення волі, вносила апеляційні і касаційні протести, керувала поліцейським дізнанням і судовими слідчими, брала участь у розгляді цивільних справ і наглядала за тим, щоб суди дотримувалися правил судочинства та діловодства. Характерно, що без неї не розглядалися справи судових працівників. У випадках незгоди з прийнятими рішеннями прокуратура могла їх опротестовувати⁴².

Третій тип прокуратури починає свою історію з 1922 р. і передбачає прокурорський нагляд за виконанням законів та кримінальне переслідування, які поєднуються з іншими видами діяльності⁴³.

У контексті реформування прокуратури та наближення її до європейських стандартів найбільш гостро залишається дискусія про наявність в прокуратури України функції загального нагляду⁴⁴. При створенні в 1996 році Конституції України за основу була взята позиція, яка полягала в поступовій відмові від цієї функції, але відповідно до п. 9 перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за дотриманням законів.

Водночас у грудні 2004 р. до ст. 121 Конституції була повернута функція нагляду за дотриманням прав і свобод людини в діяльності

органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цьому випадку не йде мова про відновлення загального нагляду в повному обсязі, але значна його частина на сьогодні серед функцій прокуратури відновлена.

Покладення нагляду на прокурорів усіх рівнів ставить на конституційний рівень їх повноваження і одночасно підкреслює його конституційний характер. Конституційне закріплення прокурорського нагляду як однієї із самостійних форм державної діяльності визначає особливість політичної організації суспільства в Україні. Навіть у колишньому СРСР ця обставина розглядалася як вияв змісту прокурорського нагляду, його діяльності відповідно до Конституції СРСР⁴⁵.

Сьогодні, коли Україна переживає складний і тривалий період розбудови демократичного суспільства, за наявності складної системи господарських, правоохоронних, контрольно-ревізійних органів, які наділені різноманітними повноваженнями щодо застосування норм права, такий орган, як прокуратура з її наглядовими повноваженнями, просто необхідний⁴⁶.

Прокурорський нагляд як самостійну форму державної діяльності, на нашу думку, можна визначити як здійснення прокурорами всіх рівнів на основі єдності, централізації і незалежності від місцевих органів діяльності із забезпечення законності в державі за рахунок виявлення порушень законів і вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності. При цьому слід зазначити, що прокуратура не втручається в господарську діяльність суб'єктів, не підмінює повноваження їх керівників, а лише правовими засобами сприяє органам влади й управління в недопущенні ними порушень режиму законності.

Як державний орган вона здійснює такий нагляд завдяки кільком взаємопов'язаним наглядовим функціям, які на законодавчому рівні віднесені до основних. Зокрема, такими є:

- нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина в діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- нагляд за додержанням законності в діяльності правоохоронних органів;
- нагляд за додержанням законності при виконанні судових рішень;
- нагляд за додержанням законності при проведенні досудового слідства органами Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції.

До похідних функцій прокуратури, у свою чергу, можна віднести такі:

- координацію боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями;
- роз'яснення законів України;
- участь (у разі необхідності) Генерального прокурора і підлеглих йому прокурорів в удосконаленні актів чинного законодавства.

Характер цієї групи функцій, обумовлений природою і сутністю прокурорського нагляду, буде існувати до того часу, доки існуватиме загальний нагляд, для здійснення якого, на нашу думку, Петро І і створив прокуратуру. Похідні функції покликані підсилувати прокурорський нагляд і робити його більш ефективним. Однак слід зазначити, що похідні функції мають самостійні завдання, характеризуються специфічною компетенцією прокурорів під час їх виконання, багатогранністю форм і методів⁴⁷, виявляються в певних сферах правовідносин. Отже, функціональна діяльність, як правило, об'єктивно вимагає обґрунтованого організаційного забезпечення, що також свідчить про відносну самостійність похідних функцій.

До забезпечувальних функцій Прокуратури України можна віднести функції управління в органах прокуратури, зокрема аналітичну роботу, прогнозування, планування, координацію діяльності в органах прокуратури, керівництво, контроль виконання⁴⁸.

Зважаючи на те що в державі існує економічна злочинність, корупція, інші види злочинів, розглянемо похідну функцію координації, яку здійснює прокуратура, при організації погодження дій, спрямованих на боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, яку здійснюють різні державні органи.

Зважаємо, що це завдання на сьогодні є досить гострим і актуальним. У його вирішенні важлива роль належить прокуратурі, яка функцію координації боротьби зі злочинністю виконує традиційно давно. У постанові III сесії ВЦВК 28 травня 1922 р., тобто відразу після створення прокуратури, підкреслювалося, що прокуратура “утворюється з метою здійснення нагляду за дотриманням законів і в інтересах правильної постановки боротьби із злочинністю”⁴⁹.

Після перемоги Жовтневої революції В.І. Ленін був проти того, щоб залишалася прокуратура. Однак уже через п'ять років, коли злочинність заповнила як Росію, так і Україну, змінив свою думку

і розглядав відсутність погоджених дій різних відомств у боротьбі зі злочинністю як велике зло, яке заважає господарському будівництву⁵⁰. Уже тоді передбачалося, що координацією усіх органів у боротьбі зі злочинністю повинна займатися прокуратура.

Але ця функція тривалий час належно не реалізовувалася, недостатньо розроблялися й наукові засади для її реалізації, хоча у свій час над нею працювали деякі дослідники⁵¹.

Верховна Рада України прийняла доповнення до Закону України “Про прокуратуру”. У ст. 10 хоча й частково, але закріплене право прокурорів усіх рівнів координувати діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Однак практичний досвід підказує, що без залучення до цієї роботи органів позавідомчого контролю не обійтися.

На нашу думку, координація діяльності правоохоронних органів і їх взаємодія – це дві форми реалізації однієї функції прокуратури з організації боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Слід зазначити, що, коли мова йде про “взаємодію”, “розроблення спільних заходів” правоохоронних органів з іншими державними органами, законодавець не роз’яснює поняття “координація”, а також не визначає загальних вимог до форм, методів і засобів здійснення такої діяльності. Для усунення цього недоліку пропозиції могла б внести прокуратура, але вона позбавлена законодавчої ініціативи.

Координація (від лат. *coordinacio*) – це “співвідношення, погодження”, а координувати – установлювати достовірні стосунки⁵². Науковці координацією вважають спільну діяльність органів прокуратури, суду, МВС і юстиції в боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями⁵³. На практиці це спільні розробки, обговорення й виконання взаємопогоджувальних заходів⁵⁴. Інші науковці вважають, що координація – це “погоджена за метою, часом, місцем, виконавцями і програмою діяльність згаданих органів у боротьбі з іншими правопорушеннями”⁵⁵. Майже такої або дуже близької думки дотримуються В. Білоус⁵⁶ і О. Литвинов⁵⁷. Особливу думку щодо проблем боротьби зі злочинністю має В. Зеленецький. Він перший у радянські часи розробив концепцію загальної теорії боротьби зі злочинністю, відводячи певне місце координації⁵⁸. Деяку іншу позицію займає В. Рябцев⁵⁹. Автори російського підручника “Прокурорський надзор”⁶⁰ визначення координації пов’язують з Указом Президента РФ “О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью” від 18.04.96 № 567⁶¹ (у редакції від 25.11.03⁶²).

Однак виникає просте запитання: перш ніж що-небудь координувати, потрібно визначитися з предметом координації. На наш погляд, предметом є сама діяльність зі зміцнення законності і боротьби зі злочинністю. Остання регулюється кримінально-процесуальним законодавством, а тому може бути представлена як кримінальне переслідування, що здійснюється у формах дізнання та досудового слідства.

Координація покликана виключити паралелізм у діяльності органів, зацікавлених у зміцненні законності, і водночас максимально сприяти кращому використанню специфічних для прокуратури, СБУ, МВС та інших органів правових засобів і методів боротьби зі злочинністю. Тому ми вважаємо, що неправильно розглядати координацію як належну, якщо різні органи підмінюють один одного або виконують невласливі їм функції. Правові засоби прокурорського нагляду дозволяють прокуратурі впливати на діяльність інших державних органів і органів місцевого самоврядування зі зміцнення законності. Так, після виявлення в порядку загального нагляду порушень законів прокуратура вживає заходів щодо їх усунення, завдяки чому вона впливає на роботу цих органів, посадових осіб і громадян з попередження правопорушень і усунення причин, що їх породжують.

Водночас слід пам’ятати, що координація передбачає певну погоджувальну підпорядкованість учасників особі, що її проводить. Для цього вона повинна бути наділена певними організаційними повноваженнями. Тому тільки прокурор, здійснюючи наглядову функцію, може знати, де і які закони порушуються та створюються умови для скоєння злочинів.

Практичний досвід доводить, що до повноважень прокурорів, які координують діяльність правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю, повинні належати повноваження щодо скликання координаційних рад, міжвідомчих нарад, конференцій, семінарів, визначення і погодження питань, які виносяться на нараду, регламенту роботи, отримання необхідної інформації тощо.

Щодо взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами, насамперед позавідомчого контролю, з питань дотримання законності, то рішення і рекомендації проведених спільних міжвідомчих нарад подібні до рішень координаційних. У радянський період під головуванням першого заступника Генерального прокурора СРСР діяла постійна міжвідомча рада керівників контролюючих органів, регулярно проводилися наради як у центрі, так і на місцях, які готували певні рекомендації щодо усунення причин і

умов порушень законності. Керівники позавідомчого контролю визначали постійних працівників для взаємодії з прокуратурою, спільно готувалися рекомендації з питань боротьби з правопорушниками у сфері господарських відносин⁶³. Ми вважаємо, що цю практику необхідно поновити.

В Україні взаємодія прокуратури з іншими державними органами, зокрема контролюючими, до цього часу неврегульована і практично існує на ентузіазмі прокурорів різних рівнів. У законах про інші державні органи про взаємодію з прокуратурою практично нічого не сказано. Тому слід погодитися з думкою О. Андрійко про те, що необхідно законодавчо врегулювати питання координації і взаємодії в діяльності контролюючих органів як у центрі, так і на місцях, оскільки як загальний, так і спеціальний внутрішній контроль у сфері виконавчої влади негайно потребує такої координації⁶⁴.

Досвід діяльності вітчизняної прокуратури створює передумови для більш поглибленої взаємодії з контролюючими органами і не тільки з організаційних питань щодо зміцнення законності, а й щодо реалізації державних програм у паливно-енергетичній, природоохоронній, соціально-побутовій та інших сферах⁶⁵.

Президент України 12 лютого 2000 р. видав Указ № 229-2000 “Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю”⁶⁶, яким зобов’язав прокурорів усіх рівнів координувати діяльність по боротьбі зі злочинністю.

Генеральний прокурор України, вважаючи цю роботу важливим і пріоритетним напрямком в діяльності органів прокуратури, відповідно до ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”⁶⁷ та зазначеного Указу 19 вересня 2005 р. видав наказ № 1 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”⁶⁸, яким зобов’язав підлеглих йому прокурорів координувати діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Це було реальною необхідністю, тому що сьогодні проблема злочинності посідає головне місце серед проблем, які викликають глибоку стурбованість суспільства⁶⁹.

Можна по-різному оцінювати діяльність правоохоронних органів та інших суб’єктів виконавчої влади, однак всі вони повинні працювати, спираючись насамперед на закони, тому що в нинішніх умовах у свідомості людей починає з’являтися впевненість у тому, що не сила закону, а сила влади, грошей, таємні домовленості, можливість відкупитися допомагають уникати відповідальності. Щоб

розвіяти таку думку в більшій частини населення України, колишній Генеральний прокурор України Г. Васильєв на одній з колегій Генеральної прокуратури України зазначив: “Для успішної протидії злочинності необхідно виступити разом усім правоохоронним органам, чітко скоординувати свої дії”⁷⁰.

Питанням координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю приділяють багато уваги як практики⁷¹, так і науковці⁷². Однак розуміння того, яким чином повинна реалізовуватися ця похідна функція прокуратури, не в усіх однакове. Так, автори курсу лекцій з навчальної дисципліни “Прокурорський нагляд в Україні” на чолі з В. Нором вважають, що метою координації є тільки підвищення ефективності боротьби зі злочинністю⁷³. Таку саму позицію займають автори аналогічного підручника М. Й. Курочка і П. М. Каркач. Однак А. Голомша вважає, що необхідність координації зумовлена насамперед тим, що вона дозволяє об’єднати зусилля всіх правоохоронних органів у досягненні кращих результатів, пов’язаних із запобіганням та розкриттям умисних вбивств, інших тяжких злочинів проти особи⁷⁴.

Незважаючи на вимоги ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”, зазначеного наказу Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 1 і навіть Указу Президента України, який зобов’язав прокурорів усіх рівнів координувати діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, продовжують надходити пропозиції про позбавлення прокуратури вказаних повноважень, тому що Конституція цього не передбачає, а суди не визнають себе правоохоронними органами⁷⁵. Хоча всім відомо, що тільки прокуратура після проведення глибокого аналізу стану законності координує діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю і корупцією, тим самим усувається паралелізм і безвідповідальність у цій нелегкій роботі, а на координаційні наради запрошуються й судді⁷⁶. Слід також пам’ятати, що координаційна функція прокуратури практично протягом усього періоду існування, у тому числі і за радянських часів, об’єктивно впливає з її ролі як структури, що взаємодіє в питаннях забезпечення законності з усіма гілками влади. Тому повернення прокуратурі координаційної діяльності насамперед пояснюється важливістю впливу наслідків цієї діяльності на стан законності в державі.

Отже, координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю слід визначити як спосіб об’єднання зусиль зазначених органів для вироблення узгоджених дій і рішень.

Досвід показує, що інколи загальні правила здійснення координації відрізнялися від практичних повноважень прокурорів і перетиналися з наглядовою діяльністю. Так, при проведенні анкетування працівників правоохоронних органів Сумської області з метою оцінювання діяльності прокурорів по координації роботи правоохоронних органів позитивну оцінку координаційній діяльності прокуратури дали лише 12,3% респондентів, а задовільну – 57,7%. Особливу стурбованість викликав той факт, що 21,5% респондентів узагалі були незадоволені наслідками координаційної діяльності прокуратури, а 7,5% ухилилися від відповіді на поставлене питання⁷⁷.

Негативну оцінку дали в основному працівники МВС і Служби безпеки, які звинувачували прокуратуру у використанні наглядових повноважень при проведенні координаційної діяльності. 12 із 27 прокурорських працівників також висловили своє незадоволення, мотивуючи його тим, що координаційна діяльність, яку проводить прокуратура, практично дублюється державними адміністраціями, що не сприяє боротьбі зі злочинністю. Як з'ясувалося, такі висновки вони зробили на підставі чинного на той час Указу Президента України від 30 грудня 1994 р. № 829/94 “Про заходи щодо вдосконалення діяльності координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю”, в якому рекомендувалося створити координаційні комітети по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях з метою активізації роботи в цьому напрямку. Таку думку мали й інші прокурорські працівники, і не лише Сумської області. Вони вирішили, що цей Указ зняв з них відповідальність щодо координації зусиль по боротьбі зі злочинністю⁷⁸.

Потрібно було майже шість років, щоб подолати цю негативну тенденцію. Лише після Указу Президента України від 12 лютого 2000 р. № 229/2000 “Про вдосконалення координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю” прокурори усіх рівнів поновили роботу із зазначеного напрямку діяльності. В Указі зазначалося, що координаційною діяльністю займаються прокурори, а місцевим державним адміністраціям було запропоновано здійснювати повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. “Про місцеві державні адміністрації”⁷⁹. Вважаємо, що органи державної

влади мають бути організаторами боротьби зі злочинністю, а безпосередньо координувати цю діяльність повинна прокуратура.

Щоб уникнути зазначених недоліків у майбутньому, зосередимо увагу на більш ретельному дослідженні поняття координаційної діяльності правоохоронних органів безпосередньо в боротьбі зі злочинністю, її основної мети та принципів здійснення.

Українське слово “узгодження” є синонімом латинського “координація”, а тому в сучасній діловій мові вони вживаються досить часто, замінюючи одне одного. Узгоджувати (координувати) означає погоджувати, підпорядковувати, приводити у відповідність, встановлювати доцільну відповідність між деякими поняттями, діями, явищами, функціями. Тому слово “координувати” не суперечить реальній діяльності правоохоронних органів безпосередньо у боротьбі зі злочинністю. Водночас слід пам'ятати, що слово “координувати” вживається у двох значеннях:

- 1) координація як форма взаємозв'язку у певній діяльності;
- 2) координація як функція посадової особи або органу з об'єднання, узгодження дій кількох органів при розв'язанні спільних завдань.

Потреба в узгоджуванні діяльності виникає тоді, коли кілька органів чи структурних підрозділів мають спільну мету і повинні діяти разом для її досягнення. Виходячи з цього, можна дійти висновку, що саме наявність спільної мети, спільних завдань є передумовою та об'єктивною необхідністю координації (узгодження) взаємодії правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю, корупцією та іншими правопорушеннями. Отже, метою координації є сприяння ефективній діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю шляхом розроблення і здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття злочинів і запобігання їм. Тобто залежно від аналізу стану злочинності виникає необхідність спрямовувати скоординовані дії правоохоронних органів на досягнення конкретної мети шляхом впливу на конкретні види поширених у районі або місті злочинів. Узгодженість дій правоохоронних органів дозволяє прокуратурі комплексно узагальнювати практику застосування законів щодо протидії злочинним проявам і готувати обґрунтовані пропозиції для поліпшення правоохоронної діяльності⁸⁰.

Однак слід зазначити, що підґрунтям координації є певні фундаментальні принципи. Так, основний принцип організації і здійснення координаційної діяльності – це головний принцип діяльності

прокуратури, тобто дотримання законності, що передбачає безумовне й точне виконання всіма учасниками чинного законодавства, забезпечення невідворотності покарання за скоєний злочин, а також прав і законних інтересів людини і громадянина. Не менш важливим є принцип рівноправності усіх учасників координаційної діяльності при порушенні питань, внесенні пропозицій, розробленні заходів і ухваленні рішень. Вони мають право розраховувати на уважне ставлення до своїх пропозицій, на недопущення дискримінаційних кроків з боку інших учасників координації в процесі розроблення і узгодження рекомендацій та здійснення заходів щодо боротьби зі злочинністю⁸¹.

Велике значення має третій принцип координаційної діяльності – принцип гласності, який забезпечує в певних межах поінформованість органів влади і населення про діяльність правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, що, у свою чергу, створює сприятливі умови для перевірки обґрунтованості й необхідності ухвалення конкретних рішень. Тому вважаємо, що прокуратура, якій довірене керування координаційною діяльністю, повинна повною мірою використовувати можливості для ще більших завдяки гласності досягнень, отриманих від проведення заходів щодо боротьби зі злочинністю.

Четвертий принцип – принцип самостійності – є гарантією самостійного підходу до здійснення координаційної діяльності. Вимагати від органу певних дій поза межами його компетенції, неприпустимо.

Не викликає жодних сумнівів думка, що координаційна діяльність здійснюється прокуратурою з дотриманням принципу централізації, тобто підпорядкування прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня та Генеральному прокурору України. Відповідно до цього кожен прокурор вищого рівня в межах своєї компетенції має право координувати діяльність правоохоронних органів не тільки свого рівня.

Принципу конкретності необхідно дотримуватися при здійсненні координації, тобто узгоджувати дії, питання, назву органів, кількість осіб і їх посади, місце, де буде відбуватися нарада, час її проведення та ін.

Узгоджена робота з боротьби зі злочинністю повинна базуватися на достовірних відомостях про стан, динаміку і структуру злочинності з урахуванням об'єктивних закономірностей та процесів, що мають місце в суспільстві, державі або в конкретному регіоні, місті чи районі. Тому без принципу об'єктивності обійтися неможливо.

Наведене дозволяє дійти висновку, що організуюча роль прокурора під час підготовки і проведення координаційних нарад полягає в тому, що він:

- спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло проблемних питань;
- погоджує проекти постанов з кожного питання, що розглядається;
- головує під час проведення координаційної наради;
- разом з іншими учасниками наради готує резолютивну частину постанови;
- організовує здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень.

Досвід дає нам право стверджувати, що практикою були вироблені певні правила координаційної діяльності з боротьби зі злочинністю, а саме:

- координаційні наради слід проводити регулярно з найбільш важливих напрямків боротьби зі злочинністю;
- незважаючи на те що прокурор постійно головує на координаційних нарадах, його роль не повинна применшувати вагомості керівників інших правоохоронних органів при ухваленні рішень з питань, які розглядаються;
- не допускати підміни одного органу іншим.

Координувальна роль ухвалених рішень полягає в тому, що в них зазначаються спільні цілі й завдання за окремими напрямками боротьби зі злочинністю, шляхи та засоби досягнення, строки виконання та виконавці, а також інші моменти, що знаходяться в площині узгоджених дій.

На практиці спочатку виникало питання про те, чи всіх керівників правоохоронних органів потрібно запрошувати на координаційні наради, оскільки деякі органи, у тому числі судові, не вважали себе правоохоронними.

На нашу думку, для розв'язання питання про те, які органи належать до правоохоронних, слід виходити зі ст. 2 Закону України від 23 грудня 1993 р. “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”⁸², у якій зазначено, що до правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи та установи

виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони й інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Виходячи з цього, на практиці визначаються органи, для яких боротьба зі злочинністю є основною або однією з основних чи похідних функцій. Це, у першу чергу, органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, Державної прикордонної та митної служб, які потрібно вважати постійними учасниками координаційних дій. Щодо інших органів, то вони непостійні і запрошуються на координаційні наради залежно від обговорюваних питань. Незважаючи на те що для забезпечення координаційної діяльності з боротьби зі злочинністю органи прокуратури провели значну роботу, на місцях трапляються недоліки. Так, Генеральна прокуратура України в січні 2004 р. і січні 2007 р. узагальнила стан координаційної діяльності органів прокуратури за 2003 р.⁸³ і 2006 р.⁸⁴ Результати були розглянуті на колегії Генеральної прокуратури України, де підбивалися підсумки роботи за 2003 р. і 2006 р. відповідно. Зазначалося, що організація роботи прокурорів областей в цьому напрямку не відповідає вимогам ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”. Незважаючи на суттєві недоліки в боротьбі зі злочинністю, прокурори на місцях фактично згорнули цю роботу, особливо протягом 2006 р. Більшість прокурорів координаційні наради проводили без належної інформаційної аналітичної підготовки, прогнозування розвитку негативних тенденцій та без розроблення і здійснення узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, розслідування та припинення злочинних проявів. Їм не передувало поглиблене вивчення питань, винесених на обговорення.

Аналіз стану злочинності у 2006 р. показав, що в Запорізькій та Кіровоградській областях зросла кількість умисних вбивств на 3%, у м. Севастополі, Чернівецькій області кількість умисних тілесних ушкоджень – на 50%. У м. Києві, Волинській та Одеській областях на 100% збільшилася кількість грабежів. Проте предметом розгляду на координаційних нарадах, як правило, є питання прокурорського нагляду за станом законності. Аналогічна ситуація склалася і в 2006 році⁸⁵. Мали місце прояви формалізму та оковамилювання в прокуратурах Дніпропетровської, Волинської, Кіровоградської, Одеської, Полтавської, Харківської областей та Автономної Республіки Крим, де, крім начальників УМВС, на координаційні наради ніхто не запрошувався, а постанови мали декларативний характер⁸⁶.

Незважаючи на серйозні недоліки в боротьбі зі злочинністю, Генеральний прокурор України жодного прокурора області не притягнув до відповідальності за формалізм у роботі, а лише зобов'язав їх проаналізувати причини зростання рівня злочинності спільно з керівниками правоохоронних органів, державної виконавчої влади, визначити першочергові організаційно-профілактичні заходи, спрямовані на поліпшення криміногенної ситуації в областях, спрямувати координаційну діяльність на забезпечення гарантій захищеності конституційних прав і свобод громадян та запобігання порушенням чинного законодавства при проведенні оперативно-розшукових заходів, дізнання та досудового слідства. Як бачимо, таке рішення колегії також має загальний характер, що ускладнює його виконання.

Слід зазначити, що участь у координаційних нарадах суддів не применшує самостійності судової влади і незалежності судів. Взаємодія з суддями може здійснюватися в таких формах: взаємне інформування про стан злочинності і судимості; використання судової статистики і матеріалів судової практики при розробленні заходів з посилення боротьби із злочинністю; проведення спільних семінарів і конференцій; участь відповідних спеціалістів у роботі з підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів; підготовка і направлення відповідним органам довідок та інформаційних листів. У зв'язку з цим не можна погодитися з В. Нором і О. Гордецьким відносно того, що “... порівняно з іншими учасниками координаційної діяльності прокурори внаслідок своєї координуючої ролі наділені дещо більшими повноваженнями”⁸⁷.

Слід також зазначити, що багатогранність завдань координаційної діяльності, коло її учасників, характер їх діяльності обумовлюють необхідність подальшого законодавчого врегулювання похідної координаційної функції прокуратури, тому що “Положення про координаційну діяльність”, прийняте не законодавчим органом, а схвалене лише існуючим у ті часи Координаційним комітетом, має рекомендаційний характер.

Саме тому необхідно прийняти відповідний закон, у якому слід визначити предмет координації, правовий статус прокурорів як голів координаційних нарад, їх повноваження і правові підстави реалізації цих повноважень. Також слід визначити статус інших учасників координаційної діяльності.

Поставлене перед прокуратурою України державне завдання із забезпечення законності можна виконати тільки в умовах всебічної

координації правоохоронних органів і їх взаємодії з іншими державними та громадськими організаціями. Ініціатива прокуратури про взаємодію з контролюючими органами почала давати результати⁸⁸. Так, Національний банк України 13.02.2007 р. розробив план заходів за № 43-308/779, спрямованих на виконання Програми взаємодії з Генеральною прокуратурою України, МВС, СБУ, Державним комітетом фінансового моніторингу, Державною податковою адміністрацією щодо своєчасного виявлення операцій, які здійснюються з порушенням законодавства в банківській сфері, на 2007–2008 рр.

До забезпечувальних функцій можна віднести й функцію управління в органах прокуратури. Управлінський процес в органах прокуратури багатогранний, складний і здійснюється завдяки застосуванню методів і форм соціального управління, тобто засобів практичної реалізації керівного впливу, та виявляється у взаємодії суб'єкта й об'єкта управління⁸⁹. Щоб зрозуміти це поняття, необхідно зазначити, що в теорії управління визначається як усвідомлюваний, такий, що ґрунтується на достовірному знанні, вплив суб'єкта управління (керуючої підсистеми) на соціальний об'єкт (керовану підсистему) з метою забезпечення його ефективного функціонування і розвитку, досягнення поставленої мети⁹⁰. Деякі науковці вважають, що його зміст може бути розкритий за умови відповідної характеристики кількох основних його складових, а саме:

- 1) функцій соціального управління;
- 2) управлінських відносин;
- 3) стадій управлінського процесу;
- 4) методів соціального управління⁹¹.

На нашу думку, крім перелічених складових процесу управління, слід визначити й форму реалізації керуючого впливу, без урахування якого процес управління буде незавершений.

Першу спробу визначити поняття управління в органах прокуратури зробив В. Шінд, який ототожнював його зміст зі змістом процесу ухвалення рішення⁹². Інші вчені це поняття тлумачать надто широко, включаючи до нього практично майже усі елементи управління⁹³. З урахуванням зазначеного управлінням в органах прокуратури слід вважати вплив відповідних прокурорів на підлеглі органи з метою забезпечення ефективного використання покладених на них функцій і завдань, а також їх діяльність з розвитку безпосередньо прокурорської системи.

Відомо, що управління існує в будь-якій організованій системі, і тому підкреслюємо, що воно не персонально прокурорське. Проте останнє має свою специфіку, предмет, форми і методи виконання, і лише з цих позицій досліджується автором.

У науковій літературі не існує єдиного погляду на структуру управлінської діяльності. Як правило, її поділяють на стадії, елементи, функції і методи. Так, деякі науковці розрізняють п'ять складових управлінського циклу:

- 1) розроблення та прийняття управлінського рішення;
- 2) організація;
- 3) регулювання;
- 4) коригування;
- 5) облік і контроль⁹⁴.

Інші вчені в управлінський цикл включають такі стадії:

- а) збір інформації;
- б) оцінка інформації;
- в) постановка проблеми;
- г) підготовка проекту рішення;
- д) прийняття рішення;
- е) організація;
- ж) поточний контроль;
- з) регулювання;
- и) перевірка виконання;
- к) оцінка результатів⁹⁵.

На думку М.К. Якимчука, крім функції соціального управління, управлінських відносин, стадій управлінського процесу, методів соціального управління, як самостійний елемент необхідно розглядати форму управління, тобто форму реалізації керівного впливу⁹⁶.

У діяльності системи юстиції в радянські часи важливе місце посідали вдосконалення аналізу, планування, організація, прогнозування⁹⁷.

“У сфері управління правоохоронною діяльністю в управлінському циклі, – пише О.І. Михайлов, – можуть бути виділені такі елементи: інформаційно-аналітична робота (оперування інформацією), розроблення, прийняття й передавання управлінської директиви (рішення), організаційна робота з утілення в життя директиви, контроль виконання, регулювання керованої системи”⁹⁸.

А. Сафонов, розглядаючи окремі аспекти управління в органах прокуратури, узагалі робив акцент на питаннях планування,

координації з іншими органами, розроблення теоретичних підстав оцінки ефективності прокурорського нагляду, насамперед того, що стосується завдань боротьби з рецидивами злочинів. Але з цим не можна погодитися, тому що, як уже зазначалося, координація з іншими правоохоронними органами є однією з форм похідної самостійної функції прокуратури з організації боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями і виступає як об'єкт управління.

Аналіз розглянутих у літературі поглядів щодо структури і змісту управлінської діяльності дозволяє дійти висновку про те, що в органах прокуратури функціями управління є аналітична робота, прогнозування, планування, координація діяльності, раціоналізація системи управління і керування підлеглими, контроль за виконанням.

Водночас не можна погодитися з висновком М. Сапожнікова, який, не розкриваючи змісту функцій управлінської діяльності прокуратури, зробив помилкове, на наш погляд, їх визначення, здійснивши при цьому неточно й неповно класифікацію зазначених функцій⁹⁹. Він безпідставно обмежив предмет функції збору та аналізу інформації управлінської діяльності, тоді як для забезпечення ефективного управління необхідна інформація не тільки про наглядові, але й інші функції.

Суттєва особливість функцій управління полягає в прокуратурі в тому, що тут відсутнє управління в чистому вигляді, яке характерне для системи, у якій управлінська підсистема не зайнята у виробничому процесі, а тільки організовує їх і керує ними. Водночас слід зазначити, що чим вищий ієрархічний рівень прокурорської системи, тим ширшим стає зміст функцій відповідних прокурорів. Тому згідно з принципами єдності та централізації прокурорської системи прокурор вищого рівня в разі незгоди з рішенням прокурора нижчого рівня має право взяти на себе його повноваження або дати йому обов'язкові для виконання вказівки.

Усе це свідчить про те, що функції управління є важливою гарантією забезпечення законності в діяльності самої прокурорської системи. Такий характер їх співвідношення з іншими функціями прокуратури обумовлює віднесення специфіки управління в органах прокуратури до предмета науки про їх організацію і діяльність. Діалектика розвитку функцій прокуратури – це їх глибока єдність і органічний взаємозв'язок, взаємодія і взаємопроникнення. Це виявляється не тільки у співвідношенні і механізмі взаємодії функцій. Наприклад, від достовірності аналізу стану злочинності в районі залежить обґрунтованість і повнота планових заходів проку-

ратури щодо її зміцнення, якість проведеного контролю виконання, яка впливає на ефективність діяльності контрольованих органів з реалізації будь-якої функції та ін.

Зважаючи на зазначене, можна дійти такого висновку: якщо управлінська система працює, то всі функції між собою пов'язані. Однак в процесі управління їх не завжди можна виокремлювати, адже все залежить від поставленої мети. Її заміна впливає на спрямованість і характер діяльності, оцінку різних аспектів. Наприклад, нагляд за дотриманням законів спрямованих на боротьбу зі злочинністю, дозволяє прокуратурі здійснювати безпосередній контроль за виконанням, аналізувати стан злочинності і заходи боротьби з нею в конкретному регіоні, дає підстави планувати заходи щодо покращення цієї роботи, надання допомоги в необхідних формах (підвищення кваліфікації та ін.). Проте основною метою при цьому залишається контроль повноти і точності виконання покладених на прокуратуру завдань.

Отже, своєчасне й відповідне реагування прокурорської системи на соціальні зміни завдяки підвищенню рівня управління в самій системі впливає на ефективність її функціонування в цілому.

Слід зауважити, що цілі управління досягаються за допомогою функцій, тому при відповідній організаційній структурі забезпечується виконання завдань управління. Кожна управлінська функція має свою сферу дії і здійснюється специфічними методами та у відповідних формах.

Змістовний аспект управлінської функції в прокуратурі полягає в тому, що її реалізація пов'язана з цілеспрямованим впливом суб'єктів управління на об'єкти¹⁰⁰. Хоча слід зазначити, що цілеспрямований вплив відображає змістовний аспект управлінських відносин з будь-яким суб'єктно-об'єктним складом незалежно від типу їх взаємозв'язку. Цей вплив здійснюється через систему конкретних дій, операцій, діяльність посадових осіб, фахівців і технічних працівників органів прокуратури. Об'єктами, на яких відбивається змістовний аспект функцій управління, виступають конкретні, використані в процесі діяльності прокуратури елементи, властивості, взаємозв'язки, які в цілому дають уявлення про систему і структуру управління. З огляду на зазначене в системі органів прокуратури можна виділити три групи відносин, які утворюють предмет управління:

- 1) відносини, спрямовані на врегулювання діяльності органів прокуратури як системи із заданими зовнішніми функціями, що певним чином впливають на зовнішнє середовище;

- 2) внутрішні відносини, що спрямовані на регулювання діяльності органів прокуратури як цілісної системи;
- 3) відносини, які покликані забезпечувати цілісність та ефективність здійснення функцій органів прокуратури.

Проблема функцій управління до цього часу породжує чимало дискусій з приводу наукового обґрунтування типових і загальних напрямків управлінської діяльності незалежно від того, хто цю діяльність практично здійснює¹⁰¹. Ми вважаємо, що для відповіді на поставлене питання слід спочатку розмежувати два поняття – “функція управління” та “реалізація функції управління”. Адже реалізація функцій управління – це процес матеріалізації потенційної можливості, а інколи й необхідності в будь-яких формах.

Це дозволяє стверджувати, що функціями управління в органах прокуратури є основні суто відомчі напрямки цілеспрямованої діяльності, що здійснюються в органах прокуратури, у підрозділах і посадовими особами з метою досягнення узгодженості щодо організації прокурорського нагляду і досудового слідства, які реалізуються в управлінському процесі за допомогою певних процедур. Разом з тим функції прокуратури України слід розглядати в їх динаміці, як складне соціально-правове та політичне явище, що перебуває в тісному зв'язку із функціями держави, характером та спрямованістю діяльності державного механізму, рівнем розвитку політичної та правової культури суспільства в цілому. Зміст функцій прокуратури та встановлений законодавством механізм їх реалізації повинні чітко відповідати існуючому розвитку суспільства і правової культури, а також сприяти розбудові правової держави. Законодавство України в частині діяльності прокуратури має відповідати перехідному етапу розбудови демократичної української державності. Невиправдане звуження функцій прокуратури невідворотно призводитиме до обмеження її можливостей реалізації свого призначення в системі механізму держави та участі в зміцненні законності.

При цьому прокуратура України в жодному разі не повинна займати позицію стороннього спостерігача за процесами еволюції державного ладу та суспільного устрою, а має бути активним чинником посилення демократизації та гарантом зміцнення законності¹⁰². Для цього в системі органів прокуратури України необхідно здійснити низку організаційних та кадрових заходів з метою підготовки прокурорських працівників до роботи в нових умовах¹⁰³.

2.2. Функція підтримання державного обвинувачення в суді

У ст. 36 Закону України “Про прокуратуру” зазначено, що прокурор бере участь у судовому розгляді кримінальних справ залежно від характеру й ступеня суспільної небезпеки діяння. Він подає суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону й об'єктивною оцінкою зібраних у справі доказів¹⁰⁴.

Підтримуючи державне обвинувачення в суді першої інстанції, прокурор здійснює важливу частину покладеної на прокуратуру функції кримінального переслідування як діяльності, спрямованої на встановлення особи, що скоїла злочин, притягнення її до кримінальної відповідальності, направлення справи до суду і обґрунтованість обвинувачення перед судом.

Як бачимо, робота державного обвинувача специфічна. Її завданням є підтримання в судовому засіданні інтересів держави, щоб до кримінальної відповідальності притягалися лише ті особи, що скоїли злочин, і жодна невинувата особа не була засуджена. Виконуючи цю функцію, обвинувач виходить з мети охорони інтересів громадян, суспільства і держави.

Ураховуючи значення державного обвинувачення та інших форм участі прокурора в судових стадіях кримінального процесу як у забезпеченні невідворотності покарання, так і у зміцненні законності, Генеральний прокурор України 19 вересня 2005 р. видав наказ № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”, в якому запропонував кожному керівнику прокуратури та їх заступникам підтримання державного обвинувачення в суді вважати своїм службовим обов'язком¹⁰⁵. Згідно зі ст. 264 КПК України участь прокурора в судовому засіданні є обов'язковою, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 27 ЦПК, та випадків, коли прокурор відмовиться від підтримання державного обвинувачення¹⁰⁶.

Генеральний прокурор України в п. 1.1 зазначеного наказу запропонував своїм заступникам, керівникам усіх рівнів та галузевих підрозділів забезпечити обов'язкову участь прокурора в судовому розгляді всіх кримінальних справ, за винятком справ приватного обвинувачення. Кваліфікована участь прокурора в судовому розгляді як державного обвинувача – це обов'язкова умова конституційного принципу змагальності сторін та свободи надання ними

суду своїх доказів (ч. 4 ст. 129 Конституції України)¹⁰⁷. Судовий процес на засадах змагальності створює можливості для повного і всебічного дослідження обставин справи, посилює гарантії прав і законних інтересів учасників розгляду. Маючи певний процесуальний обов'язок, кожна зі сторін як обвинувачення, так і захисту володіє рівною з іншою стороною сукупністю прав щодо відстоювання своїх переконань, які відображають цей інтерес¹⁰⁸.

Наведене дозволяє дійти висновку, що зіткнення двох протилежних функцій, тобто обвинувачення та захисту, породжує їх змагання й боротьбу думок, і кожна обставина в процесі досліджується як з боку обвинувачення, так і захисту. Тому суд має можливість вислухати й проаналізувати всі докази як на користь обвинувачення, так і підсудного. Підтримуючи державне обвинувачення в суді першої інстанції, прокурор згідно зі своїми повноваженнями, передбаченими КПК України, виконує роль сторони в кримінальному процесі. Тобто його повноваження практично рівні з повноваженнями захисника. Але головним для прокурора в розгляді справи в суді першої інстанції є виконання завдань обвинувача. Для цього потрібен професіонал, який має кваліфіковано, переконливо й об'єктивно надати суду і проаналізувати докази, які підтверджують обвинувачення¹⁰⁹.

При визначенні статусу прокурора в судовому розгляді кримінальної справи слід виходити з того, що підтримання обвинувачення для нього не самоціль. Здійснення кримінального переслідування логічно впливає з покладених на прокурора обов'язків нагляду за виконанням законів і життя заходів з усунення їх порушень та притягнення винних до кримінальної відповідальності. Підтримання державного обвинувачення є продовженням однієї з форм реалізації правозахисної функції прокуратури, хоча дехто з цим не погоджується¹¹⁰.

Відповідно до ст. 22 і 264 КПК України прокурор та інші учасники судочинства ретельно досліджують докази і оцінюють їх за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на сукупності досліджених доказів, керуючись при цьому законами і гідністю¹¹¹. Цього вимагає у вищезгаданому наказі і Генеральний прокурор України.

Якщо під час судового розгляду прокурор переконується, що дані судового слідства не підтверджують висунуте підсудному обвинувачення, він повинен відмовитися від обвинувачення і у своїй постанові викласти мотиви відмови¹¹². Необґрунтоване підтримання дер-

жавного обвинувачення не тільки не дає змоги правильно розглянути справу, але й підриває авторитет прокуратури. Щодо реагування на порушення закону, то прокурор це може робити шляхом подання клопотань (ч. 2 ст. 264 КПК), а також висловлення своєї думки з питань, що виникли під час судового розгляду справи.

Практика свідчить, що учасники судового розгляду менше уваги приділяють допиту в суді, ніж під час проведення досудового слідства. Як правило, прокурор постійно звертає увагу голови суду на ті свідчення, які, наприклад, свідок давав під час слідства. На наш погляд, це не зовсім правильно. Тактика допиту в цілому й окремі її елементи мають ґрунтуватися на глибокому розумінні та використанні досягнень психології. Тобто учасники процесу, щоб отримати достовірні свідчення, мають урахувати й тактику допиту, і його процесуальний порядок.

Кожна зі сторін під час допиту має різні позиції, тому ненавмисно, а інколи й навмисно, підштовхує головуючого "схилитися" до доказів обвинувачення або захисту. Унаслідок цього суду надане процесуальне право регулювати процес дослідження доказів і встановлення їх правдивості¹¹³.

Особливо прокурор повинен виявляти порушення закону в суді учасниками процесу і заявляти відповідні клопотання (ст. 264 КПК), а також висловлювати свою думку з питань, які виникають у процесі судового розгляду. Якщо порушення закону в суді не були усунуті і, на думку прокурора, винесений незаконний і несправедливий вирок, він відповідно до ч. 8 ст. 348 КПК України має право на це реагувати.

Наприклад, ухвалою колегії суддів Судової палати в кримінальних справах Верховного суду України від 9 серпня 2007 р. із вироку Апеляційного суду Кіровоградської області від 16 березня 2007 р. виключене його посилання як на доказ винності У. і Ф., засуджених 13 і 10 років позбавлення волі відповідно до п. 12 ч. 2 ст. 115 КК, на ті показання, які вони давали без обов'язкової участі захисника після порушення кримінальної справи. Колегія вказала, що відповідно до положень ст. 323 КПК в основу вироку можуть бути покладені лише достовірні докази, досліджені в судовому засіданні. Проте прокурор, який брав участь у розгляді кримінальної справи на порушення закону не відреагував¹¹⁴.

Слід зазначити, що порядок судового дослідження доказів чітко регламентований КПК і прокурор повинен дотримуватися регламенту судового засідання. Становище суду як органу правосуддя

й судової гілки влади вимагає від сторін, і в першу чергу від прокурора як представника держави, безумовної поваги до суду, коректності і високої правової культури. Саме в судовому процесі під час дослідження матеріалів справи прокурор повинен виявляти свої знання, уміння, творчі здібності.

Однак виступ прокурора в суді вимагає від нього не тільки професійної майстерності, а й таких якостей, як високий рівень правосвідомості, повага до закону, нетерпимість до будь-якого його порушення, принциповість, твердість своїх переконань, уміння протидіяти сторонньому тиску, а також самокритичність, спроможність контролювати свої думки і діяльність, уміння відмовитися від помилкової версії заради встановлення істини у справі, непримиренність до злочинів і злочинців і водночас неупередженість до підсудного, гуманність, відсутність самозакоханості та ін. Тому в наказі Генерального прокурора № 5-гн від 19 вересня 2005 р. наголошує необхідність зміцнення корпусу державних обвинувачів.

Для цього необхідний, по-перше, науково обґрунтований відбір кадрів для органів прокуратури, починаючи з абітурієнтів юридичних вищих навчальних закладів, а також кандидатів на роботу в органи прокуратури на ту чи іншу ділянку прокурорської діяльності. По-друге, навчання й виховання державного обвинувача слід здійснювати в процесі його практичної діяльності¹¹⁵. Не можна погодитися з думкою дослідників, які вважають, що КПК регламентує все, що повинен робити прокурор у судовому засіданні¹¹⁶. Це не зовсім так. Закон не визначає того, як прокурор має виконувати покладені на нього КПК обов'язки, як йому слід діяти у кримінальних справах різних категорій або в тій чи іншій конкретній процесуальній ситуації, якою має бути тактика і методика проведення тих чи інших дій. Професійність виступу прокурора в суді, його внесок у правильне розв'язання справи визначаються не тільки знанням і використанням процесуальних правил, але й значною мірою цілеспрямованим, умілим використанням прийомів і методів, розроблених сучасною криміналістикою і прокурорською практикою¹¹⁷.

Важливою умовою підвищення рівня державного обвинувачення має бути обґрунтована, виважена оцінка діяльності прокурора в суді. Ураховуватися має не тільки кількісний показник, але і якісний. Генеральний прокурор України у зазначеному вище наказі вимагає роботу державних обвинувачів оцінювати залежно від обсягу, складності та категорій кримінальних справ, реального вкладу у дослідження обставин справи, зважаючи при цьому на активність,

професійну майстерність і об'єктивність при дослідженні справи¹¹⁸. Однак у наказі не звертається увага на те, що оцінка діяльності прокурора сприяє розвитку його творчої ініціативи і є стимулом до виконання ним своїх службових обов'язків.

У той же час слід пам'ятати, що державний обвинувач свою позицію у справі визначає самостійно. Він формує її на основі доказів, отриманих під час дослідження обставин у справі в суді, адже прокурор, який затвердив обвинувальний висновок, може їх навіть не знати. На це орієнтує підлеглих Генеральний прокурор України в зазначеному наказі.

Суттєвими особливостями в процесуальному порядку, на наш погляд, повинна відрізнятися участь прокурора як державного обвинувача в розгляді справи судом з участю присяжних. Загальні вимоги до обрання присяжних визначені в ст. 6872 Закону України "Про судоустрій України" у новій редакції від 12 липня 2002 р.¹¹⁹ Порядок участі присяжних у здійсненні правосуддя має визначатися процесуальним законом, тобто КПК України. Однак чинний КПК України серед суб'єктів кримінального процесу не виділяє присяжних засідателів узагалі, а їх участь у судовому процесі передбачається поки що тільки зазначеним вище Законом.

Повноваження прокурора в суді присяжних засідателів залежать від повноважень цього суду. Відповідно до Закону України "Про судоустрій України" суд присяжних повинен розглядати справи в судах першої інстанції, а також у випадках, передбачених процесуальним законом, у загальних апеляційних судах, крім Апеляційного суду України¹²⁰.

Кримінальні справи, на нашу думку, повинні розглядатися у складі судді (головуючого) і семи народних засідателів. Хоча ні чинне законодавство України, ні КПК не визначають того, як діяти-муть присяжні як єдина колегія разом із суддею, тобто як континентальна модель присяжних, чи самостійно як класична модель суду присяжних. Недосконалість законодавства не дозволяє віднести суд присяжних до жодної моделі, що існують у світі¹²¹. Тому визначити повноваження прокурора в нашій ситуації дуже важко. Однак після аналізу української правової думки щодо суду присяжних можна зробити висновки про роль прокурора під час розгляду справи судом присяжних.

У сучасному кримінальному процесі існують дві форми участі народного непрофесійного елемента в здійсненні правосуддя – суд присяжних і суд шефенів¹²². Загалом розрізняють дві моделі суду

присяжних – англо-американську та європейську¹²³. Перша модель застосовується у Великобританії, США та в більшості англomовних країн і передбачає, що присяжні становлять окрему колегію та розв’язують питання про винуватість чи невинуватість підсудного, а професійні судді – питання про призначення покарання. Порядок утворення й діяльності суду присяжних регулюється національним законодавством, яким встановлюються різні вимоги щодо кількості присяжних засідателів. Так, у США їх може бути від 6 до 12; у Канаді – від 5 до 12; у Великобританії – від 10 до 12; в Іспанії – 7¹²⁴. Без участі професійного судді колегія присяжних ухвалює рішення про вину підсудного в скоєнні злочину¹²⁵. А прокурор у цьому процесі має довести кожний пункт звинувачення підсудного в межах очевидності його провини¹²⁶.

Друга модель, яка властива континентальній системі і відома під назвою “суд шефенів”, існує в більшості європейських та інших неанглomовних країн і регламентує такий порядок судового розгляду, за якого професійні і непрофесійні судді об’єднані в єдину колегію і спільно розв’язують питання факту і права, тобто разом визначають вину підсудного та міру покарання¹²⁷.

Більшість дослідників в Україні вважає, що європейська модель суду присяжних для нашої країни є більш прийнятною, необхідно лише збільшити кількість присяжних засідателів¹²⁸. Проте деякі дослідники з цим не погоджуються¹²⁹ й активно обговорюють доцільність запровадження інституту суду присяжних в Україні¹³⁰. Якщо проаналізувати останні наукові дослідження процесуалістів Росії з цього приводу¹³¹, то, як і в Україні, їх думки також діаметрально протилежні – від твердого “за” до рішучого “проти”. Однак на сьогодні, незважаючи на законодавче передбачення запровадження інституту присяжних у національній судовій системі, українські юристи не дійшли одностайного думки щодо того, чи бути в Україні суду присяжних.

На думку автора, твердження про недоцільність цього інституту є помилковим, оскільки українському судочинству з давніх часів були притаманні риси демократичності, серед яких – широке залучення всіх верств населення до участі в здійсненні правосуддя при вирішенні найбільш суспільно небезпечних справ¹³². До того ж при запровадженні суду присяжних слід мати на увазі, що континентальна модель цього інституту, якій надають перевагу деякі фахівці, після реформування в 40-х рр. ХХ ст. швидше є французьким судом шефенів, ніж судом присяжних, оскільки в їх діяльності

відсутня така риса присяжного судочинства, як незалежність і самостійність присяжних засідателів під час ухвалення рішення у справі.

За основу, на нашу думку, доцільно взяти російську модель суду присяжних 1864 р., який був найважливішим демократичним надбанням дореволюційної Росії. У правовому полі законодавства Росії тоді перебувала не тільки Україна, але й Польща та Фінляндія. Прогресивні вчені того часу висловлювали думку про присяжних як продукт національного генія слов’янських народів¹³³.

Для участі в роботі суду тоді пропонувалося тридцять присяжних засідателів, а прокурор міг відвести не більше шести¹³⁴.

У сучасній Росії суд присяжних знову віродився, але з урахуванням історичного досвіду його функціонування. Як тільки на державному рівні в Україні буде розв’язане питання запровадження суду присяжних, виникне необхідність доповнити Кримінально-процесуальний кодекс новим розділом, у якому визначатиметься процесуальна діяльність суду присяжних засідателів і повноваження сторін як обвинувачення, так і захисту. Проаналізувавши думку та пропозиції з цього приводу науковців¹³⁵ і практиків¹³⁶ як в Україні, так і за кордоном¹³⁷, можна зробити певні висновки щодо концептуальних положень зазначеного інституту. Без них не можна визначити повноваження прокурора, які також залежать від етапів розгляду кримінальної справи судом присяжних засідателів. Етапи можна визначити в такому порядку:

- 1) підготовка кримінальної справи до розгляду;
- 2) судове слідство;
- 3) дебати сторін обвинувачення й захисту;
- 4) постановка питань присяжним засідателем;
- 5) промова головуючого в суді;
- 6) нарада присяжних засідателів;
- 7) винесення й оголошення вироку.

Зважаючи на досвід інших країн¹³⁸, у тому числі Російської Федерації, позиції практиків¹³⁹ і науковців¹⁴⁰, можна стверджувати, що участь прокурора в судовому розгляді справи є обов’язковою і має продовжуватися до її закінчення. Крім того, слід зазначити, що форми участі прокурора в судовому розгляді кримінальних справ мають бути різноманітними, а сама процедура розгляду справи судом присяжних має визначитися законом.

Суд присяжних у різних країнах, у тому числі і в Росії (ст. 429 КПК РФ), діє на принципах змагальності¹⁴¹. У судовому засіданні

забезпечується рівність сторін, яким суд, дотримуючись об'єктивності, створює необхідні умови для всебічного й повного дослідження обставин справи. Як сторона обвинувачення, так і сторона захисту мають рівні права на подання суду доказів, їх дослідження, заявлення клопотань і відстоювання перед судом своїх позицій.

Попереднє слухання у справі має такі завдання:

- перевірити законність і обґрунтованість направлення справи до суду присяжних і виконання підготовчих дій, необхідних для нормального розгляду кримінальної справи. Процедура надає прокурору право заявляти з цього приводу клопотання, а також висловлювати свою думку щодо клопотань інших учасників процесу;
- призначення судового засідання, прийняття судом іншого рішення, у тому числі припинення справи, направлення її на додаткове розслідування або за підсудністю. Форми участі прокурора в судовому процесі при розгляді справи судом присяжних мають бути різноманітні.

По-перше, прокурор, керуючись вимогами закону, в якому наведені ознаки, за якими та чи інша особа не може виконувати обов'язки присяжних засідателів, вживає заходів щодо їх відведення, сприяє створенню дієздатної колегії присяжних, яка формується головою суду.

По-друге, прокурор повинен відігравати важливу роль і під час судового слідства, адже специфіка суду присяжних полягає в тому, що до його складу входять непрофесіонали, за винятком головуючого. По суті, вони не спроможні виконувати тонкий юридичний аналіз обставин справи і, як показує практика інших країн, часто керуються емоціями, а не розумом. Тому як державний обвинувач, який упевнений в обґрунтованості обвинувачення, прокурор повинен зробити все, щоб присяжні засідателі мали точне уявлення про обставини справи, що розглядається з їх участю. Головуючий, як правило, виконує функції об'єктивного арбітра, який наглядає за дотриманням правил змагальності процесу, а адвокат має на меті виправдати свого підсудного або пом'якшити його відповідальність. Усе це вимагає від прокурора активної роботи, навичок публічного аналізу доказів, переконливої аргументації своїх виступів не тільки для професіоналів-юристів, але й для пересічних громадян. Для нього дуже важливою є робота з доказами. Він повинен спланувати свої дії таким чином, щоб присяжні зрозуміли зміст показів потерпілих, підсудних, свідків, щоб у них не залишилося питань про

сутність висновків експертів, щоб вони розуміли, яку інформацію несуть надані в суді майнові докази і документи.

По-третє, особливості суду присяжних прокурор повинен ураховувати й під час судових дебатів. Його виступ має бути простим і зрозумілим для присяжних, орієнтувати їх на підтримання позиції прокурора. Слід зауважити, що прокурору, який тільки починає свою діяльність, досягти потрібного ефекту дуже важко. Для суду присяжних прокурор повинен оволодіти хоча б основами ораторського мистецтва, психології, соціології, мати високу загальну культуру поведінки.

Отже, на підставі викладеного вище можна дійти висновку, що функція підтримання державного обвинувачення в суді, яка є однією з основних функцій прокуратури, досить чітко врегульована чинним процесуальним законодавством України. Для забезпечення виконання цієї функції прокуророві надається право брати участь у судових засіданнях, зокрема в судових дебатах, надавати докази та брати участь у їх оцінці, заявляти клопотання, виступати з обвинувальною промовою, відмовитися від обвинувачення та ін. Тому головною вимогою, що висувається до сучасної української прокуратури, є забезпечення її органів кваліфікованими кадрами, які здатні на високому професійному рівні здійснювати функцію підтримання державного обвинувачення в суді, використовуючи досягнення криміналістики, психології, судової стратегії і тактики.

2.3. Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом

У п. 2 ст. 121 Конституції України¹⁴² і ст. 5 Закону України “Про прокуратуру”¹⁴³ визначена функція діяльності прокуратури представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, встановлених законом. У вітчизняній літературі деякі дослідники стверджують, що ця функція є принципово новою для діяльності прокуратури¹⁴⁴. З цим не можна погодитися, тому що й до прийняття Конституції України прокурор відповідно до ст. 20 і 35 Закону України “Про прокуратуру” мав право звертатися до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадянина та держави і представляти їхні інтереси в суді¹⁴⁵.

Слід зважати на те, що відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції зазначена функція зберігається за прокурором у повному

обсязі до введення в дію законів, які регулюватимуть діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів¹⁴⁶.

Правове становище прокурора, яким він наділений у цивільному і господарському судочинстві, безпосередньо ґрунтується на Конституції і визначається як становище суб'єкта, що представляє інтереси громадян або держави в суді, тоді як представництва інших видів мають інші підстави, а саме: доручення, адміністративний акт, закон. Можна заперечити автору, зазначивши, що прокурорське представництво подібне до представництва за законом. Але слід пам'ятати, що метою представництва за законом є забезпечення реалізації інтересів конкретної особи, тоді як завдання прокуратури під час представництва інтересів громадянина або держави в суді більш широке й полягає в захисті законних прав та інтересів не лише конкретної фізичної чи юридичної особи, але й публічних інтересів суспільства та держави в цілому.

Крім того, прокурорське представництво відрізняється й за іншими ознаками, у тому числі за складом представників, колом тих, чий інтереси вони представляють, обсягом повноважень та формами їх реалізації. Наведене дозволяє дійти висновку, що Конституція поклала початок не представництву як новій функції прокуратури, а правовому представництву нового типу, тобто прокурорському представництву, що визначається за його конституційним статусом. У ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру” передбачено, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом¹⁴⁷.

Водночас слід пам'ятати, що в теорії цивільного процесу питання про завдання прокурора в цивільному судочинстві розв'язується по-різному¹⁴⁸. Проте ми вважаємо, що мета і завдання прокурора в цивільному процесі та його процесуальні повноваження, які містяться в різних нормах права, є правовими підставами для участі прокурора в цивільному процесі, а саме: ст. 121–123 Конституції України, Закон України “Про прокуратуру” (ст. 1, 19, 20, 33–40 та ін.) і кілька статей Цивільно-процесуального Кодексу (ЦПК) 2004 р., у тому числі ст. 3, 26, 27, 45, 46, 60, 119, 176, 193, 281, 324, 353, 364, ст. 37 Закону України від 25.06.91 “Про охорону навколишнього природного середовища”, ст. 30–32 Закону України від 16.06.92 “Про об'єднання громадян”, ст. 13 Закону України від 05.10.95 “Про боротьбу з корупцією” та ін.¹⁴⁹

Прокурор, який бере участь у розгляді цивільних справ у судах, відповідно до ст. 34 Закону України “Про прокуратуру” повинен сприяти дотриманню принципу незалежності суддів і виконанню ними вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та винесенню мотивованих судових рішень, що ґрунтуються на законі¹⁵⁰. Отже, звернення прокурора із заявою, наприклад, до господарського суду, – це правовий засіб його реагування на встановлені порушення закону в процесі здійснення наглядових заходів. Не маючи повноважень щодо усунення цих порушень, прокурор звертається до господарського суду та бере безпосередню участь у процесі, домагаючись як поновлення порушених інтересів держави або громадянина, так і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які припустили ці порушення¹⁵¹.

Отже, ст. 35 Закону України “Про прокуратуру” та ч. 2 ст. 45 ЦПК надають прокуророві право вступати в справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави і суспільства, та зобов'язують його своєчасно вживати передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону, хто б їх не вчинив. Він повинен також оперативно реагувати на випадки необґрунтованої відмови в забезпеченні позову чи заяви. Однак, на жаль, суди інколи займають, на наш погляд, неправильну позицію в цьому питанні, вирішуючи за прокурора щодо достатності підстав для його представництва¹⁵². Тому, щоб усунути суперечки, доцільно було б передбачити в ЦПК конкретну статтю, яка б надавала прокурору право самому приймати рішення щодо наявності відповідних підстав.

Завданням прокурорського представництва є захист прав громадян та інтересів держави. Проте складовою частиною цього завдання слід вважати і захист законних інтересів суспільства, оскільки порушення їх неминуче позначиться на інтересах громадян, що, у свою чергу, не може не зачіпати інтересів держави, тому що “права і свободи людини та їх гарантії визначають захист і спрямованість діяльності держави” (ст. 3 Конституції). Звідси доходимо висновку, що участь прокурора в цивільному процесі спрямована на захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави; сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та ухвалення судових рішень, що ґрунтуються на законі; своєчасне вжиття заходів щодо усунення порушень закону, хто б їх не вчинив, керуючись при цьому принципами законності, незалежності суддів, рівності усіх перед законом і судом.

Згідно з наказом Генерального прокурора України від 07.05.2004 № 6/Згн “Про організацію роботи по представництву прокурором інтересів громадянина або держави в суді” основними завданнями представництва слід вважати такі: захист прав і законних інтересів неповнолітніх, інвалідів, інших осіб, які неспроможні з будь-яких причин самостійно захистити свої права, або реалізувати процесуальні повноваження, невизначеного кола осіб, права яких одночасно порушуються, а також захист майнових та інших інтересів держави, що порушуються чи можуть бути порушені через протиправні дії фізичних або юридичних осіб; притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, які винні в порушенні прав і законних інтересів людини, громадянина або держави; поновлення порушених прав та законних інтересів людини, громадянина і держави, усунення причин та умов, що сприяли їх порушенню (п. 1.1, 1.2, 1.3 наказу).

Особливу увагу в роботі з представництва інтересів громадян або держави в суді слід приділяти пріоритетним напрямкам наглядової діяльності, визначених наказом Генерального прокурора від 15.04.2004 № 6–гн “Про організацію наглядової діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод громадянина та інтересів держави”¹⁵³. Насамперед, це реалізація прав на працю, її оплати; охорону здоров’я, медичну допомогу і медичне страхування, соціальне і пенсійне забезпечення; соціальний захист пільгових категорій громадян; захист прав споживачів; міграція населення та біженців; міжнаціональні та міжконфесійні відносини; захист суспільної моралі; захист прав неповнолітніх, прав громадян при притягненні їх до адміністративної відповідальності; запобігання наркоманії; інформаційна діяльність; запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; викриття корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією; охорона власності, земельних ресурсів; природного середовища; здійснення приватизації державного майна; банківська, митна та зовнішньоекономічна діяльність; бюджетна діяльність, оподаткування та енергозбереження. Виходячи зі змісту п. 2.3 і 2.4 наказу Генерального прокурора № 6–гн першочергове значення слід надавати захисту прав учасників війни, інвалідів, осіб похилого віку та інших осіб, які потребують соціального захисту та державної підтримки.

У цьому наказі Генеральний прокурор України зазначив, що представництво прокурорами інтересів громадян або держави в суді

є однією з важливих гарантій забезпечення захисту їх прав та інтересів. Приводом для такого представництва, як правило, є: звернення до прокуратури громадянина; звернення до прокуратури приватних і посадових осіб, інтереси яких були порушені; повідомлення в засобах масової інформації; безпосереднє виявлення прокурором фактів порушення прав громадянина або держави.

Відповідно до ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру” підставами для представництва прокурорами в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізовувати процесуальні повноваження, а інтересів держави наявність порушень або загрози порушення економічних, політичних та інших державних інтересів через протиправні дії (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або державою¹⁵⁴.

Значна кількість громадян, які живуть за межею бідності, а також ті, які не спроможні захистити себе самі або звернутися по платну допомогу до адвокатів, як правило, звертаються до прокуратури за захистом своїх прав і отримують певну підтримку, що передбачена законом.

Визнаючи особливу процесуальну роль прокурора в суді, яка визначається здійсненням представницької функції щодо забезпечення інтересів людини і громадянина, слід звернути увагу на те, що в таких випадках його дії мають правозахисний характер. Тобто прокурор, як уже зазначалося, представляє інтереси не всіх громадян, а лише тих, які не спроможні через свій фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин, самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізовувати процесуальні повноваження, а також державні інтереси, якщо є порушення або загроза порушення економічних, політичних чи інших державних інтересів через протиправні дії або бездіяльність фізичних чи юридичних осіб. Проте слід зазначити, що представництво прокурором інтересів держави в суді відрізняється від інших видів представництва і колом суб’єктів, інтереси яких вони представляють, і формами їх реалізації.

Отже, представництво прокурором інтересів громадянина і держави в суді можна визначити як “правовідносини, де прокурор, реалізуючи повноваження, що стосуються захисту прав та інтересів громадянина або держави, проводить у судах певні процесуальні дії”. Ці дії відповідно до ст. 13 ЦПК України і ст. 2 ГПК України

передбачають звернення прокурора до суду з позовною заявою, участь при розгляді справи, порушеної за його заявою у випадках, передбачених законом або визнаних необхідним судом, або з ініціативи прокурора, якщо цього вимагає захист інтересів як громадянина, так і держави. Слід зазначити, що поняття “інтереси громадянина або держави” є оціночним, тому прокурор чи його заступник у кожному випадку визначає його з конкретним посиланням на порушення законодавства.

Порушення закону, якщо воно стосується порушень інтересів громадянина чи держави, є підставою для позову, а, звертаючись з ним до суду чи ні, прокурор вирішує, зважаючи на законодавство, що порушене. Крім того, закон надає прокурору право звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, до посадових осіб, які припустили порушення зазначених інтересів з вимогою усунення цих порушень.

Слід зазначити, що в п. 2 ст. 121 Конституції¹⁵⁵ та ч. 2 ст. 45 ЦПК України¹⁵⁶ між “інтересами громадянина” та “інтересами держави” як категоріями, що відображають предмет прокурорського представництва в суді, вжито сполучник “або”. Потрібно розуміти, що ця конституційна норма передбачає повноваження прокурора на захист лише інтересів або держави, або громадян шляхом представницької функції.

Ми вважаємо, що з методологічної точки зору це не зовсім правильно, тому що шляхом охорони інтересів держави прокуратура захищає права та свободи людини, і, навпаки, забезпечуючи права та свободи громадянина, вона одночасно захищає інтереси держави. Тому в представницькій діяльності прокурора інтереси держави не можуть протиставлятися інтересам громадян. У кожному випадку звернення прокурора до суду є позовом в інтересах держави і можна стверджувати, що він має на меті захист і прав громадян, а інколи населення в цілому. З іншого боку, наявність сполучника “або” у визначенні представницької функції свідчить, що поняття “інтереси громадянина” та “інтереси держави” не тотожні і не завжди можуть співпадати.

Погляди дослідників з цього приводу різні. Так, М. Косюта вважає, що тезу пріоритетності людських прав, свобод та інтересів перед іншими соціальними цінностями не можна абсолютувати, оскільки загальнодержавний інтерес не є чимось другорядним порівняно з особистим. Порушення законних інтересів людини в багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави, і,

навпаки, як нехтування державними інтересами з боку особи, що прямо чи опосередковано спричинить порушення законних інтересів як цієї особи, так і інших осіб¹⁵⁷. Проте М. Абрамов вважає, що в представницькій діяльності прокурора на першому місці мають бути інтереси громадянина, а вже потім інтереси держави¹⁵⁸.

Проаналізувавши зміст ст. 55 Конституції України, ст. 2, 4, 5, 13, 121, 122 чинного ЦПК України, доходимо висновку, що законом визначені три об’єкти судового захисту: порушені або оспорювані права людини і громадянина та юридичних осіб; свобода людини і громадянина; інтереси (законні, охоронювані законом) фізичних, юридичних осіб, держави.

Це свідчить про те, що прокуратура здійснює захист прав і законних інтересів громадян, а не просто інтересів, як зазначено в Конституції та ЦПК України. Щодо держави, то в цілому прокуратура захищає лише її інтереси. Це означає, що захист прокуратурою загальнодержавних інтересів здійснюється, як правило, у двох напрямках: по-перше, захищаються державні інтереси, що становлять велику соціальну цінність і які не можна, принаймні, точно обчислити в грошовому вираженні. Наприклад, при застосуванні законів, спрямованих на реформування економіки, усунення засобами прокурорського реагування перешкод у цих процесах¹⁵⁹. По-друге, і це дуже актуально сьогодні, Генеральний прокурор України орієнтує підлеглих на посилення боротьби з протизаконним накопиченням капіталу і одержання прибутків за рахунок держави і суспільства в цілому, з криміналізацією підприємницької діяльності і поширенням сфер впливу “тіньової економіки”¹⁶⁰.

Чинне законодавство наділяє прокурора правом звертатися до суду за захистом інтересів громадянина і держави, що є предметом прокурорського представництва. Виходячи з цього, дехто з дослідників розширює зміст функції представництва, висловлюючи думку, що прокуратура повинна також представляти в суді інтереси невизначеного кола осіб у разі одночасного їх порушення¹⁶¹. Наприклад, порушення виборчих, економічних та інших прав громадян.

Не можна погодитися з цією думкою, тому що втілення її в життя настільки розширить зміст функції представництва, що практично вона майже не буде відрізнятися від функції загального нагляду, а це суперечить ідеології сучасного українського конституціоналізму. Автор пропонує в новому Законі “Про прокуратуру” передбачити цілі і завдання прокуратури при реалізації представницької функції, визначивши їх так: “Прокурор на підставі ст. 121

Конституції України здійснює представництво в суді прав, свобод і законних інтересів громадян, а також інтересів держави і суспільства. Здійснюючи представництво, прокурор вживає заходів щодо усунення порушень прав та охоронюваних законом інтересів, причин і умов порушень, що їм сприяють, відшкодування матеріальних і моральних збитків від правопорушень, притягнення правопорушників до відповідальності відповідно до закону”.

Отже, завдання представництва прокурора в цивільному процесі можна визначити так:

- а) відновлення порушених державних чи суспільних інтересів або прав, свобод та законних інтересів громадян;
- б) застосування заходів щодо усунення причин та умов, які спричинили ці порушення;
- в) притягнення правопорушників до відповідальності.

У контексті досліджуваних нами проблем на особливу увагу заслуговують такі передумови права прокурора на подання позову до господарського суду, як юридичний інтерес та правоздатність заявника. Якщо справа стосується інтересів держави, то в сучасних умовах у прокурора з’являються нові і досить важливі повноваження, пов’язані зі зверненням до господарського суду про захист цих інтересів. Тобто це є специфічною формою впливу на економічні процеси, яка спрямована на дотримання законності в господарській діяльності.

Для таких випадків повноваження прокурора передбачені п. 6 ч. 2 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”, у яких зазначено, що в разі виявлення порушення закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право “...звертатися до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб”¹⁶². Крім того, прокурор повинен керуватися ст. 45 Цивільно-процесуального кодексу і ст. 2, 29 Господарського процесуального кодексу.

Певний інтерес становить досвід участі прокурорів США в цивільному судочинстві, діяльність яких за своїм завданням, компетенцією і методами суттєво відрізняється від аналогічної участі прокурорів не тільки України, а й практично всіх держав СНД. Наприклад, як і в Україні, прокурори в Російській Федерації відповідно до ст. 35 Закону “Про прокуратуру Російської Федерації” мають право, якщо цього вимагає охорона прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави, звертатися до суду за захистом прав

і охоронюваних законом інтересів інших осіб або вступити до справи на будь-якій стадії процесу¹⁶³. Прокурор в РФ за своїм внутрішнім переконанням сам вирішує, чи звертатися йому до суду, чого не має права робити прокурор в Україні, адже він, як уже зазначалося, повинен враховувати думку суддів.

Незважаючи на те що в США судові повноваження прокурорів у цивільних і кримінальних справах дуже подібні, слід зважати на те, що досудова процедура у цивільній справі набагато складніша. У різних штатах вона має свої відмінності, хоча загалом хід судового процесу регулюється Федеральними правилами цивільного судочинства, які були затверджені в 1938 р. Також у кожному штаті існують ще окремі правила штатів для різних судових підрозділів, які в більшості випадків розписані детальніше, ніж федеральні¹⁶⁴.

У США прокурорів не вважають навіть формально захисниками законності або гарантами справедливого правосуддя. Вони виступають в ролі захисників інтересів Уряду США, штатів, місцевої адміністрації при розгляді судами цивільних справ. Кожна ланка прокурорської системи (федеральна, штатів, місцева) має свої особливості як в організації діяльності, так і в компетенції.

Генеральний прокурор (аторней) США, він же міністр юстиції, свою функцію з представництва інтересів США в судах делегував Генеральному соліситору США, який є одним з вищих посадових осіб міністерства юстиції. Представляти уряд у цивільному судочинстві можуть як спеціально призначені прокурори, так і прокурори відділів з цивільних справ центрального апарату Генеральної прокуратури (міністерства юстиції) у справах про порушення посадовою особою податкового законодавства, землекористування, природних ресурсів та ін.¹⁶⁵

Федеральні прокурори є в кожному окрузі, який закріплений за окружним судом США. На території свого округу вони виконують функцію представництва, але тільки федерального уряду при розгляді судами цивільних справ. Проте слід зазначити, що у своєму окрузі прокурор повинен також представляти відповідача, якщо позови заявлені проти збирачів податків або інших осіб податкового управління і вирішується питання повернення податків платникам. Щодо представництва інтересів інших організацій, то це право прокурора, а не обов’язок¹⁶⁶. Характерно, що, представляючи офіційно в суді штат, генеральний прокурор не виступає стороною в процесі, а тільки захисником інтересів штату або конкретного відомства.

Представницька функція прокурорів під час розгляду в суді цивільних справ має обов'язковий характер, якщо порушені інтереси США, штатів, місцевої адміністрації. Водночас прокурор сам вирішує, брати участь у розгляді чи ні. Прокурори в США, як частина виконавчої влади беруть участь у розгляді судами цивільних справ і при виконанні винесених ними рішень. Наприклад, у федеральній атorneyській службі створений інститут маршалів США, які разом зі своїми помічниками організують виконання рішень федеральних (окружних) судів, що набули чинності¹⁶⁷.

З погляду вдосконалення представницької функції органів прокуратури України досить цікавим є досвід правового регулювання участі прокурора в цивільному процесі деяких держав СНД, близького та далекого зарубіжжя.

У Великобританії, як уже зазначалося, прокуратури взагалі немає. Є установи й службові особи, які виконують функції, притаманні певною мірою прокуратурі. Очолоє зазначену систему чиновників генеральний атorney, який одночасно є головою англійських баристерів, і генеральний соліситор, його заступник.

Захисником суспільних інтересів є Генеральний атorney, який також представляє державу в деяких цивільних процесах. Цікаво, що генеральний атorney входить до складу уряду, хоча, на нашу думку, він повинен представляти суспільство з повною об'єктивністю, не підкоряючись зовнішньому впливу. У 1947 р. після скасування інституту Корони генеральний атorney став відповідачем за умови, що позивач не може визначитися, до якого департаменту треба подати позов. Місцевий атorney як представник генерального атorneyа має право виступати на захист особи, яка зазнала дискримінації як позивач. Сам потерпілий не має права на порушення справи. Звідси можна дійти висновку, що генеральний атorney (прокурор) у цивільному судочинстві Великобританії завжди є стороною в процесі, представляючи інтереси держави і виступаючи від її імені, а також інтереси осіб, якщо вони мають публічний характер¹⁶⁸.

У Республіці Казахстан ст. 55 Цивільно-процесуального кодексу передбачає, що вищий нагляд за точним і однаковим застосуванням законів у цивільному судочинстві від імені держави здійснює генеральний прокурор як безпосередньо, так і через підпорядкованих йому прокурорів. Участь прокурора в цивільному судочинстві визначається як законом, так і вирішується судом. Беручи участь у цивільному судочинстві, прокурор здійснює свої повнова-

ження із захисту прав і законних інтересів як громадян і організацій, так і громадських чи державних інтересів. Слід підкреслити, що як і прокурори в Україні, так і прокурори Республіки Казахстан можуть подавати позов про захист прав, свобод і законних інтересів громадян лише за клопотанням зацікавленої особи, якщо сама вона з поважних причин не може звернутися до суду. Водночас потрібно підкреслити таке: якщо прокурор відмовиться від позову, то зацікавлена особа має право вимагати розгляду справи по суті¹⁶⁹.

Слід зазначити, що федеральний закон "Про прокуратуру Російської Федерації" на відміну від Закону Республіки Казахстан відмовився від нагляду прокуратури за законністю розгляду цивільних справ у судах. Прокурор має право лише звернутися до суду із заявою про захист інтересів держави або коли із поважних причин сама зацікавлена особа не може порушити судовий процес¹⁷⁰.

Якщо проаналізувати досвід держав, що входять у СНД, то можна констатувати, що і в Республіці Білорусь продовжує діяти прокурорський нагляд за законністю й обґрунтованістю судових постанов у цивільних справах і також з дотриманням законодавства при їх виконанні. Відповідно до ст. 23 Цивільного процесуального кодексу, прийнятого 11 січня 1998 р., генеральний прокурор Республіки Білорусь, підпорядковані йому прокурори зобов'язані на всіх стадіях цивільного судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів для усунення будь-яких порушень, хто б їх не вчинив. Зазначені повноваження прокурор здійснює незалежно від будь-яких органів чи посадових осіб, керуючись тільки законодавчими актами і підпорядковуючись генеральному прокурору¹⁷¹.

Певний інтерес становлять повноваження прокурорів у Болгарії, на яких покладені правозахисні функції, і тому саме прокуратура бере участь у цивільному процесі як державний орган, а прокурор як представник держави, на якого покладено захист порушених цивільних прав і виконання завдань з дотримання законності. Виконує свої повноваження прокурор у таких процесуальних формах:

- порушення процесу на захист цивільних прав;
- вступ в уже розпочате цивільне провадження у справі;
- оскарження рішень, ухвал або виконавчих дій;
- звернення з пропозицією про перегляд рішення у порядку нагляду¹⁷².

Як і в Україні, прокурор бере участь у справах, передбачених законом, а також у тих, де його участь необхідна для захисту

державного або суспільного інтересу. Характерно, що в разі подання позову про захист прав громадян і юридичних осіб прокурор виступає не від свого імені, а від імені держави. Можна зробити обгрунтований висновок, що держава стає стороною в процесі у зазначених справах. Крім того, відповідно до ст. 29 Цивільно-процесуального кодексу прокурор має повноваження вчиняти всі процесуальні дії як сторона позивача, однак не має права розпоряджатися спірним правом. У взаємовідносинах з позивачем прокурор не пов'язаний з думкою останнього. Тому суд у разі відмови позивача від позову повинен вислухати думку прокурора перед тим, як закрити справу чи затвердити мирову угоду¹⁷³.

Генеральна федеральна прокуратура при Федеральному суді Федеративної Республіки Німеччини має певні повноваження і у сфері цивільно-правових відносин. Вона має право заявляти позови до суду про визнання особи недієздатною, про визнання шлюбу недійсним, порушувати провадження з метою встановлення факту смерті особи, яка вважалася безвісно відсутньою та ін.¹⁷⁴

Конституційний закон Республіки Польща “Про відносини між законодавчою та виконавчою владою та про місцеве самоврядування” від 17 жовтня 1982 р. органам прокуратури присвячує розділ VII, який має назву “Суд і прокуратура”. Відповідно до ст. 64 цього Закону прокуратура стоїть на варті законності, прав громадян і суспільних інтересів та здійснює нагляд за розслідуванням злочинів¹⁷⁵.

Її повноваження в цивільному судочинстві в процесуальних формах виявляються в пред'явленні вимоги про порушення провадження за будь-якою цивільною справою і вступі в процес розпочатої справи. Повноваження прокурора і процесуальне становище передбачені ст. 55–60 Цивільно-процесуального кодексу. Позов прокурора про охорону законності і суспільного інтересу подається до всіх учасників спірних матеріальних правовідносин. У разі вступу в справу позивача процесуальні дії його і прокурора мають взаємні правові наслідки для них обох. З моменту подання прокурором позову до всіх учасників спірного правовідношення він перебуває в процесуальному становищі сторони у справі, а при вступі в процес по господарській справі він вже є особою, яка здійснює охорону законності, співпрацює із судом з метою встановлення істини у справі і правильного застосування норм права. Суд згідно зі ст. 59 ЦПК зобов'язаний повідомити прокурора про кожну справу, в якій визнає його участь необхідною¹⁷⁶.

Певний інтерес становить діяльність прокуратури Угорщини. Генеральний прокурор обирається парламентом на 6 років, проте

щорічно звітує перед останнім. Відповідно до Основного закону Угорщини генеральний та інші прокурори здійснюють нагляд за захистом прав громадян та конституційного порядку в державі. Відповідно до § 2А Цивільно-процесуального кодексу прокурор, якщо цього вимагає захист важливих державних або суспільних інтересів, а також якщо зацікавлена особа з будь-якої причини не спроможна захистити свої інтереси, має право подати позов або вступити в цивільну справу на будь-якій стадії процесу. Прокурор, вступивши в цивільну справу, користується всіма правами сторони в процесі, за винятком укладення мирової угоди, відмови від права чи визнання права. Проте особливість правового становища прокурора в цивільному процесі Угорщини полягає в тому, що до прокурора можна подати позови. Так, відповідно до ст. 1 це можливе при розгляді скасування піклування, а згідно з ч. 2 § 302 ЦПК про поновлення батьківських прав, якщо суд ухвалив рішення про встановлення піклування чи про позбавлення батьківських прав за позовом прокурора. Характерно, що процесуальне становище прокурора не залежить від сторін і від того, у якій процесуальній формі він бере участь у справі, тобто чи сам подав позов, чи вступив у процес по справі¹⁷⁷.

У законодавстві Франції існують дві форми участі прокурора в цивільному процесі і конкретизуються категорії цивільних справ, які прокурор має право порушити і за якими обов'язково повинен виступати для надання висновку. Тобто прокурор досить активно бере участь у цивільному процесі або як самостійна сторона, або як асоційована сторона, зусилля якої спрямовані на допомогу суду у відпрацюванні рішення по суті справи¹⁷⁸. Так, він порушує справи про визнання громадянина безвісно відсутнім, про визнання шлюбу недійсним, стягнення штрафу зі службової особи і подружжя, яке зареєструвало шлюб без публікації, визнання громадянина недієздатним та ін. Щодо другої форми участі прокурора, тобто вступу в уже порушену справу, то тут його повноваження значно ширші. Він, якщо вважатиме за доцільне, має право вступити в будь-яку справу між приватними особами і висловити висновок у справі. Однак слід пам'ятати, що є справи, де вступ прокурора обов'язковий. Насамперед це справи, які стосуються прав безвісно відсутніх, про визнання громадянина недієздатним тощо. Генеральний прокурор при Касаційному суді зобов'язаний давати висновки у цивільних справах, що розглядаються судовими палатами Касаційного суду, а також вносити касаційні протести на судові рішення будь-якого суду, якщо вони суперечать закону.

Слід зважати на те, що згідно із законами Франції прокурор не є стороною в процесі. Він діє в інтересах усього суспільства, а тому має більший обсяг повноважень, ніж сторона. Проте у випадках, коли прокурор виступає за дорученням і в інтересах держави, обстоюючи її майнові права або специфічні позовні вимоги приватних осіб, його процесуальне становище визначається як основної сторони позивача чи відповідача¹⁷⁹.

Потрібно також зважати на те, що інститут представництва прокурора в цивільних і господарських справах передбачений законами Іспанії, Італії, Японії, Бразилії, Португалії, Вірменії, Молдови та інших країн.

Як бачимо, аналіз зарубіжного досвіду дає підстави підтверджувати доцільність наділення органів прокуратури України функцією представництва інтересів громадян та держави в суді. Особливо важлива ця функція в умовах реформування правової системи, високого рівня правового нігілізму в суспільстві та неспроможності широких верств населення оплачувати надання якісної правової допомоги. Необхідною передумовою реалізації прокуратурою зазначеної функції є чітке визначення підстав та компетенції прокурора для подачі позовів у межах цивільного, господарського та адміністративного судочинства, що має бути відображене в новому Законі України “Про прокуратуру” та відповідних процесуальних кодексах. Крім того, доцільно наділити прокуратуру правом представляти інтереси громадян та держави не тільки шляхом подання позову в їхніх інтересах, а й шляхом представництва інтересів відповідача у справі, якщо того вимагають інтереси держави та суспільства. Реалізація цих заходів дозволить наблизити діяльність української прокуратури до європейських стандартів та створити ефективний механізм захисту прав людини і громадянина, а також законних інтересів держави та суспільства.

2.4. Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство

Відповідно до п. 3 ст. 121 Конституції України прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Прокурорський нагляд за розслідуванням кримінальної справи починається з моменту її порушення і триває до завершення розслі-

дування. Він поширюється на всіх його учасників, а це означає, що нагляд повинен забезпечити виконання законів не тільки органами дізнання і досудового слідства, але й обвинуваченим, свідками, експертами, потерпілими та ін.

При здійсненні нагляду прокурор зобов'язаний вживати передбачені законом заходи щодо усунення порушень закону, хто б ці порушення не допускав. Прокурорський нагляд за точним виконанням законів є єдиним щодо діяльності всіх державних органів, на які покладена функція попередження і розслідування злочинів, у тому числі проведення оперативно-розшукової діяльності, незалежно від того, у якій формі воно здійснюється і до якого відомства належить. Прокурор, здійснюючи нагляд, тим самим забезпечує повне і всебічне дослідження обставин справи, охорону прав громадян¹⁸⁰, у тому числі при проведенні оперативно-розшукової діяльності (ОРД). Остання допомагає своєчасному розкриттю злочинів і виявленню обставин, що йому сприяли. Завдяки ОРД в Україні розкривається 85% злочинів¹⁸¹.

Законом України від 18 лютого 1992 р. “Про оперативно-розшукову діяльність” правом її здійснення наділені:

- Міністерство внутрішніх справ (кримінальна, транспортна та спеціальна міліції, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, забезпеченню безпеки працівників суду, правоохоронних органів і учасників кримінального судочинства);
- Служба безпеки України (розвідка, підрозділи захисту національної державності, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні, внутрішньої безпеки, оперативного документування, по боротьбі з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів);
- прикордонна служба (підрозділи з оперативно-розшукової роботи, розвідувальні органи Державного комітету в справах охорони державного кордону України);
- управління державної охорони (підрозділи оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона);
- органи державної податкової служби (оперативні підрозділи податкової міліції);
- органи і установи Державного департаменту України з питань виконання покарань (оперативні підрозділи);

- розвідувальні органи Міністерства оборони України (оперативні, оперативно-технічні, власної безпеки)¹⁸².

Відповідно до статті 6 Закону “Про оперативно-розшукову діяльність” цю роботу можуть здійснювати тільки зазначені органи і лише на таких підставах:

- 1) отримання достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про:
 - злочини, що готуються або вчинені невстановленими особами;
 - осіб, які готують або вчинили злочин;
 - осіб, які переходять від органів розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання;
 - осіб безвісно відсутніх;
 - розвідувально-підривну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України;
 - реальну загрозу життю, здоров'ю, житлу, майну працівників суду і правоохоронних органів унаслідок їх службової діяльності, а також особам, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членам їх сімей та близьким родичам, створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя;
- 2) запити повноважних державних органів, установ та організацій про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках;
- 3) потреби в отриманні розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і держави¹⁸³.

Зазначені підстави можуть міститися в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, у письмових дорученнях і постановках слідчого, указівках прокурора, ухвалах суду при розгляді кримінальних справ, матеріалах органів дізнання та інших правоохоронних органів, у запитих оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав, а також запитих повноважних державних органів, установ та організацій, визначених Кабінетом Міністрів України, про перевірку осіб унаслідок їх допуску до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках. Якщо вказаних підстав немає, то Закон забороняє

проводити оперативно-розшукові заходи. Не секрет, що ОРД, яка здійснюється зазначеними органами, майже завжди пов'язана з обмеженням прав і свобод людини, яка потрапляє в коло їх інтересів, при цьому може відбуватися навіть втручання в особисте життя громадян.

Однак слід зазначити, що в умовах, коли злочинність у державі становить загрозу національній безпеці, безкомпромісна боротьба з нею в усіх її проявах є головним завданням правоохоронних органів. Функція прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю є, на перший погляд, традиційною, проте навіть зміст цієї функції у різні роки був неоднаковим. У Законі України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. вона спочатку мала назву “нагляд за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю”. У Конституції України її вже названо “нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство”¹⁸⁴.

Така назва, на нашу думку, є більш точною, тому що вказує на ті органи, які проводять ОРД і на яких поширюється прокурорський нагляд.

Сьогодні, ураховуючи, що ОРД проводиться, як правило, таємно різними органами, доступ до неї науковців надто обмежений, що обумовлюється не лише об'єктивними, а й суб'єктивними факторами. Через закритість ОРД залишається найменш розробленою галуззю наукових знань, що негативно позначається як на правовому врегулюванні цієї діяльності, так і на правозастосовному процесі¹⁸⁵. Як підкреслив колишній Генеральний прокурор України Г. Васильєв на нараді при Президентові України 29 січня 2004 р., низка норм, що регулюють ОРД і розвідувальну діяльність, є декларативними, не відбивають сутності їх окремих категорій, деякі з них вступають у суперечність між собою, мають неоднакове відомче тлумачення, по-різному сприймаються оперативними працівниками, слідчими, прокурорами та суддями, а в ході кримінально-процесуального провадження, порушеного за матеріалами ОРД, чи при оперативно-розшуковому забезпеченні досудового слідства або судового розгляду справи також учасниками кримінального процесу, що знижує ефективність діяльності суб'єктів ОРД з виконання поставлених перед ними завдань, використання їх результатів відповідно до напрямків, передбачених законодавством¹⁸⁶.

У теорії запропоновано понад півтора десятка наукових визначень поняття ОРД. Крім того, неоднозначно сприймають сутність

ОРД науковці, хоча практичні працівники великих розбіжностей в цьому не вбачають¹⁸⁷.

Визначення поняття “оперативно-розшукова діяльність” доцільно, на нашу думку, викласти у такій редакції: *оперативно-розшукова діяльність* – це правова діяльність, що здійснюється уповноваженими на це державними органами в межах їх компетенції шляхом проведення гласних і негласних оперативно-розшукових заходів з метою захисту життя, здоров’я, прав і свобод людини, власності, забезпечення безпеки суспільства та держави від злочинних посягань. Виходячи з такого визначення, головним завданням прокурорського нагляду є попередження та припинення порушень прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які опинилися у сфері оперативно-розшукової діяльності. Генеральний прокурор України у своєму наказі від 19 вересня 2005 р. № 4/1-гн “Про оперативно-розшукову діяльність” звернув увагу підлеглих прокурорів на проведення планової і своєчасної перевірки законності проведення оперативно-розшукових заходів відповідними органами.

Слід зазначити, що прокуратура не повинна підміняти органи відомчого контролю і має діяти там, де утворюються правові прогалини, які не можуть бути ліквідовані силами відомчого контролю або вже отримали певний резонанс, що вимагає прокурорського реагування¹⁸⁸. На практиці при реалізації наглядових повноважень виникає низка проблем, які не урегульовані законодавчо. Так, до цього часу немає конкретної законодавчої норми, яка б регламентувала підстави витребування матеріалів оперативно-розшукової інформації, місця для роботи з цими матеріалами, наприклад, у СБУ чи в прокуратурі, а також меж їх вивчення. Досвід показує, що, як правило, посадові особи, особливо СБУ, усі матеріали прокурору не видають. Автор категорично не поділяє думки тих співробітників і науковців, які вважають, що ст. 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” повністю відповідає поставленим вимогам¹⁸⁹. Формулювання ст. 14 щодо повноваження прокурора вимагати надання для перевірки “інших відомостей щодо здійснення оперативно-розшукових заходів” настільки нечітке й неконкретизоване, що під нього можна підвести будь-що, у тому числі й відомості про негласних співробітників¹⁹⁰.

Як доводить практика, існує потреба в законодавчому визначенні кола прокурорських працівників, які здійснюють прокурор-

ський нагляд за дотриманням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності. Як уже зазначалося, відповідно до ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” її здійснюють підрозділи семи державних органів – від районного до республіканського рівня. А прокурорський нагляд мають право здійснювати працівники прокуратури, починаючи з обласного рівня. Автор вважає, що до кола суб’єктів, уповноважених ч. 1 ст. 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, необхідно долучити міських і районних прокурорів та їх заступників. Водночас необхідно надати право прокурору області видавати накази про покладення повноважень на інших працівників прокуратури замість вибулих, які здійснювали нагляд за ОРД.

У зв’язку з цим ч. 1 ст. 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” пропонуємо викласти в такій редакції: “Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурором Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прирівняними до них прокурорами та їх заступниками, а також уповноваженими ними начальниками, їх заступниками і прокурорами управлінь, відділів, міськрайпрокурорами, прирівняними до них прокурорами та їх заступниками”.

Ще однією суперечністю в законодавстві, яке пов’язане з проведенням ОРД, є те, що згідно зі ст. 103 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України на органи дізнання покладається обов’язок вживати необхідні оперативно-розшукові заходи з метою виявлення ознак злочину, хоча це ще не фактичні дані, які згідно зі ст. 65 КПК є доказами. Відповідно до ч. 3 ст. 62 Конституції України обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом. Отже, за таких обставин докази, здобуті за допомогою оперативно-технічних заходів, не можуть бути визнані легітимними. Тому, щоб уникнути спірних ситуацій, норми законодавства, які регламентують ОРД та прокурорський нагляд за нею, мають бути сформульовані таким чином, щоб виключити ймовірність їх дозвільного тлумачення.

Нагляд за виконанням законів органами досудового слідства є самостійною і важливою галуззю діяльності органів прокуратури, якій притаманні специфічні методи і шляхи виявлення порушень закону, а також правові форми реагування на порушення.

Закон надає прокурору повноваження, необхідні для забезпечення його вимог, розкриття злочинів, забезпечення справедливого

покарання винних і недопущення необґрунтованого обвинувачення осіб, забезпечення попереджувального й виховного впливу судочинства (ст. 229 КПК)¹⁹¹. Указівки прокурора органам дізнання і досудового слідства, пов'язані з розслідуванням ними кримінальних справ, обов'язкові.

Органи досудового слідства в Україні посідають важливе місце в системі заходів з боротьби зі злочинністю, їх діяльність має велике значення для реалізації державної функції боротьби з правопорушеннями. Перш ніж досліджувати функцію досудового слідства, більш точно спробуємо визначити, що таке досудове слідство.

На наш погляд, це вид державної діяльності спеціально уповноважених органів держави і посадових осіб з порушення та розслідування кримінальних справ, що регламентований кримінально-процесуальним законодавством.

У теорії кримінального процесу прийнято розмежовувати дві форми слідства – досудове слідство, яке проводять певні органи слідства, і їх діяльність з цього приводу, урегульована процесуальним законом. Кінцева мета діяльності – розкриття злочину, а також дізнання, яке являє собою аналогічну за формою діяльність певних органів дізнання. Досудове слідство як предмет прокурорського нагляду здійснюється в рамках двох стадій кримінального процесу, а саме:

- 1) порушення кримінальної справи;
- 2) досудове розслідування.

У теорії кримінального процесу їх називають досудовими стадіями. Ст. 29 Закону України “Про прокуратуру” зазначає, що предметом нагляду є додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство¹⁹².

Поняття “дотримання встановленого порядку проведення розслідування” означає, що до предмета прокурорського нагляду без будь-яких обмежень повинна належати законність проведення всіх процесуальних дій як слідчого, так і органів дізнання. Саме поняття “законність прийнятих ними рішень” передбачає виконання вимог закону при прийнятті зазначеними органами абсолютно всіх процесуальних рішень незалежно від того, чи вимагається у конкретному випадку отримання судового рішення, згоди прокурора, а також чи можливе оскарження рішення в судовому порядку. Проте слід зауважити, що ст. 29 Закону України “Про прокуратуру” не розкриває належним чином предмета прокурорського нагляду. Саме

тому автор вважає, що необхідно виділити “ключові” моменти досудового слідства, де предметом прокурорського нагляду повинна бути законність дій і процесуальних рішень слідчого, дізнавача або органу дізнання. До таких моментів, зокрема, необхідно віднести:

- законність розгляду заяв і повідомлень про злочини, постанов про порушення або відмову в порушенні кримінальних справ;
- законність затримання підозрюваного;
- законність притягнення особи як обвинуваченого;
- порушення клопотання перед судом про застосування до підозрюваного і обвинуваченого взяття під варту, про порушення клопотання про продовження строку утримування під вартою чи застосування інших запобіжних заходів при проведенні слідчих дій у випадках, передбачених законом;
- забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального процесу, у тому числі потерпілих від злочину;
- виконання вимог закону про встановлення всіх обставин, що підлягають доказуванню у кримінальній справі;
- законність прийняття рішення при завершенні досудового слідства.

Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство” зі змінами, внесеними наказами від 15 листопада 2005 р. № 4-гн-1 і від 16 серпня 2006 р. № 4/1-гн-1¹⁹³, орієнтує підлеглих прокурорів на проведення вказаної діяльності, хоча не зовсім конкретизує її. Так, у наказі звертається увага прокурорів на необхідність єдиного підходу до організації прокурорського нагляду за виконанням законів на всіх стадіях досудового провадження у кримінальних справах усіма органами, які проводять дізнання та досудове слідство незалежно від їх відомчої належності (п. 1.1 Наказу). Водночас прокурорам пропонується забезпечити безумовне реагування на виявлені порушення законів на усіх стадіях кримінально-процесуальної діяльності з моменту надходження заяви, повідомлення про злочин до прийняття прокурором остаточного рішення у справі (п. 1.2 наказу), не розкриваючи змісту рішення, тобто затвердження обвинувального висновку, направлення справи до суду для вживання примусових заходів медичного характеру або виховного впливу, перевірка законності рішення про зупинення кримінальної справи чи відмови в її порушенні. При цьому слід зазначити, що при визначенні повноважень

прокурора по здійсненню нагляду за процесуальною діяльністю як органів дізнання, так і досудового слідства ст. 30 Закону України “Про прокуратуру” не передбачає усього переліку повноважень прокурора, а лише вказує, що прокурор вживає заходів для того, щоб органи дізнання і досудового слідства додержувалися передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, припинення та закриття справ, а також додержувалися строків провадження слідства та утримання під вартою (п. 1 ст. 30)¹⁹⁴.

Вважаємо, що при підготовці Закону України “Про прокуратуру” законодавець не врахував імовірні зміни криміногенної обстановки в державі, а також необхідність зміни Кримінально-процесуального кодексу щодо вимог до досудового слідства. Вирішуючи це питання, слід пам’ятати, що до змісту завдань досудового слідства в сучасних умовах слід віднести:

- негайне вжиття заходів щодо запобігання злочинів;
- швидке й повне розкриття злочинів та виявлення усіх причетних до нього осіб;
- об’єктивне і всебічне дослідження всіх суттєвих для кримінальної справи, у тому числі обтяжуючих і пом’якшувальних, обставин;
- встановлення причин і умов, що сприяли скоєнню злочину, і вжиття заходів щодо їх усунення;
- можливість вжиття заходів громадського впливу до осіб, які скоїли незначне суспільно небезпечне діяння;
- використання допомоги громадськості для розкриття злочину і розшуку осіб, які його скоїли.

Правильна організація боротьби зі злочинністю передбачає жорстке дотримання законності при здійсненні досудового слідства. Закон України “Про прокуратуру” не тільки належним чином не визначає предмет прокурорського нагляду, але й не регламентує функцію прокурорського нагляду за досудовим слідством. Однак відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України і Кримінально-процесуального кодексу, стаття 25 якого передбачає, що “нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, здійснюється Генеральним прокурором і підпорядкованими йому прокурорами”, ця функція залишається за прокурорами¹⁹⁵.

Органи прокуратури мають свій штат слідчих, які розслідують злочини, віднесені ч. 1 ст. 112 КПК України до їх компетенції¹⁹⁶.

Досудовому розслідуванню злочинів властиві всі риси функції прокуратури. Вона має самостійне завдання, яке полягає в швидкому і повному розкритті злочинів і притягненні винних до кримінальної відповідальності. Тому вважаємо помилковим твердження про те, що при розслідуванні справи особисто прокурором контроль за його діяльністю відсутній. Адже “за своєю правовою природою ця діяльність прокурора являє собою здійснення передбаченої законом (наглядової. – *Авт.*) функції”¹⁹⁷. Водночас слід мати на увазі, що, крім виявлення і повного розслідування злочину, завданням досудового слідства є виявлення і вжиття заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину (ст. 23 КПК)¹⁹⁸.

Законодавець регламентує повноваження органів дізнання (ст. 103 КПК), слідчих (ст. 114 КПК), визначає підстави, порядок здійснення, правові засоби, процедуру та ін. Навіть надає керівнику слідчого відділу повноваження слідчого (ст. 114-1 КПК)¹⁹⁹. Однак для прокурора, який здійснює нагляд за проведенням досудового слідства виключно на підставі закону, закон такого дозволу не передбачає (ст. 25 КПК).

Аналіз кримінальних справ і обставин їх вчинення, які розслідували прокурори, свідчить про те, що інколи їм необхідно прийняти справу у своє провадження з різних підстав, а саме:

- 1) у разі виникнення обставин для усунення слідчого або особи, що проводила дізнання, від розслідування справи і внаслідок оперативної обстановки цю справу неможливо або недоцільно передавати іншому слідчому або дізнавачу;
- 2) якщо слідчий прокуратури грубо порушив закон і це не дає йому права подальшого розслідування справи, а передати її іншому слідчому немає можливості або недоцільно;
- 3) унаслідок особливої актуальності й суспільного значення справи;
- 4) за дорученням прокурора вищого рівня;
- 5) якщо сам прокурор з метою забезпечення найбільш повного і об’єктивного розслідування кримінальної справи вважає за необхідне розслідувати її особисто.

Відомо, що в системі органів прокуратури є прокурори різних рівнів, які самостійно або за дорученням мають право проводити окремі слідчі дії чи розслідувати справу в цілому. Проте характер і обсяг їх повноважень при цьому не однаковий. Наприклад, суттєву специфіку мають повноваження прокурорів міст, районів, які безпосередньо здійснюють розслідування в повному обсязі. У цьому

випадку прокурор має повноваження більші за обсягом, ніж слідчий, оскільки, виступаючи як суб'єкт розслідування, він має повноваження слідчого, одночасно зберігаючи і повноваження прокурора, тобто розслідуючи кримінальну справу, він повинен здійснювати нагляд за дотриманням законності і одночасно керувати відповідними органами прокуратури.

Слід також зважати на те, що при здійсненні нагляду велике значення для попередження злочинів має повідомлення слідчими громадськості про скоєний злочин, причини та умови, що цьому сприяли.

Наведене дає підстави зробити висновок про те, що основними елементами прокурорського нагляду за розслідуванням кримінальних справ є:

1. Ознайомлення з матеріалами справи:

- заслуховування доповіді слідчого або особи, яка проводить дізнання як у цілому у справі, так і за окремими фактами;
- безпосереднє вивчення матеріалів справ; ознайомлення з наглядовим провадженням (НП), що надає прокурору можливість, хоча і не завжди в повному обсязі, наглядати, в якій стадії знаходиться слідство.

2. Безпосередня участь прокурора у проведенні розслідування:

- а) у виконанні важливих слідчих дій (пред'явленні обвинувачення, допиті обвинуваченого, потерпілого та ін.);
- б) особисто проводить окремі слідчі дії. Слід зазначити, що закон не регламентує, в яких конкретно випадках прокурор повинен особисто проводити слідчі дії. Він вирішує це сам залежно від конкретних матеріалів кримінальної справи. Практичний досвід дозволяє навести загальні підстави для прийняття цього рішення:
 - якщо існують факти про необ'єктивність розслідування;
 - якщо слідчому потрібна допомога прокурора;
 - слідча дія для конкретної справи має особливе значення.

На сучасному етапі розвитку правової системи України для законодавця першочерговим завданням є визначення системи органів, що проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство, їх компетенції та повноважень, і з урахуванням цього конкретного змісту механізмів прокурорського нагляду за діяльністю цих органів.

2.5. Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи

Виходячи зі змісту п. 4 ст. 121 Конституції України²⁰⁰ і ст. 44 Закону України “Про прокуратуру”, предметом прокурорського нагляду при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи є додержання законності під час перебування осіб у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержанням встановленого кримінально-виправним законодавством порядку та умов утримування або відбування покарання особам у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків²⁰¹.

Виділення зазначеного нагляду в самостійну функцію насамперед обумовлене важливістю забезпечення прав і свобод громадян, які відбувають покарання, а також осіб, які підозрюються і обвинувачуються у вчиненні злочинів, у випадках їх затримання або взяття під варту.

Отже, для осіб, які знаходяться за рішенням суду в психіатричних лікарнях, а також затриманих, узятих під варту і засуджених гарантією попередження і своєчасного усунення порушень їх прав та інтересів є прокурорський нагляд за дотриманням законів у зазначених установах і органах.

Згідно зі ст. 44 Закону України “Про прокуратуру” предметом прокурорського нагляду в цій сфері є:

- а) законність перебування осіб у місцях утримування затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудовах, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначені судом;
- б) додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами в цих установах;
- в) додержання встановлених законодавством прав осіб, які перебувають у цих установах, і виконання ними своїх обов'язків;
- г) законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації виправно-трудовах та інших установ, які виконують

покарання або застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

При здійсненні нагляду прокурор керується Конституцією України²⁰², Законом України “Про прокуратуру”²⁰³, Кримінально-процесуальним кодексом (КПК)²⁰⁴, а також деякими міжнародно-правовими актами, у тому числі Загальною декларацією прав людини²⁰⁵ і Міжнародним пактом про громадянські і політичні права²⁰⁶, Конвенцією проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання²⁰⁷, Мінімальними стандартними правилами поводження з ув'язненими²⁰⁸. Також Україна виконує Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод²⁰⁹, Європейську конвенцію про недопущення катування та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання²¹⁰, Європейські пенітенціарні правила²¹¹.

Слід зазначити, що вказана функція для органів прокуратури є традиційною, адже від початку її створення в 1772 році прокуратура здійснювала опіку в арештантських справах, перш за все з метою попередження зловживань персоналу місць ув'язнення²¹².

Законодавство України встановлює загальні положення і принципи виконання покарань, застосування інших заходів кримінально-правового характеру, передбачених Кримінальним кодексом України; порядок і умови виконання та відбування покарань; порядок діяльності установ та органів, які виконують покарання; порядок участі органів державної влади і органів місцевого самоврядування, інших організацій, громадських об'єднань, а також громадян у вихованні засуджених; порядок звільнення від покарання, а також порядок надання допомоги звільненим особам.

Прокурорський нагляд у цій сфері повинен:

- 1) не допускати незаконних обмежень особистої свободи громадян, гарантованої Конституцією України;
- 2) не допускати незаконних обмежень особистої свободи громадян навіть тоді, коли для невідкладного захисту інтересів громадян або держави інші заходи будуть визнані недостатніми чи малоефективними;
- 3) наглядати, щоб примусові заходи методичного і виховного характеру застосовувалися лише до суспільно небезпечних осіб за наявності достатніх медичних підстав.

Виходячи з вимог законодавства та наказу Генерального прокурора України від 26 грудня 2005 р. № 7-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян”²¹³, прокурор повинен забезпечити:

- 1) своєчасне і правильне виконання відповідно до чинного законодавства судових рішень у кримінальних справах;
- 2) перебування на законних підставах осіб у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудо-вих та інших органів та в установах, які виконують кримінальне покарання або реалізують застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- 3) додержання встановлених законом прав осіб, які знаходяться під вартою, засуджених, виконання ними обов'язків, а також додержання порядку й умов їх утримання та відбування покарання;
- 4) додержання вимог законодавства про звільнення засуджених від відбування покарання, виконання вироку та з інших підстав, пов'язаних з виконанням вироку²¹⁴.

Звідси можна дійти висновку, що сутність зазначеного виду прокурорського нагляду полягає в здійсненні контролю за законністю в діяльності адміністрацій пенітенціарних та інших установ і органів, які пов'язані з виконанням покарань або призначених судом заходів примусового характеру, а також адміністрацій місць утримання затриманих й взятих під варту, виконання відповідних рішень кримінального судочинства. Наведене дає право стверджувати, що прокуратура є єдиним органом оперативного і всеохоплюючого позавідомчого контролю (нагляду) за виконанням законів адміністраціями органів і установ, що виконують покарання та призначені судом заходи примусового характеру.

Об'єктами такого нагляду є:

- 1) органи й установи Державного департаменту України з питань виконання покарань, а саме: виховні колонії, кримінально-виконавчі інспекції, арештантські будинки, кримінально-виконавчі установи відкритого і закритого типу – відповідно виправні центри і виправні колонії, слідчі ізолятори і державна виконавча служба;

- 2) місця перебування затриманих органів внутрішніх справ і прикордонної служби, до яких належать ізолятори тимчасового тримання (ІТТ) та кімната для доставлених осіб у чергових частинах райміськвідділів внутрішніх справ;
- 3) самі органи внутрішніх справ, на які покладається контроль за виконанням покарань у вигляді індивідуально-профілактичної роботи за місцем залучення засудженого до громадських робіт, а також контроль за поведінкою осіб, звільнених судом від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК), вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років, звільнених від покарання з випробуванням (ст. 79, ст. 88 КК), умовно-достроково звільнених осіб від покарання (ст. 81 КК)²¹⁵;
- 4) військові частини, гауптвахти, які виконують покарання у вигляді позбавлення військового звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, службового обмеження для військовослужбовців, засуджених за злочини невеликої тяжкості, арешту з утриманням засуджених на гауптвахтах;
- 5) дисциплінарні батальйони, де відбувають покарання засуджені військовослужбовці строкової служби;
- 6) психіатричні стаціонари Міністерства охорони здоров'я (психіатричні лікарні), де виконуються рішення судів у кримінальних справах щодо застосування примусових заходів медичного характеру;
- 7) спеціалізовані державні органи (спеціальні виховні або лікувально-виховні установи для неповнолітніх), які реалізують примусові заходи виховного характеру, застосовані судом до неповнолітніх, яких суд звільнив від покарання, а також до неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння до досягнення віку кримінальної відповідальності.

Прокурор має право в будь-який час, без будь-якого дозволу відвідувати органи й установи, де утримуються затримані, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування та перевиховання, опитувати затриманих, заарештованих і засуджених, а також осіб, до яких адміністрацією були застосовані примусові заходи, знайомитися з документами, на підставі яких особи, затримані, заарештовані, засуджені або до яких застосовані заходи примусового характеру, а також з оперативно-розшуковими матеріалами з метою виявлення та припинення правопорушень. Практика доводить, що одночасно прокурор повинен знайомитися з особливими справами, наказами й розпорядженнями адміністрації,

рапортами оперативних працівників, а також іншого службовою документацією.

Непоодинокі випадки, коли під час прокурорської перевірки адміністрація установи ухиляється від надання наказів, мотивуючи це тим, що вони не стосуються мети перевірки. Тому прокурор повинен роз'яснити, що накази, розпорядження і постанови піднаглядних органів і установ перевіряються в частині їх відповідності законодавству України. Під час перевірки прокурор має право вимагати від адміністрації створення умов, що забезпечують права затриманих, заарештованих, засуджених, а також осіб, до яких застосовані заходи примусового характеру. Крім того, він має право вимагати пояснення від посадових осіб, вносити протести, подання, порушувати кримінальні справи або провадження про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що важливою особливістю в досліджуваній сфері правових відносин є те, що до розгляду внесеного прокурором протесту дія опротестованого документа адміністрації, установи припиняється.

Прокурор або його заступник не тільки вправі, але й зобов'язані негайно своєю постановою звільнити будь-яку особу, яка утримується без законних підстав в установах, що виконують покарання і заходи примусового характеру або затриману з порушенням закону, до якої обрано як запобіжний захід взяття під варту або яку направлено до лікувально-психіатричної установи закритого типу.

Наведене вище дозволяє дійти таких висновків:

- а) прокурор проводить перевірки в органах і установах, які виконують покарання та призначені судом заходи примусового характеру, у слідчих ізоляторах і ізоляторах тимчасового утримання згідно з планами, або за дорученням вищого прокурора, або на підставі скарги, заяви та інших відомостей, що надійшли до нього із зазначенням порушень законів;
- б) перевірки в цих органах і установах проводяться залежно від підстав їх проведення і завдань, що поставлені перед прокурором, або в повному обсязі за всіма основними напрямками й аспектами діяльності зазначених органів і установ, або з окремих питань у межах заяви, скарги чи доручення вищих прокурорів.

У першому випадку перевірки мають комплексний характер, а в другому обмежуються колом питань, що підлягають встановленню.

За результатами прокурорської перевірки обов'язково необхідно скласти акт, в якому повинен розписатися керівник або заступник установи, що перевіряється. В акті відображаються всі виявлені порушення законів, обставини, які сприяли їм, вказуються посадові особи, через дії яких допущені порушення, обов'язково зазначаються конкретні норми законів, які порушені, і пропонуються заходи щодо їх недопущення. Копія акту під розпис надається керівнику відповідного органу або установи.

Після проголошення незалежності України деякі науковці і практичні працівники безпідставно почали пропонувати скоротити кількість функцій прокуратури. Автор вважає, що це не державний, науково необґрунтований підхід до реформування такого відповідального органу, як прокуратура. Визначення в законодавстві функцій прокуратури має ґрунтуватися перш за все на науковій основі і розкривати їх соціальну сутність. Проте вплив прихильників скорочення функцій прокуратури був настільки великим, що Верховна Рада України, не здійснивши об'єктивного аналізу умов життєдіяльності і розвитку суспільства, потреб формування демократичної правової держави, прийняла Закон України "Про прокуратуру", яким обмежила функції прокуратури. Це суттєво вплинуло на розвиток суспільства, послабивши можливості прокуратури при виконанні свого соціального призначення, зокрема, при реалізації функцій держави щодо зміцнення законності і правопорядку. Тому, вивчаючи питання перспектив розвитку прокуратури, слід мати на увазі, що її основною функцією завжди було і має залишатися виявлення порушень закону та вжиття заходів щодо їх усунення. Ця функція не має антидемократичної мети, а реально відповідає високим стандартам правової держави²¹⁶.

Як зазначає Ю.С. Шемшученко, сьогодні не тільки науковцям і практичним працівникам, а навіть будь-якому громадянину України зрозуміло, що в прийнятій після проголошення незалежності України Конституції статус прокуратури був не виправдано занижений²¹⁷. Він, зокрема, не передбачав функції загального нагляду, тому що ставлення до прокуратури, як уже зазначалося, у всі часи було неоднозначним. В її історії були не завжди виважені перетворення, наприклад, під час судової реформи ХІХ ст. і під час революції на початку ХХ ст. Хоча тоді обвинувальна або позовна діяльність прокуратури, за твердженнями дослідників, не підмінила функції нагляду²¹⁸. Судова реформа 1864 р. позбавила прокуратуру функції загального нагляду, але не тому, що такий нагляд був

непотрібний, а тому, що він "зв'язував руки" всесильній адміністрації. Як підкреслював О. Коні, проведена заміна характеру діяльності прокуратури може й була красивою в теоретичному плані, але вона відбувалася всупереч адміністративному укладу суспільства, що, у свою чергу, суперечило внутрішнім потребам існуючого ладу²¹⁹. Тому не випадково в подальшому Уряд Російської імперії змушений був відновити, хоча й у скороченому вигляді, елементи загального нагляду.

2.6. Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами

Конституція України вперше в історії нашої держави закріпила в ст. 3 як одну з основ конституційного ладу принцип, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Саме тому утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Відповідно до Конституції України державні органи, посадові особи зобов'язані в межах своєї компетенції вживати необхідних заходів для здійснення й захисту прав і свобод людини і громадянина.

Ідея захисту, охорони від будь-яких посягань прав і свобод громадян мала місце в діяльності прокуратури і за радянських часів, проте цей її різновид спеціально не виділявся, а розподілявся серед інших, оскільки першочерговим завданням усіх правоохоронних органів було забезпечення охорони суспільного й державного ладу від будь-яких посягань.

У результаті внесення змін до Конституції України відповідно до Закону від 08.12.2004 № 2222-IV уперше у вітчизняній історії як самостійний вид нагляду, що здійснюється прокуратурою, визначено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п. 5 ст. 121)²²⁰. Унаслідок цього набувають актуальності такі питання, як визначення понятійного апарату правозахисної діяльності прокуратури; вивчення й аналіз правозахисних традицій органів прокуратури;

тури; співвідношення правозахисного потенціалу органів прокурорського нагляду з міжнародними стандартами у сфері захисту прав людини; перспективи, зміст і обсяг правозахисної діяльності прокуратури; компетенція прокуратури у сфері захисту прав і свобод особи; взаємодія органів прокуратури в зазначеній сфері із судами, іншими державними і громадськими органами і об'єднаннями, а в перспективі і з Уповноваженим з прав людини Верховної Ради України.

У чинному Законі України “Про прокуратуру”, на жаль, нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина конкретно не визначений і розподілений в окремих статтях (ст. 1, 4, 5, 6, 12, 19, 20, 29, 36¹)²²¹, що закріплюють такі функції прокуратури, як нагляд за додержанням і застосуванням законів; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави в суді; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Звідси випливає необхідність у межах законотворчого процесу розроблення й прийняття нової редакції Закону “Про прокуратуру”, де нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина необхідно віднести до окремої галузі прокурорської діяльності. Отже, покладення на прокуратуру захисту як прав і свобод людини і громадянина, так і інтересів суспільства та держави, які охороняються законом, не має в собі будь-яких суперечностей, тому що інтереси держави та її громадян органічно поєднуються.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що, охороняючи права й свободи громадян, прокурори одночасно захищають і суспільні інтереси, і, навпаки, без забезпечення державних і суспільних інтересів неможливо забезпечити права і свободи громадян. У такій єдності покладених на прокуратуру обов'язків, на наш погляд, і розкривається зміст правозахисної функції прокуратури.

Слід зазначити, що у вітчизняній правовій науці до цього часу відсутня єдина думка щодо найменування цього напрямку діяльності прокуратури. У публікаціях найчастіше вживаються такі визначення, як “правозахисна” чи “правоохоронна” функція прокуратури. На нашу думку, використання терміну “правозахисна” функція прокуратури є більш коректним, оскільки:

- 1) п. 2 ст. 19 Закону України “Про прокуратуру” наголошує, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням за-

конів є додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

- 2) у юридичній науці традиційно розрізняються поняття “захист” і “охорона” прав, свобод і законних інтересів особи; права, свободи та інтереси охороняються постійно, а захищаються лише тоді, коли порушуються²²². У більшості випадків прокуратура покликана захищати вже порушені права, свободи й законні інтереси особи, рідше – коли є відомості про можливе порушення правового статусу особи;
- 3) прокуратура за своїм статусом належить до групи органів, що забезпечують правові гарантії, захист прав, свобод і законних інтересів особи²²³.

Деякі правознавці, ґрунтуючись переважно на зарубіжному досвіді, пропонують максимально обмежити правозахисний потенціал прокуратури, тоді як інші обґрунтовують необхідність збереження й подальшого розвитку правозахисної функції прокуратури²²⁴.

Спираючись на зміст ст. 4 Закону України “Про прокуратуру”, можна дійти висновку, що весь правозахисний потенціал прокуратури підпорядкований розв'язанню головного завдання, а саме: забезпечення верховенства закону, зміцнення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства і держави²²⁵.

Чинна редакція Закону України “Про прокуратуру” не визначає, на яких принципах здійснюється прокурорський нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина. На нашу думку, до таких принципів мають належати:

- принцип об'єктивності, що полягає в неупередженому і повному дослідженні всіх обставин справи про порушення прав та свобод громадян;
- принцип рівності перед законом усіх суб'єктів правовідносин під час проведення прокурором наглядової перевірки. Цей принцип передбачає всебічність, справедливість і об'єктивність при оцінці матеріалів, отриманих прокурором у процесі перевірки;
- принцип дієвості застосовуваних при проведенні перевірки засобів, що забезпечується доцільністю, своєчасністю та ефективністю використання;
- принцип гарантованості усунення порушень закону, причин та умов, які сприяють їх виникненню, що передбачає

використання всіх необхідних засобів нагляду, методичних і практичних прийомів;

- принцип якості прокурорського нагляду та відповідальності посадових осіб прокуратури за його кінцеві результати;
- принцип гарантованості отримання інформації або відповіді мовою, яка зрозуміла для порушника закону, про захист прав і свобод громадян. У випадку, коли правопорушник є особою з обмеженими фізичними можливостями (сліпий, глухонігий), інформація або відповідь надається в прийнятний для нього спосіб.

Запровадження зазначених принципів наглядової діяльності прокуратури в галузі захисту прав та свобод людини і громадянина в сучасних умовах надасть можливість зміцнювати законність у державі, тому вказані принципи прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина обов'язково мають бути відображені в новій редакції Закону “Про прокуратуру”.

Якщо звернутися до основних міжнародних документів, то можна помітити, що правозахисний потенціал прокуратури співвідноситься з міжнародними стандартами в галузі захисту прав людини. Стаття 8 Загальної декларації прав людини в загальному вигляді закріплює механізми захисту прав, свобод і законних інтересів особи: “Кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадку порушення його основних прав, наданих йому конституцією або законом”²²⁶. Тобто Декларація не згадує прокуратуру як державний орган, покликаний охороняти і захищати права особи. Водночас у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (п. 3 “а” ст. 2) міститься зобов'язання держав “забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої, що визнаються в цьому Пакті, порушені, ефективний засіб правового захисту”²²⁷. Термін “ефективний засіб правового захисту” використаний не випадково. Він дозволяє кожній державі, що приєдналася до Пакту, з одного боку, урахувувати у своєму законодавстві національну специфіку, а з іншого – специфіку самих суб'єктів прав, завдяки якій коефіцієнт корисної дії засобів захисту стосовно порушень різних суб'єктів неоднаковий. У п. 3 “б” ст. 2 цього самого Пакту перелік органів, покликаних захищати порушені права особи, вже не обмежується тільки судами. Право на юридичний захист для будь-якої особи, яка вимагає такого захисту, повинне забезпечуватися за Пактом “компетентними судовими, адміністративними або законода-

вчими владами або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави...”

Формулювання Пакту “іншим компетентним органом” дає можливість стверджувати, що правозахисна діяльність прокуратури здійснюється в межах основних міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини. Сумарний аналіз інших міжнародно-правових документів підтверджує правильність зробленого нами висновку, адже в більшості випадків в актах містяться лише загальні посилання на органи, що сприяють захисту і поновленню прав особи: “компетентні національні суди та інші державні інститути” (ст. 6 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р.²²⁸); “компетентні влади” (ст. 13 Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р.²²⁹); “ефективні засоби правового захисту” (ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р.²³⁰) тощо.

У міжнародно-правовій науці триває дискусія з приводу визначення способу реалізації міжнародно-правових зобов'язань держави. Деякі автори вважають, що держави зобов'язані вчинити усі необхідні дії, передбачені міжнародно-правовими договорами, незважаючи на конкретні результати цих дій, тоді як інші доводять, що держави зобов'язані забезпечити належний результат²³¹. При цьому слід зважати на те, що визначення системи органів державної влади, повноважень та організації їх діяльності традиційно стосується сфери винятково внутрішньої компетенції держави. Тому, на наш погляд, зобов'язання щодо розроблення ефективного механізму захисту прав і свобод людини слід відносити до так званих міжнародно-правових зобов'язань результату, а покладення на прокуратуру будь-яких правозахисних функцій є суверенним правом держави. Світове співтовариство неодноразово зазначало зобов'язання держав розвивати всі засоби масового захисту прав і свобод особи, а також неприпустимість уніфікації функцій прокуратури різних країн. У резолюції Генеральної Асамблеї ООН 39/144 “Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини” від 14 грудня 1984 р. зазначалося, що Генеральна Асамблея “заохочує всі держави-члени до прийняття відповідних заходів щодо створення, а там, де вони вже існують, щодо зміцнення національних установ, які займаються захистом і заохоченням прав людини”²³².

Подібні позиції знаходять підтримку багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників. Так, наприклад, аналізуючи висновки Пан-Європейської конференції “Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права”, влаштованої Радою Європи 11–14 травня 1993 р. у Відні., А.Д. Бойков відстоює необхідність збереження історично сформованої специфіки російської прокуратури²³³.

У цьому плані можна послатися також і на матеріали проведеного в Будапешті 27–29 вересня 1994 р. Радою Європи і Генеральною прокуратурою Угорщини багатопрофільного засідання “Трансформація прокуратури в орган, сумісний з принципами демократичної держави”, у висновках якого зазначалося, що за своїм конституційним статусом і обсягом функцій прокуратури держави можуть відрізнятися одна від одної. Такого висновку дійшли і учасники проведеної в Москві 89 січня 1997 р. Радою Європи і Генеральною прокуратурою Російської Федерації багатосторонньої зустрічі на тему “Прокуратура у правовій державі”²³⁴.

Наведене свідчить про те, що правозахисна діяльність прокуратури не тільки не суперечить основним міжнародним стандартам із захисту і поновлення прав, свобод та законних інтересів людини, але й підтримується світовим співтовариством.

Нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина слід розглядати як ключовий, пріоритетний напрям усієї діяльності прокуратури України. Сьогодні він розглядається як самостійна наглядова галузь, оскільки має власний предмет нагляду і характеризується властивими йому повноваженнями прокурора. Не випадково до Конституції України включений п. 5 ст. 121. Виокремлення цього напрямку в діяльності прокуратури свідчить про визнання в сучасній історичній ситуації значного правозахисного потенціалу прокуратури, про суттєве посилення позицій органів прокуратури в механізмі державної охорони прав та свобод людини і громадянина.

Питання визначення юридичної природи нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини тісно пов’язані з проблемою співвідношення природного та позитивного права.

Природно-правові концепції пов’язують аналіз юридичних явищ та проблем з основними загальнолюдськими цінностями – свободою, правом на життя, моральністю, справедливістю тощо. Методологічною перевагою застосування природно-правового підходу під час дослідження будь-яких державних чи правових інститутів є те, що основні позиції природно-правових ідей близькі до загальнона-

укового розуміння природних та соціальних явищ. У контексті розгляду функцій прокуратури України використання природно-правового підходу дозволяє визначити сутність та особливості реалізації такої функції прокуратури, як нагляд за додержанням прав і свобод людини, у її нерозривному зв’язку зі станом справ в українському суспільстві на конкретному етапі розвитку.

У межах нашого дослідження вагомим є той факт, що становлення ідей природного права в їх сучасному розумінні відбувалося одночасно зі становленням європейської моделі прокуратури, для якої загальні контрольні-наглядові функції не основні. На наш погляд, це зумовлене сутністю змін у структурі суспільства, політичній та правовій культурі населення в умовах формування демократичного ладу, правової держави та громадянського суспільства. Коли суспільство починає розуміти свою первинність стосовно державного механізму, держави в цілому та запровадженого нею права, у масовій свідомості так чи інакше виникає ідея про те, що держава та право є не найвищою цінністю в ієрархічній системі соціальних цінностей. Відповідно, ті елементи державного механізму, діяльність яких спрямовується на підтримання режиму законності в державі, повинні забезпечувати не тільки непорушність розробленого державою законодавства, але і його відповідність вищим соціальним цінностям.

У радянській юриспруденції ідея природного права відкидалася й вважалася проявом буржуазних пережитків та правових ілюзій²³⁵, а тому природно-правові підходи не могли використовуватись у процесі діяльності органів державної влади, зокрема і прокуратури. Розбудова української державності за кардинально новими принципами, зокрема за принципом визнання людини найвищою соціальною цінністю, так чи інакше вимагає застосування елементів природно-правової концепції. Однак при цьому потрібно погодитися з висновками більшості дослідників, що концепція природного права сама по собі реалізована бути не може, а лише в поєднанні з концепцією позитивного права, оскільки приписи природно-правових імперативів не завжди відповідають життєвим потребам та кон’юнктурно-прагматичним переконанням соціальних суб’єктів²³⁶. Тому виникає потреба визначити те, які саме досягнення природно-правової та позитивно-правової концепцій мають використовуватись в діяльності української прокуратури, що пов’язана зі здійсненням нею нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів з цих питань органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Перш за все слід зазначити, що природне право виникало одночасно з першими зародками людської цивілізації, тоді як позитивне право є продуктом розвинутої державності певного історичного типу. Тому, з одного боку, норми позитивного права практично завжди мають чітке документальне оформлення, а з іншого – на процеси їх реалізації неодмінно впливатимуть сформовані протягом століть та тисячоліть уявлення суспільства про ідеальне природне право.

По-друге, відповідно до найважливіших ідей природно-правової доктрини основоположні права людини і громадянина мають забезпечуватися державою в будь-якому випадку, незалежно від особливостей державного та соціального устрою, рівня економічного розвитку країни, стану законодавства тощо. Такий підхід закладений і в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р. Зважаючи на це, органи прокуратури під час здійснення нагляду за додержанням прав та свобод людини повинні виходити саме з принципів верховенства права та визнання людини найвищою соціальною цінністю, тому у випадку виявлення суперечностей, колізій чи прогалин у законодавстві засоби прокурорського реагування мають забезпечувати ефективну реалізацію прав і свобод людини незалежно від того, чи передбачений законодавством чіткий порядок реалізації або захисту порушеного права.

Крім того, у діяльності прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини не можна відмовлятися і від досягнень позитивно-правової концепції. В.А. Бачинін одним із вихідних принципів юридичного позитивізму вважає принцип етатистського патерналізму, сутність якого полягає в тому, що позитивне право являє собою систему юридичних норм, що виражають волю держави та забезпечуються комплексом засобів примусу, які застосовуються державою з метою підтримання необхідного правопорядку²³⁷. Однак в умовах розбудови демократичної державності цей принцип необхідно розуміти з урахуванням ідей природного права, оскільки свавілля держави, втілене в юридичну форму, є однією з головних передумов масових та грубих порушень прав і свобод людини як з боку органів державної влади, так і з боку приватних осіб. Тому функція нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини повинна реалізовуватись у двох основних напрямках – у сфері нагляду за додержанням прав людини приватними фізичними та юридичними особами та у сфері нагляду за додержанням прав

людини органами державної влади та місцевого самоврядування. На наш погляд, чинне законодавство в цілому дозволяє реалізувати ці два напрями діяльності вітчизняної прокуратури, однак самі форми взаємодії прокуратури та органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб щодо захисту прав людини вимагають уточнення з урахуванням конституційної, адміністративної та судової реформ.

Як бачимо, лише поєднання ідей позитивного та природного права в процесі реалізації функції прокурорського нагляду за додержанням прав людини може зробити цей напрямок діяльності вітчизняної прокуратури дійсно ефективним, що вимагає в першу чергу зміни характеру підготовки та підбору прокурорських кадрів, оскільки працівники системи органів прокуратури, формування професійних знань, умінь та навичок яких відбувалося за радянських часів, у більшості випадків досить скептично ставляться до ідей природного права.

Серед форм реалізації правових норм особливе місце посідає застосування права як комплексна діяльність прокуратури із захисту прав і свобод громадян, що поєднує в собі різні правозастосовчі акти. Саме тому цей процес складається з відповідних стадій правозастосовчої діяльності прокуратури як певної послідовності дій, що виконуються при застосуванні прокуратурою норм права. Однак повноваження прокуратури мають суттєві особливості, що обумовлює необхідність конституційного рівня їх нормативно-правового закріплення. З цим пов'язана і та обставина, що прокурорський нагляд у частині, що стосується контролю за законністю правових актів, містить ознаки конституційного нагляду, оскільки прокуратура наділена повноваженнями щодо опротестовування неконституційних правових актів піднаглядових суб'єктів. Суттєвим недоліком, який, на наш погляд, перешкоджає усуненню нормативно-правових актів, що суперечать Конституції України, є відсутність у Генерального прокурора України права на звернення до Конституційного Суду України.

Предметом прокурорського нагляду за дотриманням прав та свобод людини і громадянина є законність дій та правових актів міністерств, державних комітетів, служб, інших органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних, місцевих представницьких та виконавчих органів влади, органів місцевого самоврядування, військового управління, контролю, їх посадових осіб, а також органів управління і керівників комерційних і некомерційних організацій,

пов'язаних з дотриманням конституційних норм і положень законів, які регламентують права та свободи людини і громадянина.

Нагляд прокурора за дотриманням прав і свобод громадян сьогодні має суто мотиваційний характер. Час проведення наглядових перевірок з метою профілактики, без конкретних сигналів про допущені порушення законів, що широко практикувалося за адміністративно-командної системи, минув. Прокурори розпочинають цю роботу лише тоді, коли виникає потреба застосовувати тільки їм надані повноваження і, як правило, можливості інших державних органів уже вичерпані. Причому повноваження, які застосовує прокурор, мінімальні, і вони використовуються відкрито.

Прокуратура в Україні належить до органів, які безпосередньо виконують обов'язок держави щодо дотримання і захисту прав і свобод людини. Саме від прокуратури значною мірою залежить наповнення реальним змістом положень ст. 3 Конституції України про визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Наглядова практика прокурорів ґрунтується на принципі безпосередньої дії прав і свобод, що обумовлює необхідність забезпечення повної відповідності конституційним нормам усієї законотворчої і правозастосовчої діяльності.

Дотримання прав та свобод людини і громадянина за правилами, встановленими Конституцією України, виключає будь-яке обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної або релігійної належності (ст. 24). Обмеження прав і свобод припускається лише на підставах і у випадках, передбачених законом. Це записано в ч. 1 ст. 64 Конституції України, у якій наголошується: "Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України". Прокурорський нагляд охоплює весь комплекс прав і свобод, встановлених Конституцією України.

У теорії конституційного права і міжнародно-правовій практиці прийнято розрізняти три групи прав та свобод людини і громадянина²³⁸. До першої групи належать особисті права і свободи: право на життя, право на охорону гідності особи державою, право на свободу і особисту недоторканність, право на недоторканність приватного життя, особисту й сімейну таємницю, захист своєї честі і доброго імені, право на недоторканність житла та ін. Дотримання особистих прав громадян має важливе значення для утвердження цивілі-

зованих умов існування громадянського суспільства, забезпечення гарантій державно-правової захищеності особи.

Другу групу утворюють політичні права та свободи громадян, які пов'язані з наявністю громадянства України і реалізуються в межах, встановлених чинним законодавством. З їх допомогою забезпечується участь громадян у політичному житті суспільства, вплив громадян на формування важливих державно-правових інститутів країни. Зміст наглядової діяльності в конкретному випадку визначається тим, що:

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є громадяни, незважаючи на їх національність;
- громадяни реалізують своє право брати участь в управлінні суспільством як безпосередньо, так і через представників.

До групи політичних прав і свобод належать: право на свободу думки і слова, свобода совісті, право на об'єднання, у тому числі право створювати професійні спілки для захисту своїх прав; право збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги та демонстрації, походи й пікетування; право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, виборчі права та ін.

Третю групу складають соціально-економічні права та свободи людини й громадянина. За допомогою цих прав і свобод забезпечується соціальна захищеність людини, досягається мета економічного самовираження громадян, їх активної участі в процесі суспільного виробництва. До соціально-економічних прав належать такі: право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької та іншої, не забороненої законом економічної діяльності; право приватної власності, у тому числі право приватної власності на землю; право вільно розпоряджатися своїми здібностями, обирати рід діяльності і професію; право на соціальне забезпечення; право на охорону здоров'я і медичну допомогу та ін.

Сьогодні соціально-економічні умови в Україні призвели до зниження життєвого рівня основної частини населення, їх майнової поляризації. Незвичні для населення ринкові інститути – такі, як центри зайнятості (ринок праці), – позитивно вплинули на активізацію підприємницької ініціативи, але водночас зумовили неповну зайнятість населення, дискримінацію окремих категорій громадян за віком, статтю та іншими ознаками при розв'язанні питань працевлаштування. Актуальним залишається питання несвоечасної

виплати заробітної плати і пенсій. Непоодинокі випадки надання робітникам відпусток від одного до шести місяців без виплати відповідних коштів. Усе це обумовлює необхідність посилення прокурорського нагляду в цій сфері. Тому правомірно, на наш погляд, поставити питання про мотивацію прокурорського втручання у сферу захисту прав і свобод громадян.

З урахуванням основного положення судів у сфері захисту прав і свобод громадян тотальний прокурорський нагляд з аналогічних питань неможливий. Як справедливо зазначає А.В. Чурилов, "... заходи, які вживаються прокурорами щодо захисту громадян, повинні мати компенсаційний характер і доповнювати існуючі засоби правового захисту". Дійсно, не підмінюючи судів при розгляді конкретних цивільних спорів, які вимагають опитування свідків, дослідження інших доказів в судовому засіданні, прокурори повинні реагувати на явні формальні порушення законів²³⁹.

На нашу думку, необхідно погодитися з пропозицією А.В. Чурилова, який виділяє чотири випадки, коли прокурори долучаються до правозахисної діяльності. У першому випадку необхідно з метою усунення порушень прав громадян, а також покарання винних застосовувати спеціальні повноваження, надані прокурорам Конституцією України і Законом України "Про прокуратуру".

У другому випадку прокурорське втручання пояснюється як вимушений захід у тому разі, коли інші органи державної влади і місцевого самоврядування через прогалини та колізії в законодавстві не наділені адекватним повноваженнями щодо усунення виявлених порушень прав громадян чи притягнення винних до відповідальності.

Третій випадок може бути продиктований тим, що має місце бездіяльність органів виконавчої влади щодо припинення порушень прав громадян, якщо таке ставлення призводить до серйозних змін у правозастосовчій практиці і завдає суттєвої шкоди інтересам особи та суспільства.

Четвертий вид обов'язкових завдань прокурорів у межах реалізації повноважень, визначених Конституцією України і Законом "Про прокуратуру", належить до основного з них – захисту публічних інтересів, тобто інтересів суспільства і держави²⁴⁰.

Основний інтерес суспільства пов'язаний зі збереженням встановленого в Україні правового статусу особи. Тому в першу чергу як такі, що посягають на суспільні інтереси, слід розглядати правопорушення щодо обмеження під тим чи іншим приводом прав та

свобод людини і громадянина, закріплених у другому розділі Конституції України.

Коло повноважень, закріплених в Конституції і Законі України "Про прокуратуру", надають прокурорам можливість проводити таку правозахисну діяльність:

- 1) розглядати адресовані їм заяви, скарги, інші повідомлення про порушення прав та свобод людини і громадянина;
- 2) здійснювати нагляд за реалізацією прав і свобод, а також виявляти факти правопорушень;
- 3) попереджати і припиняти за допомогою спеціальних заходів впливу випадки порушення прав і свобод, розглядати питання про застосування до винних заходів юридичної відповідальності.

За наявності підстав вважати, що порушення прав та свобод людини і громадянина має характер злочину, прокурор порушує кримінальну справу і вживає заходів щодо того, щоб особи, які його скоїли, були піддані кримінальному переслідуванню згідно із законом. У випадках, коли порушення прав та свобод людини і громадянина має характер адміністративного правопорушення, прокурор порушує провадження про адміністративне правопорушення або негайно передає повідомлення про правопорушення і матеріали перевірки до органів чи посадових осіб, які правомочні розглядати справи про адміністративні правопорушення. У разі порушення прав та свобод людини і громадянина, які захищаються в порядку цивільного судочинства, коли постраждалий за станом здоров'я, віком чи з інших причин не може особисто відстоювати в суді свої права і свободи, або коли порушені права і свободи значної кількості громадян, або через інші обставини порушення набуло особливого суспільного значення, прокурор пред'являє і підтримує в суді, у господарському суді позов в інтересах постраждалих.

Зміст повноважень прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням прав та свобод людини і громадянина багато в чому ідентичний повноваженням прокурора щодо нагляду за додержанням законів. Однак вони мають і певні відмінності. Специфічним для цього напрямку прокурорського нагляду є право розгляду і перевірки заяв, скарг та інших повідомлень про порушення прав та свобод людини. Заяви і скарги є основою для визначення необхідності прокурорського втручання. Заявниками виступають переважно особи, права і свободи яких порушені, хоча заяви і скарги можуть надходити і від інших категорій громадян, а також державних органів та різних організацій.

Розгляд заяв про порушення прав і свобод дозволяє прокурору з'ясувати суть звернення, яке надійшло, сформулювати думку про характер реагування на нього.

У тих випадках, коли заяви, скарги, інші повідомлення не містять необхідних для прийняття рішення даних або коли докази, що були надані, викликають сумнів, прокурор проводить перевірку. Зазначені повідомлення – приводи для проведення перевірок. Крім приводів, повинні бути також підстави для їх проведення. Перевірка може проводитися лише за наявності в повідомленні, що надійшло до прокурора, даних, які вказують на порушення прав та свобод людини і громадянина. У ході перевірки, як правило, встановлюються такі обставини: чи мало місце порушення прав і свобод людини і громадянина; у чому виявилось конкретне порушення прав і свобод людини і громадянина; які правові норми були при цьому порушені; яким органом, організацією і конкретно ким з керівників було допущене порушення прав і свобод людини; які обставини зумовили порушення.

Характерним для цієї сфери нагляду є повноваження прокурора, яке виражається в роз'ясненні потерпілим порядку захисту їх прав і свобод. Потреба в цьому виникає здебільшого тоді, коли вимагається, по-перше, особисте звернення потерпілого за захистом своїх прав до компетентного органу і, по-друге, коли інші варіанти поновлення порушених прав можуть призвести до більш тривалих строків ухвалення рішення з цього питання. Насамперед прокурор має вказати конкретний орган, правомочний поновити порушені права і свободи, до якого може звернутися потерпілий, та форму звернення. Конституцією України встановлений загальний порядок судового захисту прав і свобод (ст. 55).

Водночас існують й альтернативні способи захисту порушених прав, про що також повідомляється потерпілому. Крім того, прокурор може роз'яснити зміст закону, відповідно до якого має вирішуватися спір про поновлення порушеного права. Прокурор не повинен підміняти органи, які зобов'язані надавати юридичну допомогу населенню. За змістом закону коло осіб, яким прокурор роз'яснює порядок захисту прав і свобод, обмежується тільки потерпілими, тобто тими, кому безпосередньо завдана шкода порушенням їх прав і свобод. Скарги в різні інстанції, позовні заяви, інші документи від імені потерпілого прокурором не складаються, адже виконання такої роботи в його обов'язки не входить.

Закон зобов'язує прокурора не тільки розглядати і проводити перевірку скарг, заяв та інших повідомлень про порушення прав і

свобод, але й проводити активну роботу з їх попередження та притягнення до відповідальності осіб, які порушили закон, відшкодування завданої їм шкоди. Відповідні заходи вживаються як за результатами розгляду конкретних повідомлень, так і за матеріалами узагальнення наглядової практики. У тих випадках, коли порушення прав і свобод людини і громадянина набуває найбільш суспільно небезпечних, злочинних форм, до порушників слід застосовувати заходи кримінально-правового впливу.

Однак небезпека порушення прав та свобод людини і громадянина не завжди отримує принципову оцінку з боку правоохоронних органів. Кримінальний закон поки що явно недостатньо використовується для боротьби з грубими посяганнями на права і свободи громадян. Розглядаючи конкретні матеріали, прокурорам слід звертати особливу увагу на виявлення ознак злочинів у діях посадових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, керівників комерційних і некомерційних організацій і підприємств, які порушують права та свободи людини і громадянина. Особливо уважно в цьому плані мають аналізуватися дані про порушення майнових, житлових, трудових, екологічних прав громадян. У разі встановлення таких підстав повинна негайно порушуватися кримінальна справа. Порушуючи кримінальну справу, прокурор має вжити реальних заходів для того, щоб особи, які скоїли злочин, були піддані кримінальному переслідуванню згідно з законом. Тому доцільно, щоб на момент ухвалення рішення про порушення кримінальної справи прокурор мав достатню для реалізації кримінального переслідування інформацію про обставини конкретних порушень прав та свобод людини і громадянина, про осіб, які вчинили ці правопорушення. Сказане не означає, що він повинен забезпечити збір всіх даних, що характеризують склад злочину. У такому випадку перевірка прокурора являє сурогат слідства, що в подальшому негативно впливає на результати розслідування, здійснюваного на законній процесуальній основі. У зазначеному випадку йдеться про те, щоб прокурорські матеріали створювали необхідні передумови для забезпечення оптимальної спрямованості ходу розслідування злочину. Прокурору слід встановити дієвий нагляд за законністю процесуальних рішень слідчого у справі для того, щоб виключити можливість незаконного або необґрунтованого його припинення. Суттєве значення для реалізації функції кримінального переслідування, винесення обґрунтованого і законного вироку у справі має участь прокурора у розгляді справи судом.

Важливим напрямком правозахисної діяльності прокурора є робота зі зверненнями громадян. Особливістю цього виду діяльності є те, що вона ініціюється громадянами, які не згодні з тими чи іншими діями посадових осіб, органів влади або приватних осіб. Ця робота має кілька стадій. На першій з них визначається, чи належать підняті заявником питання до компетенції органів прокуратури, і відсіюються і звернення, розгляд яких віднесено до відання інших органів.

Друга стадія – розгляд прокурором заяв і скарг по суті з прийняттям необхідних організаційних рішень. Органи прокуратури при розгляді листів і заяв, що надходять до них, керуються Законом України “Про прокуратуру” і наказом Генерального прокурора України “Про організацію роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури” від 28 грудня 2005 року № 9.

Прокурор може приймати до розгляду будь-які скарги, які містять відомості про порушення закону, у тому числі й звернення з питань, підвідомчих суду, з метою захисту суспільного інтересу або прав найменш соціально захищених осіб. При цьому прокурор зобов’язаний прийняти за зверненням одне з таких рішень:

- розв’язати скаргу по суті у встановлені законом строки; за наявності підстав, використовуючи в повному обсязі повноваження, передбачені Законом “Про прокуратуру”, поставити у встановленому порядку питання про відновлення порушених прав заявника, а в разі відмови громадянину в задоволенні його вимог дати аргументовану відповідь з посиланням на норми закону і конкретні докази;
- направити звернення для перевірки, вирішення по суті до відповідного органу;
- роз’яснити потерпілому (за умови, що поставлені питання непідвідомчі прокуратурі) існуючий порядок захисту його прав і свобод, наприклад, шляхом звернення в комісію з трудових спорів, до вищого органу або до вищої посадової особи, якщо вимагається безпосереднє звернення заявника і ніщо не заважає йому зробити це самостійно.

Здійснюючи нагляд за реалізацією прав та свобод людини і громадянина, прокурор використовує не тільки письмові звернення, що безпосередньо надходять до нього. Він зобов’язаний також аналізувати і систематизувати інформацію з інших, в основному відкритих, джерел. Уся наглядова діяльність прокурора спрямована на припинення правопорушень, допущених стосовно громадян. У тих випадках, коли порушення прав громадян усунуті, але через

однотипність вони набули широких масштабів, завданням прокурора є попередження за допомогою ініціативної перевірки повторення неправомірних дій з боку конкретних посадових осіб чи органів виконавчої влади.

Наступна група прокурорських повноважень використовується з метою припинення неправомірних дій щодо громадян. Найбільш поширеним засобом прокурорського реагування є внесення подання про усунення порушень закону. Як правило, подання вноситься на підставі узагальнених матеріалів про порушення законності, виявлених на окремих об’єктах нагляду чи в групі об’єктів. Згідно зі ст. 23 Закону “Про прокуратуру” подання з вимогою усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їх спричиняють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені такими повноваженнями. Подання підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше ніж у місячний строк мають бути вжиті відповідні заходи для усунення порушень закону, причин та умов, що спричиняють їх. Про наслідки цього повідомляється прокурор.

Постанова про порушення провадження про адміністративне правопорушення вноситься прокурором у разі виявлення в ході наглядової перевірки в діях посадової особи, яка порушила права громадян, адміністративного проступку. Як свідчить наглядова практика, сфера найбільшого застосування зазначених повноважень прокурора – це недотримання трудових прав громадян і порушення прав споживачів.

Виносячи постанову згідно зі ст. 24 Закону України “Про прокуратуру”, прокурор зобов’язаний скласти її за правилами, встановленими ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення, ознайомити з її текстом правопорушника, додати письмові заперечення останнього. Після цього направити постанову уповноваженому органу, який, не складаючи протоколу, повинен здійснювати провадження у справі, завершити його винесенням постанови про накладення стягнення чи припинення провадження.

За фактами злісних порушень прав і свобод громадян, коли правопорушення через свою інтенсивність завдає постраждалим суттєвої моральної або матеріальної шкоди, прокурор виносить постанову про порушення кримінальної справи.

Дієвість прокурорського нагляду багато в чому забезпечується його плановістю. Таке планування необхідне, тому що дозволяє

здійснювати боротьбу з правопорушеннями на системній основі. При цьому кожна перевірка має бути добре підготовленою незалежно від підстав для її проведення, тобто заяв, скарг, інших повідомлень, які надійшли до прокуратури.

Досвід доводить, що роботу з нагляду за дотриманням прав та свобод людини і громадянина слід здійснюватися з розрахунком на максимальне забезпечення профілактичної спрямованості наглядової практики. На наш погляд, категорично не можна погодитися з думкою про те, що одноразове прокурорське реагування на ті чи інші порушення закону може дати адекватні позитивні наслідки²⁴¹. Позитивні результати досягаються на основі ретельного і повного встановлення причин та умов скоєння правопорушень за кожним фактом звернення потерпілих до прокуратури. Постійно накопичується і поновлюється інформація про фактичний стан законності, про причини, що призводять до порушень прав і свобод громадян, а також використовується стратегічно вивірених, тактично обґрунтований підхід до вибору засобів прокурорського реагування, які дозволяють радикально вирішувати завдання загального й спеціального попередження правопорушень узагалі і в досліджуваній сфері зокрема.

Особливої уваги потребують заходи, спрямовані на подолання правового нігілізму, забезпечення невідворотності відповідальності осіб, які порушили права громадян, і в першу чергу співробітників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, діяння яких у більшості випадків є першопричиною порушення прав та свобод людини і громадянина²⁴².

Практика прокурорського нагляду виробила стійкі форми відносин органів прокуратури з контролюючими органами²⁴³. У тих прокуратурах, де прокурори відповідально ставляться до нагляду за дотриманням прав громадян, як правило, вони враховують у своїй діяльності можливості контролюючих органів у частині виявлення, усунення й попередження порушених прав і свобод громадян, допомагають їм в реалізації зусиль щодо притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. Водночас прокурори не повинні перекладати все на контролюючі органи і забувати про свою головну функцію здійснення нагляду за виконанням законів, про захист прав та свобод людини і громадянина.

Втручання прокуратури в оперативно-господарську діяльність організацій неприпустиме не тільки через встановлену законом заборону. Тут спостерігається повна несумісність характеру повно-

важень прокурора, порядку регулювання господарської діяльності та цільового спрямування наглядової діяльності прокуратури.

Реалізуючи функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, прокуратура не повинна виходити за предметні межі цього виду нагляду. Дотримання законів з усіх інших питань має бути предметом контролю та нагляду відповідних органів державної влади, наприклад, Державної податкової служби України, контрольно-ревізійної служби, пожежного чи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо.

На нашу думку, визначені статтею 121 Конституції України предметні рамки прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами дозволяють чітко відмежувати цей вид нагляду від інших, зокрема, і від загального, що нині здійснюється прокуратурою відповідно до Перехідних положень Конституції. Оскільки відповідно до п. 9 цих Положень Прокуратура України продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, то відбувається поступове звуження сфери реалізації загального прокурорського нагляду. Зокрема, прокуратура України не може здійснювати нагляд за додержанням банківського, податкового, фінансового законодавства, законодавства про пожежну безпеку, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення тощо, оскільки в цих сферах уже запроваджено систему державного нагляду або контролю, що здійснюється відповідними компетентними органами.

Крім того, слід враховувати, що формулювання п. 5 ст. 121 Конституції України дозволяють прокуратурі здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, тобто органи прокуратури не можуть здійснювати нагляд за додержанням прав і законних інтересів юридичних осіб, у тому числі і органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Викладене дозволяє зробити однозначний висновок про те, що прокурорський нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина не є різновидом загального нагляду прокуратури за додержанням законів, тому визначення першого як постійної функції

прокуратури жодною мірою не суперечить інтересам держави та її міжнародним зобов'язанням, у тому числі й перед Радою Європи.

При цьому важливо зазначити, що функцією нагляду чи контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина наділяється не лише прокуратура України, а й інші органи державної влади, перш за все, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а певною мірою і Міністерство закордонних справ України.

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. В основі визначення правової природи та місця в системі органів державної влади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на нашу думку, має бути те, що омбудсмен здійснює саме парламентський контроль за додержанням прав людини.

У світовій практиці найбільш поширеними формами діяльності омбудсмена є внесення подань до парламенту чи уряду з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства про права людини, а також звернень до органів влади, підприємств, установ та організацій з пропозиціями про усунення в їх діяльності тих чи інших порушень прав людини. При цьому подібні звернення в більшості держав мають винятково рекомендаційний характер²⁴⁴.

Певною мірою зазначена тенденція виявляється і в діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, ст. 15 Закону України від 23.12.1997 р. “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” встановлює, що актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб²⁴⁵. При цьому конституційне подання Уповноваженого визначається як акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України, а подання Уповноваженого як акт, що вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самовря-

дування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Як бачимо, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не може вносити обов'язкові до виконання приписи про усунення порушень прав і свобод людини чи скасовувати або призупиняти незаконні акти. Навіть передбачене п. 10 ст. 13 названого вище Закону право Уповноваженого звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина обмежується лише випадками, коли відповідні особи, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно. Усе це зменшує ефективність контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина порівняно з ефективністю відповідного нагляду прокуратури, акти реагування якої є значно дієвішими.

Крім того, існують і деякі інші фактори, які вимагають прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина поряд з парламентським контролем з боку Уповноваженого Верховної Ради України. По-перше, як вітчизняний, так і зарубіжний досвід показує, що діяльність омбудсмена може бути політично заангажованою і значною мірою залежати від партійної кон'юнктури та співвідношення парламентських фракцій, а Конституція України не передбачає механізмів стримувань та противаг щодо діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, так само як відсутній і порядок оскарження дій чи бездіяльності самого Уповноваженого. З цієї точки зору наглядова діяльність прокуратури України як незалежного органу влади, що не належить до жодної з її гілок, у сфері захисту прав людини виглядає значно привабливіше.

По-друге, урахувуючи величезну кількість заяв і скарг про порушення прав і свобод, з яким громадяни звертаються до судів, органів виконавчої влади, прокуратури, парламенту, народних депутатів, омбудсмена, Президента України, Європейського суду з прав людини, ні сам Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, ні його секретаріат не спроможні з достатньою ефективністю та в розумні строки реагувати на всі виявлені випадки порушень прав і свобод людини і громадянина. Водночас система органів прокуратури України та рівень її забезпеченості професійними кадрами дозволяє ефективно та оперативно здійснювати нагляд за

додержанням прав і свобод людини і громадянина на всіх рівнях – від районного до загальнодержавного.

Таким чином, парламентський контроль та прокурорський нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина не лише не виключають, а й доповнюють один одного, оскільки природа контролю з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини робить його більш придатним для загальнополітичної боротьби з масовими порушеннями прав і свобод людини і громадянина, тоді як прокурорський нагляд має спрямовуватися в першу чергу на виявлення та припинення конкретних випадків порушень прав і свобод людини і громадянина.

Досить дивно в контексті дослідження проблем прокурорського нагляду виглядає закріплення повноважень загального нагляду за Міністерством закордонних справ України. Відповідно до ст. 17 Закону України від 29.06.2004 р. “Про міжнародні договори України” загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, у тому числі й іншими їх сторонами, здійснює Міністерство закордонних справ України. На нашу думку, таке формулювання є некоректним.

По-перше, чинними міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України і які відповідно до ст. 9 Конституції України становлять частину національного законодавства, регулюється надзвичайно широкий спектр відносин – від загальнополітичних і до договорів про технічне співробітництво. Відповідно, МЗС України мало б здійснювати загальний нагляд у всіх цих відносинах. І якщо у сфері реалізації міжнародних договорів про права людини такий нагляд можна було б якимось чином змоделювати, то у сферах, наприклад, правової допомоги в кримінальних справах, екстрадиції чи передачі засуджених осіб для відбування покарання до інших держав, реалізація нагляду Міністерством закордонних справ являла б собою грубе втручання у виконання прокуратурою України покладених на неї функцій. Узагалі не витримують жодної критики положення цитованої статті про те, що МЗС України здійснює нагляд за виконанням міжнародних договорів іншими їх сторонами, адже іншою стороною виступає або міжнародна міжурядова організація, або суверенна держава, щодо яких ні МЗС, ні Україна в цілому не мають і не можуть мати жодних наглядових чи будь-яких інших владних повноважень.

По-друге, сам Закон України “Про міжнародні договори України” не закріплює за МЗС жодних адекватних повноважень, вико-

ристовуючи які воно могло б здійснювати нагляд за виконанням міжнародних договорів, у тому числі й у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Так, відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України “Про міжнародні договори України” у разі невиконання або неналежного виконання зобов’язань України за міжнародними договорами Міністерство закордонних справ України інформує про це Президента України або Кабінет Міністрів України відповідно і вносить пропозиції щодо вжиття необхідних заходів. На нашу думку, тут доречно було б говорити не про загальний нагляд, а про моніторинг за виконанням міжнародних договорів України, який здійснюється МЗС України.

Ураховуючи викладене, можна дійти висновку, що система органів прокуратури України порівняно з іншими органами державної влади найбільш придатна для виконання функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими й службовими особами.

З метою підвищення ефективності нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина органи прокуратури України можуть і повинні співпрацювати з громадськими правозахисними організаціями²⁴⁶. Відповідно до п. 5 ст. 6 Закону “Про прокуратуру” органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Зрозуміло, що гласність у діяльності прокуратури має свої межі: її діяльність може бути гласною лише тією мірою, яка не суперечить вимогам законодавства України про охорону прав і свобод громадян, державної та іншої охоронюваної законом таємниці. Виходячи з цього, громадським об’єднанням надається можливість одержувати в передбачених законом межах відомості про діяльність прокуратури, стан законності і правопорядку. Законна можливість участі громадських організацій у захисті прав людини також може виражатися наданням юридичної допомоги особі, щодо якої ведеться провадження про адміністративне правопорушення.

У чинному законодавстві України не надано визначення поняття “правозахисна організація”, так само як не існує критеріїв її діяльності. Як впливає із самої назви, правозахисними слід вважати організації, які захищають права людини і громадянина. Однак сьогодні не можна обмежуватися колом громадських організацій, які захищають окремі права громадян, наприклад, тільки політичні чи громадянські права, адже згідно з міжнародними стандартами всі права людини є універсальними, неподільними,

взаємозалежними та взаємопов'язаними. Дослідження історії і практики правозахисного руху дозволяє зробити категоричний висновок про те, що правозахисні організації – це ті, які захищають основні, конституційні права та свободи людини і громадянина.

Спочатку термін “правозахисні організації” застосовувався лише до організацій і об'єднань, які діяли на міжнародному рівні. Зі збільшенням груп громадян, які діяли у всьому світі у сфері захисту прав людини, термін “правозахисні організації” набув більш широкого значення. Цим терміном почали позначати національні, регіональні й міжнародні організації, які діяли у сфері захисту прав людини, які відіграють вирішальну роль у справі захисту прав і свобод людини, а також попереджують їх порушення.

Незалежні і неупереджені неурядові правозахисні організації охороняють громадянські права і свободи, здійснюючи моніторинг державних органів з метою визначення, наскільки їх діяльність відповідає міжнародним і регіональним стандартам у цій сфері. Такі організації розглядають випадки порушення громадянських прав, привертають до них громадську думку і здійснюють різноманітні дії щодо захисту жертв. Правозахисні організації – важлива частина громадянського суспільства, адже вони допомагають громадянам зрозуміти свої права й вимагати їх дотримання.

Принципове значення має максимальна незалежність неурядових правозахисних організацій від органів державної влади. Головною функцією правозахисника є громадський контроль над владою. Більше того, правозахисні організації не повинні залежати від політичних партій – як правлячих, так і опозиційних. Це зумовлює певні специфічні обмеження щодо членів таких організацій і джерел фінансування.

Правозахисні неурядові організації здійснюють:

- моніторинг і збір документів про порушення прав людини у своїй країні або в інших країнах;
- підготовку звітів щодо порушень прав людини і знайомлять з ними широку громадськість, засоби масової інформації, органи державної влади і міжнародні організації;
- акції прихильників і активістів правозахисників демонстрації, марші, пікети, мітинги тощо;
- оцінку наслідків прийняття нормативних актів, які стосуються прав людини;
- навчання на різних рівнях системи освіти щодо прав людини, а також навчання, розраховане на цільові групи юристів, учителів, журналістів, студентів та ін.;

- моніторинг виборів;
- організацію мережі неурядових правозахисних організацій;
- обслуговування бібліотек і центрів документації з питань прав людини.

Зважаючи на важливість участі правозахисних організацій у захисті прав людини і неможливість вирішення завдань, які стоять перед органами прокуратури при здійсненні наглядової функції, необхідно нормативно врегулювати взаємодію органів прокуратури з правозахисними організаціями. Унаслідок цього органи прокуратури мають приділяти більше уваги відомостям про порушення прав людини, які надходять від правозахисних організацій, ретельно, повно й об'єктивно перевіряти їх. За необхідності брати участь у заходах правозахисних організацій, інформувати їх про роботу органів прокуратури щодо нагляду за дотриманням прав людини. На нашу думку, у регіональних органах прокуратури доцільно було б запровадити посаду старшого помічника прокурора, який відповідав би за зв'язки із правозахисними організаціями.

Щодо конкретних напрямків взаємодії органів прокуратури і неурядових правозахисних організацій, можна запропонувати таке:

1. Для забезпечення зазначених цілей необхідно налагодити співпрацю представників громадських організацій з органами прокуратури при проведенні перевірок, які здійснюються цими органами за їх скаргами.
2. Залучати до роботи представників неурядових правозахисних організацій як громадських помічників і експертів прокурорів за поданням цих організацій. Громадські представники повинні мати досвід роботи у відповідній сфері не менше ніж три роки. У них не повинно бути незнятих або непогашених судимостей. Вони повинні мати рекомендації від керівного органу громадської організації.
3. Проводити спільні тематичні круглі столи з метою визначення стратегії, тактики, форм і методів взаємодії за конкретними напрямками діяльності. Для цього необхідно забезпечити можливість представникам правозахисних організацій регулярно зустрічатися з керівництвом Генеральної прокуратури України, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст, районів.
4. Забезпечувати високий рівень якості розгляду скарг та клопотань щодо захисту прав, законних інтересів громадян і публічних інтересів, які направляються громадськими організаціями в органи прокуратури, а також рівень розгляду

цих скарг в органах прокуратури. Основним критерієм якості розгляду повинен бути такий: скарга або задовольняється, або дається така мотивована відповідь, за якої в заявника є підстави погодитися з нею і припинити подальше оскарження.

5. Потрібно забезпечити доступність нормативних актів органів прокуратури всіх рівнів для громадських об'єднань і громадян, запровадити публікацію статей, виступів та інтерв'ю керівників органів прокуратури у виданнях правозахисних організацій, а також публікацію виступів представників правозахисних та інших громадських організацій у виданнях органів прокуратури.
6. Створювати спільні робочі групи із представників правозахисних організацій і органів прокуратури з метою аналізу застосування норм законодавства, які не відповідають Конституції України і міжнародним зобов'язанням України.

Підбиваючи підсумки, слід ідно зазначити, що існує нагальна потреба в підготовці нових прокурорських кадрів, вихованих на засадах патріотизму, неухильної поваги до закону, прав людини і громадянина. Потенціал прокуратури щодо забезпечення правозахисних функцій в перехідний період в Україні широкий і багатогранний. Вона працює у межах своєї компетенції тільки їй притаманними методами і засобами, не підміняючи інші органи, що зумовлює особливе місце прокуратури України в механізмі держави та її роль для подальшого розвитку українського суспільства.

Примітки

- ¹ Наказ Генерального прокурора України від 24 грудня 2003 р. № 61 “Про затвердження індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України”. – К., 2003. – 4 с.
- ² Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 1 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”. – К., 2005. – 9 с.
- ³ Сухонос В.В., Марочкин І.Е., Богущкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы: Слобожанщина, 2000. – С. 35–67.
- ⁴ Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М., 1987. – С. 73.
- ⁵ Афанасьев В.Г. Некоторые проблемы управления в развитом социалистическом обществе // Научное управление обществом. – М., 1960. – Вып. 13. – С. 77.

- ⁶ Козлов Ю.М. Административное правоотношение. – М., 1976. – С. 17.
- ⁷ Наказ Генерального прокурора від 30.09.2005 № 53 “Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України” із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 19.09.2007 № 62.
- ⁸ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.91 № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 9.
- ⁹ Наказ Генерального прокурора України від 24 грудня 2003 р. № 61 “Про затвердження індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України”. – К., 2003. – 4 с.
- ¹⁰ Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 1 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”. – К., 2005. – 9 с.
- ¹¹ Наказ Генерального прокурора України від 14 липня 2006 р. № 11-гн “Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності”. – К., 2006. – 4 с.
- ¹² Наказ Генерального прокурора України від 12 грудня 2005 р. № 256 “Про затвердження структури прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва”. – К., 2005. – 3 с.
- ¹³ Наказ Генерального прокурора України від 26 серпня 2005 р. № 1/2 “Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом”. – К., 2005. – 3 с.
- ¹⁴ Сухонос В.В. Планирование работы в органах прокуратуры // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 8–13.
- ¹⁵ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3/3-гн “Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті”. – К., 2005. – 4 с.
- ¹⁶ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів”. – К., 2005. – 5 с.
- ¹⁷ Наказ Генерального прокурора від 26 грудня 2005 р. № 7-гн із змінами, внесеними Наказом від 12.02.07 “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян”. – К., 2007. – 6 с.
- ¹⁸ Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – 150 с.; Мичко М.І. Функции та організаційний устрій прокуратури. – Донецьк: Донеччина, 2001. – 272 с.; Попов Г.Х. Функции и структура органов управления, их совершенствование. – М., 1985. – С. 34-46; Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 163–196; Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. лит., 2002. – 376 с.

- ¹⁹ Философский энциклопедический словарь. – 2-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – С. 719; Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит., 1976. – 21 с.
- ²⁰ Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 658, 751.
- ²¹ Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль: Сб. науч. тр. – М.: Манускрипт, 1995. – С. 4; Юридична енциклопедія / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Українська енциклопедія ім. П. Бажана, 2004. – Т. 6. – С. 313.
- ²² Погорілко В.Ф., Кривенко Л.Т., Авер'янов В.Б. та ін. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика. – К.: АСК, 2003. – С. 42; Литвак О., Шумський П. Функції прокуратури України. – Хмельницький: ХІРУП, 1998. – 320 с.
- ²³ Политология. Энциклопедический словарь. – М., 1993. – С. 69; Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984. – С. 69; Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К., 1972. – С. 29; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993. – С. 117–119; Юридична енциклопедія / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Українська енциклопедія ім. П. Бажана, 2004. – Т. 6. – С. 313.
- ²⁴ Сухонос В.В. (мол.) Теорія держави і права: Навч. посіб. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2005. – С. 95–96.
- ²⁵ Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум, 2001. – С. 245–246; Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Колодій А.М., Пастухов В.П., Тихомиров О.Д. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 136.
- ²⁶ Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 65.
- ²⁷ Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности: Учеб. пособ. – Х.: Харьк. юрид. ин-т, 1978. – С. 9; Рябцев В.П. Становление и развитие функций прокуратуры и ее организационной структуры // Советская прокуратура. Очерки истории. – М., 1993. – С. 32–38.
- ²⁸ Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. – С. 20.
- ²⁹ Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация. – С. 5–6.
- ³⁰ Сухонос В.В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 94–99.
- ³¹ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – С. 163–196, 264–284; Косюта М. Правове регулювання представницької функції прокуратури // Право України. – 1997. – № 12. – С. 56; Давиденко Л.М. Функції прокуратури

- України згідно з новою Конституцією України // Право України. – 1997. – № 6. – С. 45.
- ³² Грошевий Ю.М., Марочкін І.Е., Чувилен А.Д. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник. – Донецьк, 1997. – С. 7–10; Каркач П.М., Марочкін Г.Е. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник. – Х.: Одисей, 2005. – С. 10–13; Сухарев А.Я. Прокурорський надзор: Учебник. – М.: Норма, 2005. – с. 64–68; Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1977. – С. 10–12; Рябцев В.П. Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры: Дисс. ... докт. юрид. наук / Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1985. – С. 79–81; Смирнов А.Ф. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук / Институт повышения квалификации прокурорских кадров Генеральной прокуратуры РФ. – М., 1997. – С. 67–69.
- ³³ Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация. – С. 5.
- ³⁴ Косюта М. Правове регулювання представницької функції прокуратури. – С. 53–57; Давиденко Л.М. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України. – С. 43–45; Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1956. – С. 94.
- ³⁵ Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 3. – С. 76–81; Дріжчаній І. Прокуратура як ефективно функціонуюча система // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 3–6; Глебов А. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973. – С. 74–82; Мелкумов В. Функции советской прокуратуры // Советское государство и право. – 1980. – № 11. – С. 89.
- ³⁶ Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация. – С. 13.
- ³⁷ Сухонос В.В. Місце прокурорського нагляду в системі державного контролю у світлі адміністративної реформи в Україні // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми, 2000. – С. 238.
- ³⁸ Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури. – С. 76–81; Косюта М. Правове регулювання представницької функції прокуратури. // Право України. – 1997. – № 12. – С. 53–57; Слинко С. Проблеми процесуальних функцій прокуратури // Право України. – 2003. – № 12. – С. 70–72.
- ³⁹ Алехин А.П. Исследование вопросов компетенции органов управления // Вестник МГУ. Серия “Право”. – 1973. – № 2. – С. 91.

- ⁴⁰ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури України: історія і сучасність. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – 348 с.
- ⁴¹ Сухонос В.В., Лакизюк В.П., Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В. Прокуратура України: Академічний курс: Підручник. – Суми: “Університетська книга”, 2005. – С. 86–87.
- ⁴² Там само. – С. 114–122.
- ⁴³ Там само. – С. 144–356.
- ⁴⁴ Сухонос В.В. Прокурорський нагляд і правова реформа // Держава і право: Зб. наук. пр. – К., 2001. – Вип. 6. – С. 126–130; Сухонос В.В. Еволюція функцій прокуратури в Україні // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної Міжнародної науково-практичної конференції (18–19 травня, м. Запоріжжя). – Запоріжжя, 2006. – С. 112–113.
- ⁴⁵ Новиков С.Г., Рагинский М.Ю. Конституционные основы прокурорского надзора // Органы советского общенародного государства. – М.: Наука, 1979. – С. 321; Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М.: Проспект, 1998. – С. 401.
- ⁴⁶ Шемшученко Ю.С. Вибране. – К.: Юрид. думка, 2005. – С. 214–283; Якимчук М.К. Прокуратура України на етапі реформування // Правова держава. – К., 2001. – Вип. 12. – С. 362–371.
- ⁴⁷ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури України: історія і сучасність. – С. 288–305.
- ⁴⁸ Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис. ... докт. юрид. наук / Чернівецький нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2002. – 443 с.
- ⁴⁹ СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
- ⁵⁰ Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 43. – С. 278–281.
- ⁵¹ Маркелов Т.Л., Шинд В.И. Формы координации деятельности по борьбе с преступностью. – М., 1968; Прокурорский надзор в СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 93–98.
- ⁵² Толковый словарь русского языка: В 3 т. / Под ред. Д. Ушакова. – М.: ОГИЗ, 1935. – Т. 1. – С. 1459.
- ⁵³ Юридична енциклопедія / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Українська енциклопедія ім. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 345–346.; Звирбуль В.К. Координация работы органов прокуратуры, суда и охраны общественного порядка по борьбе с преступностью // Вопросы предупреждения преступности. – М., 1966. – № 4. – С. 68.
- ⁵⁴ Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 3. – С. 5–9; Європіна І. Координаційна діяльність прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 8. – С. 30–35; Сухонос В.В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинні-

- тю // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 7–13.
- ⁵⁵ Маркелов Т.Л., Бакаев Д.М. Координация действий прокуратуры с органами МВД, юстиции и судами по борьбе с преступностью. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступлений, 1983. – С. 7.
- ⁵⁶ Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю. – К., 2002. – С. 136–168.
- ⁵⁷ Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів в Україні. – Херсон, 2003. – С. 176–196.
- ⁵⁸ Зеленецкий В.С. Концептуальные основы общей теории борьбы с преступностью: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – Харьков, 1989. – С. 2–8.
- ⁵⁹ Рябцев В.П. Координация деятельности – залог успеха в борьбе с преступностью // Российская юстиция. – 1996. – № 7. – С. 16–17.
- ⁶⁰ Галустян О.А., Кизлик А.П., Ендольцева А.В. Прокурорский надзор: Учебник. – М.: ЮНИТИ, 2006. – С. 162–170.
- ⁶¹ СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.
- ⁶² СЗ РФ. – 2003. – № 48. – Ст. 4659.
- ⁶³ Берензон А.Д., Гудкович Ю.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуратуры с ним при осуществлении общего надзора. – М.: Юрид. лит., 1976.
- ⁶⁴ Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Наукова думка, 2004. – С. 272–273.
- ⁶⁵ Марочкін І.Е., Толочко О.М., Давиденко Л.М. та ін. Організація роботи в органах прокуратури. – Х., 2002. – С. 112–119; Каркач П.М., Кривобок В.В., Синчук В.Л. Координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю. – Х., 2002. – 127 с.; Давиденко Л.М., Бандурка А.А. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы. – Х., 2005. – С. 83–87; Сухонос В.В. Прикордонне економічне співробітництво у світі проблеми дотримання режиму державного кордону // Прикордонне економічне співробітництво та його роль в інтеграційних процесах між Україною та Росією: Зб. наук. праць. – К., 2001. – С. 81–82.
- ⁶⁶ Указ Президента України “Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю” № 229–2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7 (03.03.2000). – Ст. 267.
- ⁶⁷ Закон України “Про прокуратуру”. – К., 2007. – С. 6.
- ⁶⁸ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 1 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”. – Офіційний текст.

- ⁶⁹ Михайленко О.Р. Координація діяльності по боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 22–28.
- ⁷⁰ Виступ Генерального прокурора України Г. Васильєва // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 3–7.
- ⁷¹ Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів. – С. 5–9; Прінь Л. Організація координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 1. – С. 27–33; Корнякова Т. Актуальні проблеми координаційної діяльності прокуратури // Право України. – 2004. – № 9. – С. 13–16.
- ⁷² Марочкін І.Є., Толочко О.М. Координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю // Організація роботи в органах прокуратури: Навч. посіб. – Х., 2002. – С. 112–119; Михайленко О.Р. Координація діяльності у боротьбі зі злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 22–28; Каркач П.М., Кривобок В.В. Синчук В.Л. Координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. – 127 с.
- ⁷³ Нор В.Т. Прокурорський нагляд в Україні. – Л., 2002. – С. 173; Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – С. 364.
- ⁷⁴ Голомша А. Координація діяльності – протидія злочинності // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5. – С. 123.
- ⁷⁵ Півненко В. Координація – механізм саморегуляції кримінальної юстиції як системи // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 12. – С. 93–99.
- ⁷⁶ Сухонос В.В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю. – С. 7–13.
- ⁷⁷ Там само.
- ⁷⁸ Там само. – С. 9.
- ⁷⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21 (28.05.99). – Ст. 190.
- ⁸⁰ Нор В.Т. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 174–176.
- ⁸¹ Там само. – С. 175.
- ⁸² Закон України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 23.12.93 № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
- ⁸³ Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів. – С. 7–9.
- ⁸⁴ Корнякова Т. Проблемні питання на окремих напрямках наглядової діяльності // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 18–29.
- ⁸⁵ Із виступу Генерального прокурора України О. Медведька на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України за підсумками роботи органів прокуратури у 2006 році // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 3–17.
- ⁸⁶ Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів. – С. 7.

- ⁸⁷ Нор В.Т. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 182–183; Гордецький О. Координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю // Організація роботи в органах прокуратури. – Х., 2002. – С. 112–119.
- ⁸⁸ Сухонос В.В. Особливості взаємодії органів прокуратури з банківськими установами при захисті прав громадян та держави // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. тез доповідей IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (25–26 листопада 2004 р.). – Суми, 2004. – С. 66; Сухонос В.В. Проблеми взаємодії банківських установ та органів прокуратури України при забезпеченні законності та шляхи їх подолання // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. праць. – Т. 12. – Суми, 2005. – С. 150–154.
- ⁸⁹ Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1986. – С. 106.
- ⁹⁰ Афанасьев В.Г. Управление и система социальной информации // Организация управления. – М.: Экономика, 1973. – С. 37.
- ⁹¹ Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України. – С. 159.
- ⁹² Шинд В.И. Совершенствовать организацию труда и управления в органах прокуратуры // Вопросы совершенствования организации работы в органах прокуратуры. – Иркутск, 1976. – С. 7.
- ⁹³ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1973. – С. 207; Рябцев В.П. Организация управления в органах прокуратуры // Социалистическая законность. – 1981. – № 9. – С. 29–31.
- ⁹⁴ Афанасьев В.Г. О содержании управления социалистическим обществом // Научное управление обществом. – М.: Экономика, 1987. – Вып. 1. – С. 9.
- ⁹⁵ Шахназаров Г.Х. Стадии управления и демократический контроль // Советское государство и право. – 1969. – № 2. – С. 25.
- ⁹⁶ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 163.
- ⁹⁷ Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. – М.: Наука, 1976. – С. 265–267.
- ⁹⁸ Михайлов А.И. Проблемы эффективности предварительного следствия: Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1979. – С. 304.
- ⁹⁹ Сапожников Н.И. Некоторые проблемы управления деятельностью прокуроров // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972. – С. 20.
- ¹⁰⁰ Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления // Криминалистическая ассоциация. – М., 1997. – С. 39.
- ¹⁰¹ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – С. 163–196; Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М.: Изд-во Московского

- ун-та, 1986. – С. 134; Смирнов А.Ф. Принятие и реализация управленческих решений в органах прокуратуры: Учеб. пособ. – М.: Прокуратура СССР, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров, 1989. – С. 29–31; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 30.
- ¹⁰² Медведько О. Європейське майбутнє прокуратури України // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 3–8.
- ¹⁰³ Сухонос В. Залежність службової кар'єри від оцінки рівня професійної діяльності кадрів органів прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 29–34; Сухонос В.В. Необхідність підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів у сучасних умовах // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. пр. / Ред. колег.: Л.М. Давиденко, П.М. Каркач (відп. ред.) та ін. / ШК Генеральної прокуратури України. – Х., 1999. – С. 224–228.
- ¹⁰⁴ Закон України “Про прокуратуру”. – К., 2007. – С. 19.
- ¹⁰⁵ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”.
- ¹⁰⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційний текст. – К.: Форум, 2005. – С. 147.
- ¹⁰⁷ Конституція України. – К.: Велес, 2007. – С. 37.
- ¹⁰⁸ Каркач П.М., Марочкин Г.Е. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 121.
- ¹⁰⁹ Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 166–172; Каркач П.М. Державне обвинувачення в суді: конституційна функція прокуратури. – Х.: Право, 2007. – С. 7–21.
- ¹¹⁰ Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия прокурор. – М.: Юрист, 1998. – С. 98–125; Куйбіда Р. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи. – К.: Атіка, 2004. – С. 195–210.
- ¹¹¹ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційний текст. – К.: Форум, 2005. – С. 17.
- ¹¹² Там само. – С. 158.
- ¹¹³ Каркач П.М. Державне обвинувачення в суді: конституційна функція прокуратури. – С. 64–65.
- ¹¹⁴ Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 1. – С. 23–24.
- ¹¹⁵ Сухонос В.В., Марочкин І.Е., Богущкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы: Слобожанщина, 2000. – С. 35–37, 150–160.
- ¹¹⁶ Драгозов В. Взаємодія суду та прокуратури в кримінальному судочинстві // Вісник прокуратури. – 2006. – № 8. – С. 26–31.
- ¹¹⁷ Марочкин І.Е., Толочко О.М. та ін. Організація роботи в органах прокуратури: Навч. посіб. – Х., 2002. – С. 47–53.

- ¹¹⁸ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”. – К., 2005. – С. 7.
- ¹¹⁹ Закон України “Про судоустрій України” від 07.02.2002 № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28.
- ¹²⁰ Там само.
- ¹²¹ Тернавська В.М. Суд присяжних як складова частина демократичної судової влади // Адвокат. – 2006. – № 8. – С. 19–22.
- ¹²² Міхеєнко М.М. Від суду шефенського до суду присяжних // Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 235.
- ¹²³ Маляренко В. Позитиви і негативи суду присяжних // Право України. – 2000. – № 3. – С. 4.
- ¹²⁴ Юридична енциклопедія: У 6 т. – К., 2003. – Т. 5. – С. 689; Кузин М.М. Суд присяжних: законодавче закріплення і проблеми впровадження у кримінальне судочинство України // Адвокат. – 2006. – № 2. – С. 18–25.
- ¹²⁵ Юридична енциклопедія / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1. – С. 335.
- ¹²⁶ Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. Україна. – К., 1999. – С. 263–265.
- ¹²⁷ Нечипорук С. Принцип участі громадян у здійсненні правосуддя та поєднання колегіального та індивідуального порядку розгляду справ // Право України. – 2003. – № 11. – С. 84.
- ¹²⁸ Шишкін В.І. Формування суду присяжних (досвід Іспанії) // Право України. – 2002. – № 2. – С. 139.
- ¹²⁹ Котляр В. Суд присяжних не для України // Право України. – 1998. – № 9. – С. 72; Суд присяжних – правовий атавізм // Юридичний вісник України. – 2001. – № 10. – С. 11.
- ¹³⁰ Савонюк Р. Суд присяжних: яким йому бути // Право України. – 1997. – № 2. – С. 71; Тернавська В.М. Суд присяжних як складова частина демократичної судової влади // Адвокат. – 2006. – № 8. – С. 19–22; Тертишник В.М. Суд присяжних // Весы Фемиды. – 2000. – № 3. – С. 18–23; Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підручник. – К.: АСК, 2003. – С. 72–76.
- ¹³¹ Ларин А.М. Иного пути для нас нет: открытое письмо противникам суда присяжных // Российская юстиция. – 1999. – № 2. – С. 8–9.
- ¹³² Сокальська О.В. Засоби й тактика розслідування злочинів у процесі судового слідства на кожному суді в Україні в XV–XVII століттях // Теорія і практика криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах. – К.: НАВСУ, 2001. – Ч. 1. – С. 71–76; Сухонос В.В., Лакизюк В.П., Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В. Прокуратура України. – С. 61–63, 77–79, 123–141.

- ¹³³ Розин Н.Н. Уголовное судопроизводство. – Петроград, 1916. – С. 133.
- ¹³⁴ Тертишник В.М. Суд присяжных: суть ідеї, історичний досвід, перспективи ставлення та актуальні проблеми сьогодення // Юридична Україна. – 2003. – № 8. – С. 15–19.
- ¹³⁵ Тертишник В.М. Суд присяжных: суть ідеї, історичний досвід, перспективи ставлення та актуальні проблеми сьогодення. – С. 15–19; Тертишник В.М. Суд присяжных. – С. 18–23; Тернавська В.М. Суд присяжных як складова частина демократичної судової влади. – С. 19–22; Кульчинський В., Сидорчук О. Суд присяжных і наукова думка про нього в Україні після судової реформи 1864 р. // Право України. – 2003. – № 6. – С. 125–127.
- ¹³⁶ Маляренко В. Позитиви і негативи суду присяжных. – С. 4; Бринцев В. Нормативне і організаційне забезпечення участі представників народу у здійсненні правосуддя // Право України. – 2004. – № 5. – С. 28–31.
- ¹³⁷ Петрухин И.Л. Суд присяжных: проблемы и перспективы // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 5–13; Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (Отв. ред. В.И. Радченко) – М.: Юрайт, 1999. – С. 640–705; Безлепкин Б.Г. Уголовный процесс России: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 583–585.
- ¹³⁸ Ветрова Г.Н. Суд присяжных и проблемы уголовного судопроизводства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1999. – № 3. – С. 16–30; Петрухин И.Л. Суд присяжных: проблемы и перспективы. – С. 5–15.
- ¹³⁹ Штогун С. Становлення суду присяжных в Україні: правові проблеми // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 3. – С. 101–103.
- ¹⁴⁰ Яновська О.Г. Відродження суду присяжных в Україні та здійснення захисту у кримінальних справах // Адвокат. – 2006. – № 1. – С. 28–31.
- ¹⁴¹ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. – М.: Юрайт, 1999. – С. 645.
- ¹⁴² Конституція України. – С. 35.
- ¹⁴³ Закон України “Про прокуратуру”. – К., 2007. – С. 4.
- ¹⁴⁴ Шумський П. Представництво прокурора в суді // Право України. – 1998. – № 2. – С. 24–27.
- ¹⁴⁵ Закон України “Про прокуратуру”. – С. 12, 18–19.
- ¹⁴⁶ Конституція України. – С. 35.
- ¹⁴⁷ Закон України “Про прокуратуру”. – С. 19.
- ¹⁴⁸ Штефан. М.Й. Цивільний процес. – К., 2001. – С. 115–116.
- ¹⁴⁹ Руденко М.В. Прокурор у господарському судочинстві: Навч. посіб. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 230–231; Сухонос В.В., Лакизюк В.П.,

- Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В. Прокуратура України: Підручник. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2005. – С. 485.
- ¹⁵⁰ Закон України “Про прокуратуру”. – С. 18.
- ¹⁵¹ Валюх В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в господарському суді // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 4. – С. 92–95.
- ¹⁵² Роз’яснення Вищого господарського суду України від 22.05.2002 № 04-5/570 “Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам”.
- ¹⁵³ Наказ Генерального прокурора від 29 листопада 2006 р. № 6-гн “Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень”
- ¹⁵⁴ Закон України “Про прокуратуру”. – С. 19.
- ¹⁵⁵ Конституція України. – С. 35.
- ¹⁵⁶ Цивільний процесуальний кодекс України. – Офіційний текст. – К.: Форум, 2006. – С. 19.
- ¹⁵⁷ Косюта М.В. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорського представництва // Юридичний вісник. – Одеса, 2001. – № 112. – С. 144–148.
- ¹⁵⁸ Абрамов Н.О. О прокуратуре: общий надзор и предъявление исков в судах // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1998. – № 4. – С. 4.
- ¹⁵⁹ Сухонос В.В. Діяльність органів прокуратури по зміцненню законності в економіці // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи: Зб. наук. праць. – Т. 4. – Суми, 2000. – С. 61–65.
- ¹⁶⁰ Наказ Генерального прокурора від 29 листопада 2006 р. № 6-гн. – Офіційний текст. – К., 2006. – С. 6.
- ¹⁶¹ Карлин А. Прокурор в арбитражном процессе: усиление принципов состязательности и равноправия сторон // Законность. – 1996. – № 5. – С. 3.
- ¹⁶² Закон України “Про прокуратуру”. – С. 12–13.
- ¹⁶³ ГПК РФ.
- ¹⁶⁴ Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. – К.: Україна, 1999. – С. 222.
- ¹⁶⁵ Давиденко Л.М., Каркач П.М., Мычко Н.И., Руденко Н.В. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США. – Х.: Медиа-Группа, 1999. – С. 70–71.
- ¹⁶⁶ Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. – С. 224–234.
- ¹⁶⁷ Там само. – С. 228–243.
- ¹⁶⁸ Михеєнко М.М., Молдован В.В., Радзієвська Л.К. Порівняльне судове право: Підручник. – К., 1993. – С. 76–77.

- ¹⁶⁹ Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 “О прокуратуре” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.05.2007 г.) // http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?uid=2FAB25DA-2581-47C4-8990-88B4698452A1&doc_id=1004024
- ¹⁷⁰ Федеральный Закон “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ // http://genproc.gov.ru/ru/documents/legal_bases/index.shtml?item_id=28
- ¹⁷¹ Каменков В.С. Прокурор в гражданском и хозяйственном процессе – одна из гарантий защиты прав и законных интересов: Сравнительный анализ. – Минск, 2001. – С. 240; Грицаенко Л.Р. Прокуратура в странах Європи. – К.: Біноватор, 2006. – С. 28–32.
- ¹⁷² Дунас Т. Прокурор у цивільному процесі іноземних держав // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 110.
- ¹⁷³ Мичко М.І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичної системи. – Донецьк, 2001. – С. 22–23; Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи. – К.: Біноватор, 2006. – С. 33–37.
- ¹⁷⁴ Дашков Г., Качаев В. Прокуратура ФРГ // Законность. – 1995. – № 11. – С. 50–53; Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи. – К.: Біноватор, 2006. – С. 68–74.
- ¹⁷⁵ Решетников П. Прокуратура Республики Польша // Социалистическая законность. – 1991. – С. 64–66.
- ¹⁷⁶ Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи. – К.: Біноватор, 2006. – С. 75–80.
- ¹⁷⁷ Мичко М.І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичної системи. – Донецьк, 2001. – С. 84–85; Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи. – К.: Біноватор, 2006. – С. 107–111.
- ¹⁷⁸ Там само. – С. 123–125.
- ¹⁷⁹ Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование. – М., 2001. – С. 146–148.
- ¹⁸⁰ Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство, керуючись ст. 15 Закону України “Про прокуратуру”.
- ¹⁸¹ Погорєцький М. До визначення поняття оперативно-розшукова діяльність // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4. – С. 82.
- ¹⁸² Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18.02.1992 № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303; Бандурка А.М., Горбачев А.В. Оперативно-розшуковий діяльність: правовий аналіз. – К., 1994, – С. 69–72.
- ¹⁸³ Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18.02.1992 № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
- ¹⁸⁴ Конституція України. – К.: Велес, 2007. – С. 35.

- ¹⁸⁵ Погорєцький М. До визначення поняття “оперативно-розшукова діяльність”. – С. 82–89; Козьяков І. Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 63–69.
- ¹⁸⁶ Васильєв Г.А. Виступ на нараді при Президентіві України 29.01.04 // Прокуратура. Людина. Держава. 2004. – № 2. – С. 3–9.
- ¹⁸⁷ Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: Підручник. – Ч. 1. – Х., 2002. – С. 56–57; Бараненко Д.І., Дідоренко Е.О., Курочка М.Й. Сучасні методологічні проблеми теорії та практики ОРД // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – 2002. – № 4. – С. 148; Ковальов О.М. Щодо визначення поняття оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України: Матеріали міжнародного семінару 18–21 лютого 2001 р. – К., 2001. – С. 38; Клименко В.М. Проблеми встановлення доказів в оперативнорозшуковій інформації // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 1999. – № 1. – С. 10.
- ¹⁸⁸ Проблеми оперативно-розшукової діяльності й забезпечення прокурорського нагляду за її законністю: Матеріали Міжнародної науково-практ. конф. (21–22 лютого 2000 р.). – Луганськ, 2000. – С. 18.
- ¹⁸⁹ Курочка М.Й. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2005. – С. 75–115; Шумський П.В. Прокуратура України: Навч. посіб. – К.: Вентурі, 1998. – С. 250–261.
- ¹⁹⁰ Максимюк А., Фігурський Ю. Нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 10. – С. 44–50.
- ¹⁹¹ Юридичний вісник України. – 2006. – № 3. – С. 18.
- ¹⁹² Закон України “Про прокуратуру”. – С. 16.
- ¹⁹³ Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство” із змінами і доповненнями.
- ¹⁹⁴ Закон України “Про прокуратуру”. – С. 17.
- ¹⁹⁵ Юридичний вісник України. – 2006. – № 3. – С. 16.
- ¹⁹⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України. – К.: АСК, 2004. – С. 344–347.
- ¹⁹⁷ Давиденко Л.М., Бандурка А.А. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы. – Х., 2005. – С. 124–131.
- ¹⁹⁸ Кримінально-процесуальний кодекс України. – К.: АСК, 2004. – С. 78–81.
- ¹⁹⁹ Кримінально-процесуальний кодекс України. – С. 354.
- ²⁰⁰ Конституція України. – С. 35.
- ²⁰¹ Закон України “Про прокуратуру”. – С. 22.
- ²⁰² Конституція України. – 48 с.

- ²⁰³ Закон України “Про прокуратуру”. – 35 с.
- ²⁰⁴ Кримінально-процесуальний кодекс України: Станом на 1 серпня 2006 року. – Офіц. текст. – К.: Атіка, 2006. – 196 с.
- ²⁰⁵ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 3.
- ²⁰⁶ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 // Юридичний вісник України. – 2004. – 12. – № 49.
- ²⁰⁷ Конвенція против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 226–237.
- ²⁰⁸ Минимальные стандартные правила обращения с заключенными // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 190–205.
- ²⁰⁹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод / // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 539–569.
- ²¹⁰ Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 620–623.
- ²¹¹ Рекомендация Комитета Министров государствам-членам № Rec(2006)2 – Европейские пенитенциарные правила // http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/EPR-RU.pdf
- ²¹² Курочка М.Й., Каркач М.М. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 314.
- ²¹³ Наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2005 р. № 7-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян”
- ²¹⁴ Каркач П.М., Марочкін І.Е. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 216.
- ²¹⁵ Кримінальний кодекс України: За станом на 15 квітня 2005 року. – Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2005. – 178 с.
- ²¹⁶ Давиденко Л., Суботін Є., Червякова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23.
- ²¹⁷ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 331.
- ²¹⁸ Щегловитов И.Т. О праве судебных следователей направлять дела к прокурорскому надзору без производства следствия // Казанцев С.М. Дореволюционные юристы о прокуратуре. – СПб.: Юридический пресс-центр, 2001. – С. 197–205.

- ²¹⁹ Кони А.Ф. Собрание сочинений. – С. 8–21.
- ²²⁰ Конституція України. – С. 35.
- ²²¹ Закон України “Про прокуратуру”. – 35 с.
- ²²² Черкасова Т.В. Социально-правовая защищенность граждан // Журнал российского права. – 2000. – № 7. – С. 100–101.
- ²²³ Корнякова Т. Захист прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 7. – С. 7–15; Медведько О. Ще одна гарантія захисту прав людини // Вісник прокуратури. – 2003. – № 4. – С. 8.
- ²²⁴ Викторов И. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. – 2000. – № 12. – С. 24–25; Ларин А.М. Что будет с судебной реформой? // Государство и право. – 1994. – № 10. – С. 138; Савицкий В. Стержневая функция прокуратуры – осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. – 1994. – № 10. – С. 24–28.
- ²²⁵ Закон України “Про прокуратуру” із змінами і доповненнями. – К., 2007. – С. 4.
- ²²⁶ Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.
- ²²⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. // <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm/>
- ²²⁸ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи 2106 (XX) от 21.12.1965 г. // <http://www.un.org/russian/document/convents/raceconv.htm>.
- ²²⁹ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984 г. // <http://www.un.org/russian/document/convents/torture.htm>.
- ²³⁰ Конвенция про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 р. // <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets005.html>.
- ²³¹ Строчук В.М. Обязательства государств по предотвращению трансграничного ущерба в международном праве // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=899&Itemid=143.
- ²³² Национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.84 № А/RES/39/140 // <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/39/140&Lang=R>.
- ²³³ Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. – М., 1997. – С. 205.
- ²³⁴ Сенько А. Правозащитная функция прокуратуры: исторический и международно-правовой аспекты // Юстиция Беларуси. – 2001. – № 4. – <http://www.justbel.info/2001-4/art25.htm>.

- ²³⁵ Невважай И. Д. О соотношении естественного и позитивного права / Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 164–166.
- ²³⁶ Бачинин В.А. Антитеза естественного и позитивного права: философско-культурологический анализ // Общественные науки и современность. – 1999. – № 6. – С. 76.
- ²³⁷ Бачинин В.А. Антитеза естественного и позитивного права: философско-культурологический анализ. – № 6. – С. 81–82.
- ²³⁸ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – С. 36–37; Міжнародне право: Навч. посіб. / За заг. ред. М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 192–193.
- ²³⁹ Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. – М., 1999. – С. 35.
- ²⁴⁰ Там же.
- ²⁴¹ Ломовский В.Д. О понятии и значении прокурорского надзора в современных условиях // Закон и право. – 2001. – № 2. – С. 24–28; Шевченко С. Защита человека – главная задача прокурора // Законность. – 2005. – № 10. – С. 12; Ермолова Т.Ю. Правотворческая деятельность органов прокуратуры как элемент правозащитной роли государства // Современное право. – М., 2005. – № 10. – С. 12–14; Валюх В. Деякі аспекти правозахисної функції прокуратури: Матеріали VII регіональної науково-практичної конференції (13–14 лютого 2001, м. Львів). – Л.: Юридичний факультет Львівського нац. університету ім. І. Франка. – 2001. – 227 с.
- ²⁴² Сухонос В.В. Місце прокуратури в правовому вихованні населення (історія і сучасність) // Інтерактивні методи навчання у підготовці спеціалістів для банківської системи України: Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 листопада 2000). – Х., 2001. – С. 167–171.
- ²⁴³ Сухонос В.В. Проблеми взаємодії банківських установ та органів прокуратури України при забезпеченні законності та шляхи їх подолання // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: 36. наук. праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД, УАБС НБУ, 2005. – Т. 12. – С. 150–154.
- ²⁴⁴ Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 86–87.
- ²⁴⁵ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

Форми і методи реалізації функцій прокуратури

3.1. Поняття і види форм діяльності прокуратури

Відомо, що всі явища навколишнього світу мають певну форму і зміст, які взаємопов'язані й активно впливають одне на одного. Змістом, як правило, вважають сукупність елементів, процесів, зв'язків, які утворюють цей феномен, а формою – спосіб існування, зовнішній прояв, структуру змісту.

Зміст прокурорської діяльності, як було визначено в попередньому розділі, складають відповідні функції, а поняття форми є багатозначним. Зокрема, можна виділити організаційно-правову форму. Організаційна частина форми діяльності державного органу, як правило, це його організаційно-структурна та функціональна побудова, підпорядкованість, підзвітність та підконтрольність, взаємозв'язки між структурними підрозділами тощо, яка була висвітлена в п. 2.1.

Але найчастіше форма діяльності державного органу – це зовнішнє вираження дій, які здійснюються державним органом для реалізації поставлених перед ним завдань.

Зазначене дозволяє дійти висновку про те, що в загальному вигляді формою діяльності прокуратури слід вважати зовнішній вияв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність з виконання покладених на неї завдань і функцій¹.

У той же час форми діяльності прокуратури слід розглядати як складне утворення, тому для максимально повного та глибокого аналізу форм діяльності прокуратури перш за все необхідно здійснити їх класифікацію. При аналізі форм будь-якої державної діяльності, наприклад, державного управління, діяльність, як правило, розрізняють за її кінцевим результатом, або за правовими наслідками.

Як було зазначено вище, сучасна юриспруденція припускає наявність однієї основної форми реалізації функцій прокуратури: організаційно-правової і неправової. Для кращого розуміння сутності такої структури форм діяльності органів прокуратури в ролі додаткового (уточнювального) критерію необхідно сприймати також ступінь їх правової регламентації.

Правовою вважається діяльність, яка безпосередньо спричиняє певні правові наслідки, тобто виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, і здійснюється на основі юридичного оформлення. Якщо діяльність веде до таких наслідків, то вона буде вженеправовою. Тобто, якщо в результаті організаційної діяльності в особи, яка є об'єктом впливу прокуратури, виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, така форма вважається організаційно-правовою. А якщо суб'єктивних прав і обов'язків не виникає – неправовою.

За аналогією з формами державного управління серед організаційно-правових форм діяльності прокуратури можна виділити:

- 1) прийняття або видання правових актів, які необхідні для вирішення завдань, що стоять перед органами прокуратури;
- 2) вчинення інших юридично значущих дій, наприклад, укладання цивільно-правових договорів.

Прийняття або видання правових актів є найбільш поширеною формою діяльності державних органів, у тому числі й органів прокуратури. Залежно від їх характеристик правові акти можуть бути або нормативно-правовими, або індивідуальними.

Ознаки нормативно-правового акта визначені в Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. Відповідно до цього положення *нормативно-правові акти* – це акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться.

На відміну від нормативно-правових актів індивідуальними вважаються акти, що не містять норм права, а містять рішення щодо конкретної юридичної справи, адресовані конкретній особі та розраховані на однокразове застосування чи використання.

В основному використовуються такі організаційно-правові дії, як проведення нарад, поширення передового досвіду, розроблення прогнозів щодо наслідків діяльності прокуратури зі зміцнення законності, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського й статистичного обліку, прес-конференції тощо. Виконання матеріально-технічних операцій пов'язане з діловодством, обробкою інформації, різноманітними вимірюваннями.

За ступенем урегульованості процедур діяльності прокуратури можна визначити процесуальні та непроцесуальні форми. Якщо законом встановлена чітка послідовність дій, які утворюють діяльність прокуратури в цілому, така діяльність здійснюється в процесуальній формі. А якщо такої законодавчої регламентації немає, це – непроцесуальна форма діяльності прокуратури.

Щодо внутрішніх форм діяльності прокуратури, то вони найчастіше пов'язуються з управлінською діяльністю всередині органів прокуратури. При цьому, якщо брати форми управлінської діяльності взагалі, вони являють собою зовнішні, постійно й тимчасово фіксовані прояви практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності².

Запропоноване визначення може бути уточнене або доповнене. Однак слід зазначити, що у вітчизняній науково-правовій літературі питання щодо визначення управлінської діяльності прокуратури однозначно не вирішені. Певну спробу зробив М. Якимчук, який запропонував формою управлінської діяльності в органах прокуратури вважати зовнішні постійно й типово уніфіковані прояви волевиявлення суб'єкта-керівника, що здійснюються в межах режиму законності та його компетенції щодо формування, реалізації управлінської мети і функцій прокуратури та забезпечення її життєдіяльності³.

Незважаючи на те що визначення М. Якимчука є достатньо місткими, посилаючись на нього можна стверджувати, що управління в прокуратурі – це процес впливу вищих прокурорів на діяльність підлеглих співробітників органів прокуратури різних рівнів з метою погодження виконання із застосуванням різних форм діяльності, поставлених перед прокуратурою завдань у всіх

сферах прокурорського нагляду (досудового слідства, загально-го нагляду та ін.).

Система органів прокуратури України, як і будь-яка інша організаційна система, об'єктивно потребує управління. Здійснюючи управління підпорядкованими органами прокуратури і скеровуючи зусилля різних підрозділів на досягнення поставленої мети, керівник впливає на них саме завдяки реалізації функцій управління.

Ми не ставимо за мету ретельно провести дослідження функцій управління в органах прокуратури, однак слід зазначити, що це особливий вид управлінської діяльності, результат розподілу праці і спеціалізації в загальній сфері управління. Повний склад функцій управління відображає зміст управлінської діяльності в прокуратурі та реалізується у відповідних формах і за допомогою відповідних методів. Функції управління в органах прокуратури, при виконанні яких застосовуються різні форми і методи, у науковій літературі в такому аспекті не розглядалися. До визначення загальних функцій управління, які реалізуються в організаційно-правових формах, як зазначалося, автори підходять по-різному. Так, В.П. Рябцев вважає, що “до функцій управління відноситься аналітична робота, прогнозування, планування, взаємодія між структурними підрозділами і органами прокуратури всередині системи, керівництво, контроль за виконанням”⁴. Про форми і методи, які при цьому застосовуються, не згадується взагалі. Аналогічною є й позиція М. Сапожнікова⁵, який тільки додав функцію створення організаційного упорядкування. Отже, узагальнюючи розглянуті визначення, можна дійти висновку, що загальними управлінськими функціями, які реалізуються за допомогою певних форм і методів, є:

- інформаційно-аналітична робота;
- прогнозування і планування, виконання яких дозволяє сформулювати мету майбутньої діяльності прокуратури;
- організація, керівництво і контроль, які забезпечують реалізацію планів.

Незважаючи на безспірність існування в практичній діяльності прокуратури зазначених функцій управління, проблемою є те, що в законодавстві про прокуратуру та у відповідних теоретичних дослідженнях⁶ не розкривається не тільки зміст таких функцій і відповідних їм форм діяльності, але й умов їх реалі-

зації для вирішення завдань прокурорського нагляду і досудового слідства, тобто ефективного функціонування всієї системи органів прокуратури.

Водночас можна виділити найбільш важливі ознаки організаційно-правової форми діяльності прокуратури, які:

- дозволяють на практиці реалізувати зазначені завдання та функції прокуратури;
- є способом вираження сутності їх управлінської діяльності;
- являють собою правову конструкцію нормативного впорядкування діяльності прокуратури;
- вказують на методи, за допомогою яких прокуратура здійснює управлінський вплив на піднаглядних суб'єктів;
- забезпечують безпосередню реалізацію повноважень прокуратури;
- відображають практичну діяльність посадових осіб прокуратури;
- прямо або опосередковано закріплюють вимоги Закону України “Про прокуратуру” та інших нормативно-правових актів щодо статусу прокуратури.

Дослідження існуючих у науці та практиці підходів до форм і методів управлінської діяльності показало, що форми управлінської діяльності, як правило, це – видання правових документів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших дій юридичного характеру, здійснення організаційних дій, вчинення матеріально-технічних операцій та інших способів зовнішнього вираження їх змісту⁷. На наш погляд, це твердження правильне частково, лише якщо мати на увазі зовнішнє вираження діяльності органів виконавчої влади. Ураховуючи багатозначність терміну “форма”, доцільно розрізнити зовнішню та внутрішню форми будь-якого явища. Хоча для зовнішньої і внутрішньої діяльності прокуратури визначення форми буде однаковим, а саме: формою діяльності прокуратури слід вважати зовнішній вияв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність щодо виконання покладених на неї завдань і функцій.

3.2. Організаційно-правові форми діяльності прокуратури

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про прокуратуру” прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного й господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами⁸.

При цьому, хоча прокурор є ключовою фігурою, організаційно прокурори діють у складі відповідних органів – органів прокуратури.

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про прокуратуру” органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим⁹.

У систему органів прокуратури входять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури.

До органів військових прокуратур належать військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських).

Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який має першого заступника та заступників. Структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України.

Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні, міжрайонні, районні в містах, а також інші прокуратури очолюють відповідні прокурори.

Важливе значення для реалізації внутрішньої організаційної форми діяльності прокуратури, крім Конституції України та Закону України “Про прокуратуру”, має Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України від 30.09.2005 р. № 53 (далі – Регламент). Відповідно до загальних положень Регламенту організація, засади і порядок діяльності Генеральної прокуратури України визначаються Конституцією України, Законом України “Про прокуратуру”, іншими законодавчими актами, міжнародно-правовими договорами, наказами, інструкціями, розпорядженнями, указівками Генерального прокурора України, Положеннями про структурні підрозділи, а також безпосередньо Регламентом.

Керівництво Генеральною прокуратурою України згідно зі ст. 14 Закону України “Про прокуратуру” здійснює Генеральний прокурор України. Заступники Генерального прокурора України організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів згідно із встановленим Генеральним прокурором України розподілом обов’язків, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції¹⁰.

Розподіл службових обов’язків між керівництвом Генеральної прокуратури України визначається наказом Генерального прокурора України.

Начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, їх заступники організують роботу безпосередньо в підрозділах. Самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури – це Головне управління, управління, відділ, інші підрозділи на правах управлінь і відділів, які відповідно до затверженої структури Генеральної прокуратури України не входять до складу інших підрозділів і підпорядковуються безпосередньо заступнику Генерального прокурора України або Генеральному прокурору України¹¹.

Наказом Генерального прокурора України затверджуються Положення про самостійні структурні підрозділи, радника Генерального прокурора України, його помічника, якими визначаються їх завдання, повноваження й обов’язки. Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України попередньо візуються їх начальниками, начальником Головного управління організаційного та правового забезпечення і відповідними заступниками Генерального прокурора України. Один примірник

положення після підпису передається до Головного управління організаційного та правового забезпечення¹².

Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками та затверджується начальниками головних управлінь Генеральної прокуратури України або заступниками Генерального прокурора України. Генеральний прокурор України затверджує розподіл обов'язків між працівниками підрозділу, який безпосередньо йому підпорядкований.

Діяльність структурних підрозділів центрального апарату організовується за територіально-предметним принципом з урахуванням теоретичної підготовки, практичного досвіду, індивідуальних нахилів і здібностей працівників.

За кожним працівником структурного підрозділу визначаються функціональні обов'язки та права, закріплюються прокуратури обласного рівня та предметні напрями роботи, встановлюється обов'язковий мінімум інформації, документів, матеріалів і статистичних даних, необхідних для виконання покладених на нього завдань.

Прокурори структурних підрозділів здійснюють оперативний контроль за своєчасним і якісним виконанням планових та позапланових завдань, указівок, доручень керівництва Генеральної прокуратури України, розглядають звернення, вивчають якість внесених актів прокурорського реагування та інших документів, закріплених за ними прокуратур, надають їм фахову практичну і методичну допомогу.

Прокурори структурних підрозділів відповідають за рівень впливу заходів та управлінських рішень на ефективність роботи цих прокуратур з відповідного напрямку діяльності.

Представництво Генеральної прокуратури в судах загальної юрисдикції, господарських судах при розгляді вимог громадян і організацій, які подаються Генеральній прокуратурі України та її посадовим особам, встановлюється Генеральним прокурором України або виконуючим його обов'язки.

Перший заступник та заступники Генерального прокурора України уповноважені підписувати довіреності, позови, заяви, апеляційні і касаційні скарги, заяви про перегляд судових рішень унаслідок нововиявлених чи виняткових обставин, які подаються до судів загальної юрисдикції, у справах, де Генеральна прокуратура України та її посадові особи виступають як сторони або суб'єкти оскарження.

Діяльність Генеральної прокуратури України здійснюється в умовах гласності¹³. Офіційні повідомлення засобом масової інформації від імені Генеральної прокуратури України направляються прес-службою Генеральної прокуратури України за погодженням з Генеральним прокурором України або заступником, який відповідає за організацію роботи прес-служби.

Персональну відповідальність за достовірність і повноту наданих відомостей несуть керівники структурних підрозділів, начальник прес-служби Генеральної прокуратури, заступники Генерального прокурора України.

Генеральна прокуратура України має офіційний веб-сайт, на якому розміщується інформація про діяльність органів прокуратури України, документи нормативного характеру, а також офіційні повідомлення прес-служби для засобів масової інформації. Порядок публікації матеріалів на веб-сайті встановлюється розпорядженням Генерального прокурора України.

У процесі реалізації внутрішньої організаційної форми діяльності прокуратури інколи виникають проблеми розмежування повноважень між прокуратурами, розташованими в межах одних адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, прокуратур міст і районів у містах з районним поділом.

У таких випадках розмежування повноважень здійснюється на підставі окремих наказів Генерального прокурора України, зокрема, наказу від 26.08.2005 № 1/2 "Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом"¹⁴.

Відповідно до цього наказу прокурори міст з районним поділом не повинні допускати безпідставного втручання в роботу районних у містах прокуратур, пов'язану з виконанням їхніх процесуальних, управлінських та наглядових повноважень. Організація роботи міських прокуратур проводиться за галузевим і предметним принципами відповідно до вимог галузевих наказів Генерального прокурора України з урахуванням особливостей, визначених у цьому наказі.

З метою недопущення дублювання функцій міських і районних прокуратур встановлено, що прокуратури міст з районним поділом:

- 1) здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів міськими органами виконавчої влади та контролю, органами самоврядування міста, установами й організаціями міського підпорядкування, їх посадовими та службовими особами, а також за відповідністю законам прийнятих ними правових актів;

- 2) здійснюють нагляд за додержанням законів підприємствами, що забезпечують життєдіяльність міста, перелік яких визначається відповідними наказами прокурорів областей;
- 3) у межах свої компетенції здійснюють нагляд за додержанням законів у діяльності міських органів внутрішніх справ, податкової міліції, служби безпеки, міських ізоляторів тимчасового тримання, приймальників-розподільників та притулків для неповнолітніх;
- 4) проводять досудове слідство в кримінальних справах, порушених міською прокуратурою, та в інших справах за дорученням прокуратур вищого рівня;
- 5) беруть участь у розгляді судами подань про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та його продовження, скарг на дії та рішення у кримінальних справах, які перебувають у провадженні слідчих прокуратури міста, а також піднаглядних їй органів внутрішніх справ і податкової міліції;
- 6) підтримують державне обвинувачення у кримінальних справах, закінчених слідчими прокуратури міста, за іншими справами за дорученням прокуратур вищого рівня, а також з власної ініціативи з урахуванням актуальності та складності з числа тих, за якими обвинувальний висновок затверджено прокурором міста;
- 7) беруть участь у розгляді судами справ за заявами та позовами міської прокуратури. За наявності підстав вступають у справу, порушену за позовами інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадян і держави, коли вирішуються питання про порушення прав і свобод громадян, визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів міського підпорядкування та їх посадових осіб;
- 8) у межах своєї компетенції подають апеляції, вносять касаційні подання на незаконні судові рішення та заяви (подання) про перегляд рішень суду за нововиявленими та винятковими обставинами, порушують клопотання перед прокуратурами вищого рівня про перегляд судових рішень у порядку виключного провадження у справах, розглянутих судами з участю працівників міської прокуратури;
- 9) розглядають звернення громадян і юридичних осіб про порушення законів міськими органами виконавчої влади та контролю, органами самоврядування міста, піднаглядними їм підприємствами, установами й організаціями, їх посадовими та службовими особами.

Нагляд за додержанням і застосуванням законів підприємствами, установами та організаціями, які розташовані на території міста, незалежно від їх підпорядкування, за винятком зазначених у пп. 2 п. 3 зазначеного наказу, а також обласних і центральних органів влади покладено на прокурорів відповідних районів.

Прокурорам міст з районним поділом надані також повноваження щодо координації діяльності з боротьби зі злочинністю всіх правоохоронних органів міст незалежно від адміністративного поділу. Цю роботу слід виконувати із застосуванням форм і методів, визначених ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”, при взаємодії із зазначених питань з військовими та іншими спеціалізованими прокуратурами, розташованими на території міста.

Здійснення міськими прокурорами координації діяльності правоохоронних органів з боротьби зі злочинністю не позбавляє районних прокурорів права в разі потреби здійснювати цю роботу в межах району.

З метою забезпечення належного рівня боротьби зі злочинністю, прокурорам міст з районним поділом надане право в межах координаційної діяльності:

- 1) отримувати від районних прокурорів інформацію про стан законності в районах, статистичні, аналітичні відомості, матеріали наглядової та слідчої роботи, що необхідні для вивчення та узагальнення проблемних питань на рівні міста, підготовки і проведення координаційних заходів;
- 2) передбачати в постановах координаційних і міжвідомчих нарад спільні з прокурорами районів заходи, спрямовані на протидію злочинності;
- 3) здійснювати контроль за виконанням районними прокурорами постанов зазначених нарад.

Ураховуючи характер діяльності прокуратур міст з районним поділом, прокурору Автономної Республіки Крим і прокурорам областей за необхідності надане право доручати їм:

- 1) розслідування складних і багатоепізодних кримінальних справ спіразом із районними прокуратурами;
- 2) підтримання державного обвинувачення в судах в актуальних і складних кримінальних справах;
- 3) організацію виконання спільних з районними прокуратурами планових і позапланових заходів та підготовку підсумкових документів;

- 4) надання районними в містах прокуратурами даних щодо стану законності, які надходять від міських органів статистики, контролюючих органів, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналогічні функції в межах своєї компетенції виконують транспортні¹⁵, природоохоронні, військові¹⁶ та спеціалізовані¹⁷ прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. При цьому слід зауважити, що військові прокуратури підпорядковуються безпосередньо Генеральній прокуратурі України.

Як зазначалося у п. 3.1, до організаційно-правових форм діяльності прокуратури при виконанні зазначених функцій належить видання правових актів, зокрема нормативно-правових та правових актів індивідуальної дії.

Так, згідно з п. 7 ст. 15 Закону України від 5 листопада 1991 р. “Про прокуратуру” Генеральний прокурор України відповідно до законів України видає обов’язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції, які належать до правової форми діяльності. Зазначене положення, по суті, надає Генеральному прокурору України можливість займатися правотворчою діяльністю.

Саме реалізуючи цю можливість, Генеральний прокурор України 19 вересня 2005 р. видав нормативний наказ № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”.¹⁸ Зазначений наказ складається з п’ятнадцяти пунктів і покладає певні обов’язки на відповідні підрозділи прокуратури України.

Управлінська діяльність в органах прокуратури здійснюється також за допомогою організаційно-правової форми прокурорської діяльності з використанням значної кількості правових актів загального та індивідуального характеру. Основними з них є накази Генерального прокурора України, указівки, розпорядження та інструкції. Як правило, їх видання стосується як загальних питань, так і окремих напрямків діяльності працівників органів прокуратури.

Накази Генерального прокурора загального характеру з питань організації і діяльності органів прокуратури в цілому, з окремих галузей і напрямків діяльності містять норми і правила, що створюють реальний механізм використання органами прокуратури як законодавства про прокуратуру, так і інших законів. Слід

пам’ятати, що накази не повинні суперечити вимогам закону. У них, як правило, регулюються окремі аспекти внутрішньоорганізаційних відносин у прокурорській системі, порядок діяльності органів прокуратури, визначаються критерії розмежування їх повноважень з різних питань тощо.

Так, Наказом Генерального прокурора України “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури” № 2-гн від 20 січня 2006 р. визначені завдання і предмети в організації кадрового забезпечення органів прокуратури¹⁹. Наказом “Про організацію роботи з питань первинного обліку, ведення систематичної звітності в органах прокуратури та нагляду за обліком злочинів” № 1/3-гн від 26 грудня 2005 р. визначені конкретні напрямки діяльності прокурорів²⁰.

Предметом комплексного нормативного регулювання організації і діяльності органів прокуратури України є Наказ Генерального прокурора України “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю” № 4/2-гн від 19 вересня 2005 р. У ньому подається оцінка криміногенної ситуації, конкретизуються завдання органів прокуратури, вводяться декілька нормативних рішень про регулювання організаційних відносин, зокрема, між територіальними і спеціалізованими прокуратурами²¹.

Указівка Генерального прокурора України є індивідуальним актом загального характеру, що приймається з окремих питань організації та діяльності прокуратури, практики застосування законів. Указівкою, наприклад, вводяться в дію методичні рекомендації прокурорським працівникам з різних аспектів їх діяльності.

Інструкція – це систематизована сукупність рекомендацій і приписів, що викладені в нормативній формі. Як правило, в них відображаються правила і роз’яснення, що регулюють організаційні, кадрові, методичні, фінансові, технічні сторони діяльності органів прокуратури. Наприклад, Інструкція № 8-гн від 26 грудня 2005 р. “Про порядок, передачу та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу в кримінальних справах”, затверджена Генеральним прокурором України, містить порядок підготовки і виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу іноземних громадян²². Інша Інструкція від 28 грудня 2005 р. № 9-гн “Про порядок розгляду і вирішення

звернень та особистого прийому в органах прокуратури України”, затверджена Генеральним прокурором України, регламентує порядок розгляду і вирішення завдань громадян, службових та інших осіб в органах прокуратури²³.

Організація і порядок діяльності структурних підрозділів органів прокуратури регламентується положенням про підрозділ. Дані положення визначають: завдання, покладені на підрозділ, функції, якими він наділяється, основні повноваження щодо інших структурних підрозділів, визначається структура підрозділу, особливості покладених завдань, повноважень, організаційні повноваження керівника підрозділу тощо. Наприклад, Положення “Про управління кадрів” затверджене Генеральним прокурором України 24 грудня 2003 р.²⁴

Керівництво нижчими органами прокуратури здійснюється також шляхом направлення їм інформаційних листів, оглядів з різних питань діяльності прокуратури, які також належать до правової форми. Від наказів і вказівок вони відрізняються тим, що не мають директивного характеру. Як правило, ці акти тільки супроводжують накази, вказівки відповідного прокурора, що зобов’язують органи прокуратури використовувати висновки та рекомендації.

Оглядові довідки містять результати досить повного дослідження практики органів прокуратури в конкретній сфері її діяльності.

На відміну від оглядової довідки необхідність підготовки інформаційного листа для нижчих прокурорів може виникнути на підставі навіть одного характерного факту новизни в практичній роботі прокурорів та слідчих.

Так, Генеральний прокурор України 01 серпня 2005 р. направив усім прокурорам інформаційний лист за № 07/1-523 Вих.-05-160КВ про позитивний досвід роботи прокуратури Чернігівської області щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про легалізацію грошових коштів та іншого майна, здобутого злочинним шляхом. В інформаційному листі прямо зазначено, за які дії і скільки було порушено кримінальних справ, які з них були розслідувані й направлені до суду. Зважаючи на актуальність зазначеного питання, пропонувалося всім прокурорам активізувати роботу з цього напрямку²⁵.

Крім того, на практиці складаються особисті організаційно-розпорядчі акти, за допомогою яких реалізуються рішення, що

встановлюють або змінюють прокурорсько-управлінські правовідносини, наприклад, наказ про розподіл обов’язків між заступниками Генерального прокурора, прокурора області²⁶, акт перевірки роботи підлеглої прокуратури, висновок за матеріалами перевірки заяви, скарги тощо.

Організаційно-розпорядчі акти спрямовані на створення умов для покращення виконання завдань, поставлених перед органами прокуратури. Такі акти слід розглядати як важливу правову форму наглядової діяльності, що відображає самостійну управлінську діяльність. Вони тісно пов’язані, але відрізняються від слідчих і наглядових актів та мають самостійне функціональне навантаження. Як правило, вони складаються із вступної, описової і постановляючої (директивної) частин.

На думку деяких дослідників, у тому числі й автора, Генеральному прокурору України слід надати право законодавчої ініціативи, адже неприпустимо, щоб “... прокуратура України, маючи у своєму розпорядженні достовірну об’ємну інформацію про стан законності й правопорядку в державі, знаючи прогалини законодавчої техніки і правозастосовчої практики, маючи висококваліфікованих слідчо-прокурорських працівників, великий досвід з підготовки й розроблення законопроектів та інших нормативно-правових актів, не могла брати участь в законодавчій діяльності”²⁷.

Щодо застосування права, то це здійснювана органами прокуратури або їх посадовими особами організаційно-правова діяльність, результатом якої є встановлення підзаконних, формально обов’язкових індивідуальних правил поведінки персоналізованих суб’єктів.

Підставою для реалізації наглядової функції органами прокуратури є повноваження, передбачені в п. 9 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України²⁸. У процесі організації їх реалізації прокурор здійснює також і правозастосовну діяльність, зокрема, при виявленні порушень закону він або його заступник у межах своєї компетенції здійснюють організаційно-правову форму діяльності прокуратури таким чином:

- 1) опротестовують акти Прем’єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об’єднань, а також рішення і дії посадових осіб (ст. 21 Закону);

- 2) вносять подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень;
- 3) порушують в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передають матеріали на розгляд громадських організацій;
- 4) дають приписи про усунення очевидних порушень закону (ст. 22 Закону);
- 5) вносять подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли (ст. 23 Закону);
- 6) звертаються до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб (п. 6 ст. 20 Закону).

Організаційно-правові форми реагування прокурора на виявлені порушення закону, причини й умови, що їм сприяли, та притягнення винних до певної відповідальності передбачені Законом України “Про прокуратуру” (ст. 21, 22, 23, 24)²⁹ відповідно до Конституції України (ст. 123)³⁰. Загальнонаглядові засоби прокурорського реагування поділяються на такі загальні організаційно-правові форми діяльності: усунення правопорушень, запобігання порушенням законності і притягнення до відповідальності службових осіб. Усі вони визначають повноваження прокурора щодо здійснення загальнонаглядових функцій і спрямовані на досягнення конкретних практичних результатів прокурорської діяльності³¹.

Правові засоби реагування на виявлені порушення закону реалізуються у формі документів прокурорського реагування, а саме: *протесту, припису, подання й постанови*. Головною правовою формою усунення правопорушень у сфері видання різноманітних правових актів є протест прокурора. Стаття 21 Закону України “Про прокуратуру” не дає визначення поняття цього правового акта. Немає єдиної думки з цього приводу і серед науковців. Так, М. Курочка і П. Каркач вважають, що *протест* – це письмовий акт, який приноситься на рішення органу або дію посадової особи, що суперечать закону³². І. Марочкін, Ю. Грошевий, О. Червякова, В. Кривобок³³, О. Михайленко³⁴ взагалі не дають визначення поняття протесту. Ю.С. Шемшученко визначає протест як акт юридичного характеру, передбачений статтею 21 Закону України “Про прокуратуру”³⁵.

Як юридично значущий письмовий акт прокурорської діяльності протест породжує правові наслідки, має притаманні йому реквізити і приноситься в установленому законом порядку. До реквізитів протесту слід віднести: назву органу, якому приноситься протест, назву нормативного акта, що опротестовується, його номер і дату з визначенням змісту, що підлягає опротестуванню, юридичну обґрунтованість протесту, пропозиції прокурора щодо заходів, яких слід вжити для усунення допущеного порушення закону та відновлення законності, вимогу розглянути протест у встановлений законом строк і повідомити про прийняті рішення, підпис особи, що вносить протест³⁶. Тому чітка юридична обґрунтованість протесту є умовою правомірності його вимог, хоча, як показує досвід, це положення не завжди враховується практичними працівниками.

Протест є організаційно-правовою формою реагування тільки на незаконні акти. Це здійснюється з метою коригування результатів нормотворчої діяльності органів влади і їх посадових осіб. Слід зазначити, що прокурори досить широко використовують цю форму діяльності. Так, за 2007 р. прокурорами України різних рівнів було опротестовано 52 595 незаконних правових актів. Усі протести задоволені³⁷. Предметом нагляду є законність і обґрунтованість правових актів міністерств, державних комітетів, служб, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, а також їх посадових осіб.

Основою встановленої вимоги про необхідність відповідності правових актів законам, що видаються названими органами, є закріплений у Конституції України принцип верховенства права. Тому держава цілком зацікавлена в тому, щоб підзаконні акти видавалися в точній відповідності з вимогами, передбаченими в законі³⁸.

Невідповідність закону правових актів, про які йде мова, може виявлятися по-різному. Зокрема, це може бути:

- відсутність передбачених у законі фактичних обставин, які є підставою для видання відповідних правових актів;
- видання правового акта на виконання скасованого закону або закону, що втратив чинність;
- довільне тлумачення положень закону, що зумовило прийняття правового акта, який йому суперечить;
- навмисне перекручування змісту закону у виданому правовому акті;

- неправильний вибір закону, покладеного в основу вирішення представлених у правовому акті питань;
- недотримання правил, термінів, форми і процедури видання актів.

Причинами невідповідності правових актів закону можуть бути: незнання закону; ігнорування вимог закону; відсутність належної юридичної підготовки і культури у розробників правових актів і посадових осіб, від яких залежить видання правового акта; прагнення останніх до одержання незаконних пільг, досягнення інших корисливих цілей.

Реагування прокурора є негайним і, як правило, у формі протесту на акт, що суперечить закону, до органу, який його видав, або до вищого органу. У такому самому порядку приноситься протест на незаконні рішення або дії посадової особи³⁹.

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом. При цьому протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта, який підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою в десятиденний строк після його надходження⁴⁰. Про наслідки розгляду протесту в цей самий строк повідомляється прокурор. Водночас у разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. Заява до суду подається протягом п'ятнадцяти днів⁴¹ з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Така заява зупиняє дію правового акта.

Таким чином, протест слід визначати як письмовий юридичний акт прокурорського нагляду, за допомогою якого прокурор пред'являє відповідному органу юридично обґрунтовану вимогу про скасування чи зміну незаконного акта (дії), відновлення порушеної законності. Автор поділяє думку Ю. Шемшученка в тому, що протест може бути внесений тільки в письмовій формі. Якщо на порушення прокурор звернув увагу в усній формі, то на практиці це означає просто пропозицію⁴².

Правом внесення протесту наділені тільки прокурор і його заступник, а опротестування актів здійснюється в межах компетенції прокурорів відповідних рівнів. Правові акти міністерств і відомств можуть бути опротестовані тільки Генеральним прокурором України та його заступниками. Вищий прокурор має право діяти в межах компетенції нижчих прокурорів і вносити

протести на правові акти органів не тільки свого рівня, але й тих, хто стоїть на рівень нижче.

У тих випадках, коли прокурор виявляє незаконні акти органів, посадових осіб, нагляд за законністю діяльності яких здійснює вищий прокурор, він повинен підготувати проект протесту і надати його у вищу ланку прокурорської системи.

У вищий орган доцільно вносити протест у тих випадках, коли є підстави розраховувати на його більш об'єктивне ставлення до протесту порівняно з органом, що видав правовий акт, а також за наявності даних про те, що аналогічні порушення можуть мати місце в практиці інших органів системи, а також і в тих випадках, коли органом нижчого підпорядкування відхилений перший протест прокурора.

Правові акти Уряду та інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, які суперечать Конституції та законам України, можуть бути опротестовані прокурором Автономної Республіки Крим. Протест як форма реагування вноситься до того органу, який видав незаконний акт, а в разі відхилення протесту прокурор Автономної Республіки Крим або його заступники звертаються у формі заяви до апеляційного суду Автономної Республіки Крим в порядку, передбаченому законодавством про скасування незаконного правового акта.

Подання як організаційно-правова форма прокурорської діяльності – це письмовий акт прокурора, що ґрунтується на узагальнених даних про порушення законності і вимагає від відповідних органів та службових осіб усунення порушень законів та причин, які їх спричиняють, а також притягнення винних осіб до відповідальності.

Як бачимо, подання, як і протест, мають спільні риси:

- вони належать до організаційно-правової форми діяльності;
- є актами виключно прокурорської компетенції;
- їх змістом є тільки питання дотримання законів;
- це є індивідуальні акти, які вичерпують свою юридичну суть одноразовим застосуванням;
- не створюють норм права, але сприяють їх точному й неухильному додержанню;
- їх тотожність виявляється в тому, що вони є імперативними актами;
- як протест, так і подання мають тотожні реквізити;

Проте між ними існує і певна відмінність:

- призначення протесту полягає в усуненні порушень законів, а подання вноситься в основному до усунення обставин, що сприяли правопорушенням;
- протест вноситься на окремий факт порушення закону, а подання – після узагальнення даних про порушення законів;
- протест вноситься на будь-який незаконний правовий акт, а подання вказує на принципові й актуальні питання (причини та умови) боротьби з правопорушеннями;
- для розгляду протесту надається 10 днів, а для розгляду подання відповідно до ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” – один місяць.

Практичні працівники органів прокуратури широко застосовують цю організаційно-правову форму прокурорської діяльності. Так, за 2007 р. ними внесено 61 212 подань на усунення порушень законів, а також причин і умов, що цьому сприяли⁴³.

Зовнішня форма подання, як вважає Ю.С. Шемшученко, це не лише технічні вимоги⁴⁴. За ними криються принципові організаційно-правові форми прокурорської діяльності: політична незаангажованість і принциповість прокурорського нагляду, об'єктивність, правдивість і точність у фіксації встановлених фактів. Якщо з позицією Ю.С. Шемшученка можна погодитися, то з висновком П. Альбицького щодо політичної цілеспрямованості і партійності прокурорського нагляду це зробити просто неможливо. Його пропозиції є ознаками минулого, а сьогодні прокуратура знаходиться поза політикою і підкоряється тільки закону⁴⁵.

У практичній діяльності певний інтерес становить питання про використання такої організаційно-правової форми прокурорської діяльності, як подання для скасування незаконних правових актів. Досвід роботи доводить, що інколи прокурори безпосередньо в поданнях вказують на незаконні акти і пропонують скасувати їх, а інколи, щоб покращити показники звітності, тобто збільшити кількість актів прокурорського реагування, прокурори приносять протести на порушення закону, а в поданнях залишають лише питання про усунення причин і умов, що їм сприяли. Це не суперечить вимогам Закону України “Про прокуратуру”. Прокурор має право сам визначати форму реагування, яка була б зручною і ефективною для здійснення своїх повноважень⁴⁶. На це звертає увагу і Ю.С. Шемшученко, який

вважає, що обидва варіанти не суперечать Закону України “Про прокуратуру”⁴⁷.

Разом з тим у разі виявлення двох-трьох незаконних правових актів і необхідності їх оперативного скасування доцільно реагувати у формі протесту.

Прокурор Автономної Республіки Крим може звернутися до Верховної Ради Автономної Республіки Крим з поданням про невідповідність Конституції та законам України правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, її Президії та інших органів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Крім того, прокурор Автономної Республіки Крим може вибрати таку форму реагування, як внесення подання до Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, що потребують тлумачення закону.

Ще однією організаційно-правовою формою прокурорської діяльності є письмовий *припис*. Це також документ, який вноситься прокурором або його заступником органу чи посадовій особі, що допустили порушення закону, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усувати порушення. Припис вноситься тільки у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянами, якщо не буде негайно усунене. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору. При цьому орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду⁴⁸.

У практичній діяльності прокурори вносять приписи, щоб своєчасно були усунуті порушення закону і не наступили негативні наслідки. Так, тільки за 2007 р. прокурорами України внесено і задоволено 32207 приписів⁴⁹.

Крім зазначених організаційно-правових форм прокурорського реагування, Закон України “Про прокуратуру” (ст. 24) зазначає, що в разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор або його заступник залежно від характеру порушення закону вносять вмотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне порушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб⁵⁰.

Постанова про порушення дисциплінарного (адміністративного) переслідування також належить до організаційно-правової форми прокурорської діяльності і являє собою акт прокурора, в яко-

му звертається увага відповідних органів і службових осіб на факт дисциплінарного (адміністративного) порушення, що допустила конкретна особа, і пред'являється юридично обґрунтована вимога про притягнення її до певної відповідальності. Як і протест, постанова повинна бути розглянута в 10-денний строк з прийняттям рішення. Стаття 24 Закону України “Про прокуратуру” конкретно не регламентує дії прокурора, наприклад, якщо постанова залишається без розгляду або йому відмовили в його вимогах. Через це вважаємо, що в новому Законі України “Про прокуратуру” доцільно закріпити форму постанови про порушення адміністративної або дисциплінарної відповідальності й конкретно вказати повноваження прокурора в разі незадоволення його вимог.

Прокурори на місцях застосовують вимоги ст. 24 Закону України “Про прокуратуру”. Так, тільки за грубі порушення законів, які спричинили негативні наслідки, прокурорами України порушено 188 кримінальних справ, а до адміністративної й дисциплінарної відповідальності за постановами прокурорів притягнуто 1503 і 12 759 осіб відповідно⁵¹.

Зауважимо, що до зазначених постанов прокурорів, як і до протестів та подань, висуваються специфічні вимоги внутрішнього і зовнішнього порядку. Другий вид вимог регулює зовнішню форму постанов, структурними елементами якої є: назва акта, місце і дата його складання; назва службового становища прокурора і вказівки на матеріали, що стали підставою для його дій щодо переслідування службової особи; опис дисциплінарного (адміністративного) проступку з обов'язковим розкриттям його суті; дата вчинення конкретного проступку і норма порушеного закону; пояснення службової особи з приводу висунутих їй обвинувачень у вчиненні проступку; вказівка, кому надсилається для розгляду постанова; пропозиція про притягнення службової особи до певної відповідальності; посади, класний чин прокурора і його підпис⁵².

Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді здійснюється в таких організаційно-правових формах:

- звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;

- участь у розгляді судами справ;
- внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

З метою вирішення питання про наявність підстав для внесення касаційного подання у справі, розглянутій без участі прокурора, прокурор має право знайомитися з матеріалами справи в суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі. Прокурор самостійно визначає підстави для представництва в судах, форму його здійснення і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства у порядку, передбаченому процесуальним законом.

У процесі реалізації такої функції, як підтримання державного обвинувачення в суді, прокурор застосовує такі організаційно-правові форми: бере участь у розгляді кримінальних справ, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону; сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та винесенню судових рішень, що ґрунтуються на законі. Він зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів для усунення порушень закону незалежно від того, хто їх допустив. Прокурор має рівні права з іншими учасниками судового засідання.

При цьому прокурор керується вимогами закону й об'єктивною оцінкою зібраних у справі доказів. Якщо під час розгляду справи прокурор дійде висновку, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення підсудного, він зобов'язаний відмовитися від обвинувачення.

Під час судового розгляду (до закінчення судового слідства) прокурор вправі змінити обвинувачення, що було висунуте особі.

Право внесення апеляційного, касаційного й окремого подання на вироки, рішення, ухвали та постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні й окремі подання тільки у справах, у розгляді яких вони брали участь. Апеляційне, касаційне й окреме подання на вирок, рішення, ухвалу і постанову суду можуть бути доповнені або змінені прокурором, який їх вніс, а також прокурором вищого рівня до початку розгляду справи судом.

Успішна боротьба зі злочинністю залежить від оперативного розслідування кримінальних справ. Тому Генеральний прокурор України у своїх наказах від 19 вересня 2005 р. № 4/2-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю” та № 4-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство” зі змінами, внесеними наказом № 4-гн-1 від 15 листопада 2005 р., визначив правові форми діяльності прокурорсько-слідчих працівників з цього напрямку.

До них в основному належать постанови з різних питань, що стосуються досудового слідства. Це можуть бути постанови про скасування незаконного процесуального рішення, прийнятого слідчим органом або дізнавачем, а саме: про порушення кримінальної справи, запобіжного заходу, припинення справи, об’єднання справ та ін. Крім того, прокурор вносить подання про усунення порушень законності в діяльності як слідчих органів, так і дізнавачів. Практика показує, що прокурор інколи складає протокол огляду місця події або бере участь в огляді місця події та ін. Проведення досудового слідства у складних багатоепізодних справах своєю постановою він доручає найбільш досвідченим працівникам, затверджує план досудового слідства за кожною справою і контролює їх виконання⁵³.

Специфічною організаційно-правовою формою процесуальної діяльності є надання вказівок прокурором при здійсненні нагляду за законністю проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства, законності утримання осіб, позбавлених волі, а саме: санкція, узгодження, затвердження постанов слідчого та обвинувального висновку.

Щодо досудового слідства, то ще раз слід зауважити, що його передача від прокуратури до так званого Національного бюро розслідувань, як, наприклад, ФБР в США, позначиться на боротьбі зі злочинністю тільки негативно. По-перше, ФБР не є самостійним органом, він діє в складі Міністерства юстиції США. Автор повністю поділяє думку Ю.С. Шемшученка про те, що у формах діяльності ФБР також є недоліки. Не випадково показник злочинності в США на 100 тис. населення вищий, ніж в Україні і багатьох інших державах⁵⁴.

Слід зазначити, що вимоги до форми постанов – це вимоги щодо їх законності, обґрунтованості та ефективності. Однак, крім зазначених у Законі України “Про прокуратуру”, на практиці існують ще кілька допоміжних правових форм прокурорської діяльності, а саме: доповідні записки, усні і письмові пропозиції, висновки з питань правових актів, без яких обійтися просто неможливо.

Наприклад, доповідна записка вноситься прокурором з особливо важливих питань з додержання законності першим особам держави, регіону, області, міста, району для того, щоб вони могли ознайомитися зі станом законності і вжити конкретних заходів щодо її покращення згідно з їх повноваженнями. Письмові й усні пропозиції вносяться як попередні форми реагування на незаконні дії, акти та причини, що їм сприяють.

Щодо висновків, то їх правова природа аналогічна тій, яку мають пропозиції. На практиці, як правило, вони даються в усній формі при обговоренні і прийнятті рішення, наприклад, місцевої ради, і мають заохочувальний (запобіжний) характер. Слід зауважити, що висновки хоча і мають рекомендаційний характер, проте не є звичайними консультаціями. Якщо прокурор не погодиться з остаточним рішенням органу, який консультувався перед його прийняттям, він має право принести протест.

Окремо слід виділити ще один акт прокурорського реагування, що також належить до допоміжної організаційно-правової форми. Це заява до суду, яка подається відповідно до ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру”⁵⁵, ст. 45 Цивільно-процесуального кодексу України⁵⁶, тобто коли прокурор здійснює свої повноваження в суді у форм представництва інтересів громадянина або держави.

Досвід підтверджує, що відновлення законності за допомогою прокуратури в багатьох випадках простіше, оперативніше і менш затратне, ніж через суд. Так, за 2007 р. до органів прокуратури звернулися 201 453 особи із заявами, скаргами на порушення їх прав та інтересів. Із них особисто прокурорами були прийняті 53 987 громадян. Усі заяви та звернення були задоволені⁵⁷, тоді як суди з різних причин повернули за 2006 р. без розгляду, не порушуючи цивільних справ, 114,4 тис. заяв, з яких 86,9% через недоліки в заявах⁵⁸.

Зазначене дає можливість стверджувати, що в Україні спочатку треба створити дієву, некорумповану систему судових та інших контролюючих органів, а потім порушувати питання про

доцільність загального нагляду. Це відповідатиме усім європейським вимогам. Адже поки що населення здебільшого звертається до прокуратури, а не до суду⁵⁹.

Важливою функцією прокуратури відповідно до п. 4 ст. 121 Конституції України є нагляд за додержанням законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудових, в інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержанням встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків.⁶⁰ Під час здійснення зазначеного нагляду прокурори використовують такі організаційно-правові форми: у будь-який час відвідують місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування і перевиховання, опитують осіб, які там перебувають, знайомляться з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовані заходи примусового характеру. Крім того, прокурори перевіряють законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих установ, зупиняють виконання таких актів, опротестовують або скасовують їх у разі невідповідності законодавству, вимагають від посадових осіб пояснень з приводу допущених порушень.

Постанови і вказівки як форми реагування прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовані заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Виходячи з наведеного, організаційно-правові форми прокурорської діяльності можна умовно поділити на загальні – для будь-яких функцій або групи функцій та спеціальні – для окремих функцій діяльності прокуратури. Так, до загальних, або універсальних, форм можна віднести постанови про порушення провадження, про порушення кримінальної справи тощо, які є наслідком перевірки і, власне, реагуванням прокурора на порушення закону.

Подання та припис про усунення порушень закону характерні для здійснення функції загального нагляду та інших функцій,

пов'язаних з необхідністю вжиття заходів для усунення виявлених порушень закону та їх негайного припинення.

Позов або заява до суду є спеціальною формою реагування на факти заподіяння шкоди, допущених порушень закону. Застосування цієї організаційно-правової (процесуальної) форми можливе в процесі здійснення як загального нагляду, так і інших функцій прокурорського нагляду⁶¹.

До допоміжних організаційно-правових форм координаційної діяльності слід віднести й такі дії, як проведення спільних цільових заходів з метою виявлення та припинення злочинів, а також усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню⁶².

Основною рисою правової форми діяльності прокуратури є те, що в ній найбільш яскраво виявляється державно-владний, розпорядчий і такий, що ґрунтується на законі, характер повноважень посадових осіб прокуратури.

Організаційно-правовою формою управлінської діяльності в органах прокуратури потрібно вважати зовнішні, постійні і типові фіксовані прояви волевиявлення керуючого суб'єкта, що здійснені в межах режиму законності та його компетенції щодо формування й реалізації управлінської мети, функцій прокуратури та забезпечення її життєдіяльності⁶³. Саме за формами слід судити про те, що і як робиться в державних органах щодо здійснення їх компетенції.

На сьогодні поширені дві класифікації організаційно-правових форм управлінської діяльності:

- 1) за значенням наслідків, які виникають у результаті використання певної форми (наявність правового ефекту);
- 2) за ступенем правової регламентації процесу їх застосування.

Деякі автори пропонують і третю – за ступенем правомочності суб'єктів управлінської діяльності⁶⁴.

На відміну від організаційно-правової форми, яка відображає всебічне ставлення уповноваженого прокуратури до реалізації своєї компетенції, суто організаційні (фактичні) форми містять різні точки зору і підходи, обговорення й дискусії, компроміси й узгодження. Як бачимо, вони (форми) дозволяють переконувати тих, хто повинен брати участь у виконанні законів, планів, постанов вищих органів, у важливості і необхідності повноважень, що містяться в них. Водночас роз'яснюється сутність запланованих чи здійснюваних заходів, визначається місце окремих виконавців і

навіть цілих колективів⁶⁵. Таку діяльність можна назвати допоміжною організаційно-регламентуючою формою, хоча вона, на думку автора, нерідко є дуже недосконалою.

Отже, можна ще раз зазначити, що процесуальний зміст і обсяг форм діяльності прокурора зумовлені характером функцій та завданнями прокурорської діяльності.

На відміну від контролюючих органів системи виконавчої влади, які використовують у практичній діяльності метод суцільних перевірок, органи прокуратури розпочинають перевірку лише за наявності, як уже зазначалося, двох обов'язкових умов – надходження інформації про порушення законів і переконаності в тому, що відповідні питання не належать до компетенції інших органів влади. Для усунення правопорушень потрібне вжиття заходів безпосередньо прокурором.

Вважаємо, що до організаційно-правових форм управлінської діяльності в прокуратурі необхідний комплексний підхід, оскільки вони застосовуються в комплексі, з урахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм, диференціювання і конкретизації, виходячи з наявної управлінської проблеми й ситуації, і щоразу вимірюються та оцінюються за результатами практичного впливу на необхідні управлінські процеси. Немає форм, які можна було б застосовувати до будь-якого випадку, оскільки кожна з них містить лише властивий їй потенціал при вирішенні поставленої проблеми.

3.3. Процесуальні та непроцесуальні форми діяльності прокуратури

Теоретичне дослідження процесуальної діяльності прокуратури потребує аналізу змісту правових категорій “процес” і “процесуальна діяльність” та зіставлення норм процесуального та матеріального права, що регулюють здійснення прокуратурою своїх функцій. Зазначених питань торкалися в своїх працях такі дослідники, як В.В. Долежан, М.В. Косюта, М.В. Руденко та інші. Але фундаментальні дослідження цієї теми у вітчизняній науці не проводилися.

Прокурорська діяльність є різновидом державної діяльності, особливість якої полягає в забезпеченні правильного правозастосування шляхом нагляду і контролю за використанням та до-

триманням прав і свобод людини, виконанням обов'язків, притягненням до юридичної відповідальності, у відновленні порушених прав, відшкодуванні завданих правопорушенням збитків. Уся діяльність прокуратури спрямована на захист законних прав та інтересів держави, людини і громадянина, зміцнення режиму законності та правопорядку. Зазначені цілі прокурорської діяльності в правовій соціальній державі розглядаються як одні з найбільш важливих, визначають місце і соціальне значення органів прокуратури в житті суспільства. Уся діяльність органів прокуратури як складової частини апарату (механізму) державної влади будується на конституційному принципі: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Пунктом 14 ст. 92 Конституції України передбачено, що організація й діяльність прокуратури визначаються виключно законами України. Зазначена вимога ще раз дублюється в ст. 123 Конституції України в розділі VII “Прокуратура”. Звідси логічно випливає, що будь-яка діяльність органів прокуратури, її умови, порядок, послідовність дій, повноваження, повинні бути регламентовані законом, тобто отримати процесуальне вираження, форму. На жаль, наразі багато сторін діяльності прокуратури врегульовані не на рівні закону, а на рівні різних підзаконних актів, в основному відомчих (наказами, інструкціями, положеннями, методичними рекомендаціями Генерального прокурора України та його заступників). Таке становище пояснюється недосконалістю й неповнотою Закону України “Про прокуратуру”, а недоліки цього Закону є, у свою чергу, наслідком недостатнього теоретичного осмислення суті та форм процесуальної діяльності прокуратури в плані виконання нею правозахисної функції в демократичному українському суспільстві, яке динамічно розвивається в напрямку інтеграції до Європейського правового простору.

В українській юридичній енциклопедії відсутнє визначення поняття “процесуальна діяльність”. Дати таке визначення можна шляхом тлумачення понять “процес” та “діяльність”. Загально-визнано, що процес у праві розуміється як “визначена законом процедура застосування матеріально-правових норм”⁶⁶. У свою чергу “процедура” – це послідовність (порядок) вчинення дій, уре-

гульованих законом і спрямованих на досягнення правового результату⁶⁷. Іншими словами, процес – це реалізація матеріальних норм. Як слушно зауважує академік Ю.С. Шемшученко, норми процесуального права складають “обов’язковий алгоритм правомірної діяльності щодо забезпечення норм матеріального права”⁶⁸. Відомий влучний вислів К. Маркса про те, що “процес є формою життя закону”⁶⁹.

У той час як норми матеріального права безпосередньо закріплюють принципи, умови, правила поведінки, норми процесуального права регулюють напрямок та порядок їх реалізації, спрямовують дії суб’єктів процесу в русло дотримання гарантованих законом прав та свобод особи.

Діяльність – означає здійснення певних функцій шляхом реалізації наданих повноважень з метою досягнення намічених результатів. Прокуратура виконує покладені на неї Конституцією України та Законом України “Про прокуратуру” функції, діє в межах наданих ними та іншими законами повноважень, з метою забезпечення законності та правопорядку, у тому числі захист прав та свобод людини і громадянина.

Таким чином, під “процесуальною діяльністю органів прокуратури” слід розуміти порядок вчинення дій посадовими особами прокуратури, урегульований нормами процесуального права в межах наданих їм повноважень з метою здійснення конституційних функцій, спрямованих на захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів держави та суспільства, забезпечення законності та правопорядку.

Процесуальна форма діяльності прокуратури є гарантією дотримання прав та свобод людини. Потреба в процесуальних формах реалізації правових норм є тим більшою, чим більш важливою є сама сфера суспільних відносин, що підлягає правовому регулюванню. Однією з найбільш важливих сфер юридичної діяльності є сфера судочинства, особливо кримінального судочинства. Саме тому процесуальні норми в цій сфері, як правило, кодифіковані в окремих актах – процесуальних кодексах. На сьогодні діє КПК – у сфері кримінального судочинства, ЦПК – цивільного судочинства, ГПК – господарського судочинства, КАСУ – адміністративного судочинства.

Ю.С. Шемшученко вказує на два способи викладення процесуальних норм у чинному законодавстві – кодифікований та змішаний⁷⁰. У першому випадку процесуальні норми містяться в єдино-

му акті – галузевому процесуальному кодексі. В інших – процесуальні норми змішані з матеріальними нормами права в одному чи кількох нормативних актах, наприклад КУпАП, Митний кодекс України, Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” тощо. До змішаного типу слід віднести і Закон України “Про прокуратуру”, в якому містяться норми як матеріального, так і процесуального права (наприклад, порядок внесення і розгляду протесту, подання прокурора (ст. 21, 23)).

Вважаємо доцільним і корисним для практики запропонувати класифікацію процесуальних норм, що регулюють діяльність прокуратури, за ступенем їх юридичної сили та сфери правового регулювання.

Першу групу складають конституційні норми, які мають найбільшу юридичну силу. Статті 121–123 Конституції України, власне, є не тільки нормами матеріального права. Вони містять загальні принципи організації та діяльності прокуратури і безпосередньо регулюють порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України.

До другої групи належать процесуальні норми, які містяться в Законі України “Про прокуратуру” та міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною, що стосуються порядку міжнародного співробітництва, надання правової допомоги тощо. Вони мають менш загальний характер і конкретизуються в інших галузевих процесуальних нормах.

Процесуальні норми третьої групи містять діючі процесуальні кодекси, що регламентують діяльність прокуратури в кримінальному, цивільному, господарському та адміністративному судочинстві. Сюди слід також віднести інші закони, що регулюють діяльність прокуратури з нагляду за притягненням громадян до відповідальності за адміністративні правопорушення (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс, Закон України “Про боротьбу із корупцією” тощо). Умовно їх можна назвати групою процесуальних норм у сфері судочинства.

Четверту групу складають процесуальні норми, що містяться в інших законах, таких, як Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність”, Кримінально-виконавчий кодекс України, Закон України “Про звернення громадян”, Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” тощо. Вони регламентують діяльність прокурора в менш ва-

жливих сферах суспільних відносин і мають чітко виражений галузевий характер.

До останньої п'ятої групи належать процесуальні норми, що містяться в підзаконних актах, у тому числі відомчих, і визначають порядок діяльності органів прокуратури. Серед усіх зазначених норм тільки норми другої групи мають галузевий кодифікований характер, а всі інші – змішаний, оскільки містять норми як процесуального, так і матеріального права стосовно діяльності прокуратури.

Особливо детально діяльність прокуратури регламентована у сфері судочинства – розгляду та вирішенню кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ. І це цілком зрозуміло. Від ефективності діяльності судової влади залежить стан захищеності прав та інтересів громадян, суспільства та держави в цілому.

Порядок проведення прокурорського нагляду за досудовим слідством регламентований Кримінально-процесуальним кодексом України. Відповідно до нього можна виділити такі процесуальні етапи нагляду:

- за порушенням кримінальної справи;
- проведення слідчих дій;
- притягнення особи як обвинуваченої;
- за зупиненням і закриттям провадження у справі;
- передача кримінальної справи до суду.

Відомо, що порушення кримінальної справи вимагає від особи, яка проводить дізнання, слідчих, прокурорів та суддів відповідного глибокого знання цього виду діяльності. Зважаючи на вимоги практики, сучасна наука дослідила необхідні питання, які потрібно враховувати в разі порушення кримінальної справи. До них належать:

- сутність порушення кримінальної справи;
- підстави порушення кримінальної справи;
- специфіка порушення кримінальних справ з різних видів злочинів;
- процесуальний порядок порушення кримінальної справи;
- вимоги до форми рішення про порушення кримінальної справи;
- рішення про порушення кримінальної справи в загальній системі кримінально-процесуальних актів⁷¹.

Поняття “порушення кримінальної справи” є багатозначним і тому недостатньо визначеним. Як у теорії, так і на практиці воно має різні змістові значення.

Учені це поняття розуміють як самостійний інститут кримінально-процесуального права⁷². Вони мотивують це тим, що в другому розділі Кримінально-процесуального кодексу України восьма глава має назву “Порушення кримінальної справи” і об’єднує сукупність правових норм (ст. 94–100), що регулюють порядок роботи органів дізнання, досудового слідства, прокурора і судді із заявами і повідомленнями про злочини, їх вирішення у формі процесуальної постанови про порушення кримінальної справи⁷³. Практики порушенням кримінальної справи вважають організаційною формою прокурорської діяльності або стадію її порушення, або дії, пов’язані з прийняттям рішення про порушення кримінальної справи у формі винесення постанови з цього приводу⁷⁴.

Вважаємо, що останнє за своїм змістом належить до процесуальної форми діяльності, яка виникає після завершення дослідчої перевірки і відображає сутність та результат прийнятого компетентними органами рішення.

Виконуючи процесуально-слідчу дію винесення у формі письмової постанови про порушення кримінальної справи (ст. 94 КПК України), дізнавач, слідчий, прокурор або суддя переслідують певну мету, яку М. Кондаков визначає як таку, що уявляється свідомістю і очікується як наслідок певних спрямованих дій⁷⁵. На наш погляд, постанова про порушення кримінальної справи – це процесуальна форма діяльності, яка за своїм характером є багатоцільовою і передбачає:

- констатацію скоєння злочину; вона впливає з правової регламентації ч. 2 ст. 94 КПК України⁷⁶;
- створення умов для розкриття злочину;
- забезпечення реалізації кримінальної відповідальності особи, яка скоїла злочин;
- кримінальне переслідування злочинця;
- забезпечення прав і законних інтересів потерпілого;
- реабілітація невинуватої в скоєнні злочину особи;
- поновлення порушеного злочином режиму законності;
- порушення дізнання або досудового слідства та створення умов, що забезпечують об’єктивність, повноту і всебічність розслідування для встановлення істини у справі.

Отже, порушення кримінальної справи у формі процесуального акта створює лише необхідні умови для кримінального процесу. Але їх остаточне вирішення можливе лише під час послідовно-поступової зміни різних видів кримінально-процесуальних проваджень. І першим серед проваджень є досудове слідство⁷⁷.

Якщо провести порівняльний аналіз зазначених відповідних аспектів мети, то доходимо висновку, що для успішного вирішення поставленого завдання під час дослідчої перевірки всі аспекти мети однаково важливі і відокремлювати їх просто не коректно. Але якщо враховувати, що, порушуючи кримінальну справу, орган дізнання, слідчий або прокурор в першу чергу виконують процесуальну форму діяльності і прагнуть отримати конкретні дані про скоєний злочин, а потім усе інше, то перші можна розглядати як вихідні аспекти, другі – як проміжні, а останні – як кінцеві.

Слід зауважити, що всі розглянуті аспекти мети досягаються безпосередньо під час порушення кримінальної справи. Тому доходимо висновку, що досягнення одного аспекту створює умови для реалізації другого аспекту мети, і тільки їх взаємозв'язок дозволяє вирішити весь комплекс завдань як дослідчої перевірки, так і кримінального процесу в цілому. Тобто всі аспекти мети при порушенні кримінальної справи знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності.

Практичним працівникам при вирішенні зазначеного питання слід пам'ятати, що джерела інформації необхідно поділяти на правові, тобто ті, що передбачені конкретними правовими актами (заяви громадян, установ, підприємств тощо), і неправові, про які в законі не згадується (отримані факсом, на пейджер тощо).

Після встановлення всіх ознак певного злочину дізнавач, слідчий, прокурор або суд, продовжуючи виконувати процесуальну форму діяльності, відповідно до ст. 94–98 КПК України приймають рішення, тобто виносять процесуальний документ обов'язково в письмовій формі про порушення кримінальної справи, зазначивши підстави для порушення кримінальної справи, статтю кримінального закону, за ознаками якої й порушується кримінальна справа, а також подальше її спрямування⁷⁸.

Ураховуючи, що відповідно до ст. 100 КПК України нагляд за законністю порушення кримінальної справи здійснює прокурор,

слідчий або орган дізнання не пізніше однієї доби має надіслати йому копію зазначеної постанови.

Прокурор на практиці, крім постанови, вимагає в усній або письмовій формі надати для перевірки всі матеріали, що є підставою для порушення кримінальної справи. Очевидно, таке право слід закріпити в КПК.

За повідомленнями ЗМІ, робоча група Національної комісії зі зміцнення демократії й утвердження верховенства права при Президенті України прийняла Концепцію реформування кримінальної юстиції. Вона передбачає закріпити за прокуратурою “процесуальне керівництво досудовим розслідуванням”. Це означає, що прокурор організуватиме процес розслідування, зокрема визначатиме його напрями, координувати процесуальні дії й “сприяти створенню умов для нормального функціонування слідчих”⁷⁹.

Зазначений підхід до ролі прокурора в досудовому слідстві викликає обґрунтовані заперечення. Так, на думку заступника Генерального прокурора В. Кудрявцева “прокурор не може керувати слідством, він повинен бути незалежним і з неангажованої точки зору наглядати за дотриманням законності під час досудового слідства”⁸⁰. Дійсно, якщо прокурор буде безпосередньо організувати слідство й керувати ним, нести відповідальність за якість і результати розслідування справ, функція нагляду за цим видом діяльності з боку того самого прокурора зведеться нанівець і втратить будь-який сенс. Тоді її слід повністю перекласти на інший орган, можливо, на суд, що практично нереально з огляду на переважаність судів та необхідність повного перегляду діючої системи судочинства та кримінально-процесуального законодавства.

Після ретельного вивчення всіх матеріалів, що були підставою для порушення кримінальної справи, прокурор продовжує діяти відповідно до норм процесуального права і приймає одне з таких процесуальних рішень:

- скасовує постанову про порушення кримінальної справи і, якщо не проводилися слідчі дії, виносить постанову про її закриття;
- скасовує зазначену постанову і пропонує провести додаткову дослідчу перевірку, надавши з цього приводу свої вказівки;
- якщо погоджується із законністю винесення постанови про порушення кримінальної справи, повертає її слідчому або органу дізнання зі своїми письмовими вказівками для провадження досудового слідства чи дізнання.

Отже, можна стверджувати, що процесуальне рішення про порушення кримінальної справи має бути у письмовій формі. Така форма матеріалізує прийняте рішення, індивідуалізує його в зовнішній формі, а отже, і в системі інших процесуальних актів, що дозволяє підтвердити факт, зміст і наслідки прийнятого рішення; визначити правові відносини, що виникли між різними суб'єктами, у тому числі між громадянами, а також забезпечити можливість перевірки і законності постанови прокурора. Характеризуючи форму і зміст у їх об'єктивній єдності, зазначимо, що рішення про порушення кримінальної справи, втілене у форму відповідної постанови, складається з трьох частин – вступу, описово-мотивувальної і резолютивної частин. Вони створюють структуру зазначеного акта і повинні відображати його зміст у певній послідовності.

Вимоги до форми рішення про порушення кримінальної справи зазначені в ч. 1 ст. 98 КПК України, оскільки винесена постанова в кримінальному процесі є носієм фіксованої інформації про обставини скоєного злочину, документом, який залежно від злочину може мати спеціальний гриф “таємно”.

Вимог до правових актів існує чимало, однак в юридичній літературі згадуються лише деякі. Так, Т.В. Альшевський до них відносить законність, обґрунтованість, справедливість, переконливість, щирість, логічність і послідовність розміщення фактів у документі, його грамотність і культурність⁸¹. С.В. Бородін додає стислість, прозорість процесуального документа⁸². А.О. Михайленко, крім письмової форми процесуальних документів, зазначає їх високу ефективність⁸³. Однак слід підкреслити, що, по-перше, мова йде про вимоги, які ставляться не до будь-яких індивідуально-правових актів застосування норм права, а тільки тих, що належать до процесуальної форми, які є рішенням у кримінальних справах, і, по-друге, певні вимоги висуваються як до їх форми, так і до змісту.

Під час аналізу процесуальних документів, з яких складається кримінальна справа, передбачається, що, незважаючи на певні особливості, процесуальна форма і зміст мають багато спільного. По-перше, це стосується процесуальної форми їх винесення, тобто, як вже зазначалося, кожне процесуальне рішення складається з трьох частин – вступної, описово-мотивувальної і резолютивної. Слід зазначити, що, наприклад, постанова про порушення кримінальної справи відмінна від форми обвинувального

висновку, а форма подання про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, передбачена ст. 23-1 КПК України⁸⁴, суттєво відрізняється від процесуальних форм інших процесуальних актів⁸⁵. Однак форми індивідуальних процесуальних документів за кримінальною справою завжди близькі, інколи навіть тотожні, що дозволяє говорити не про стандартність форм узагалі, а безпосередньо про зовнішню стандартність форм кримінально-процесуальних документів, що знаходяться у кримінальній справі. Звідси можна дійти висновку про те, що як би не відрізнялися за своїм змістом різні процесуальні акти, усі види їх форм аналогічні, а це вимагає стандартизації різних видів рішень і їх процесуальних форм⁸⁶.

Відразу слід зазначити, що в жодному законі немає роз'яснень, що таке кримінальна справа, який її зміст, структура і функціональне призначення, не регламентується процесуальний порядок її формування і не визначені правові наслідки за його порушенням, що створює певні труднощі для здійснення функції нагляду. Тому дослідимо, які форми діяльності прокурора при розслідуванні кримінальної справи виробила практика.

Другою дією після порушення кримінальної справи є її реєстрація відповідно до Інструкцій “Про єдиний облік злочинів”, затвердженої наказом Генерального прокурора від 21.12.1995⁸⁷ і складання статистичного звіту за формою № П “Про роботу прокурора”, затвердженої наказом Генерального прокурора України № 17 від 29.10.1996⁸⁸.

Після цього орган дізнання, якщо справа йому не підслідна, відповідно до ст. 112 КПК України має прийняти процесуальне рішення в строки, передбачені ст. 108 КПК України, та винести постанову в письмовій формі про передачу справи слідчому, а копію постанови надіслати прокурору. Орган дізнання має право затримати особу, яка підозрюється у вчиненні злочину лише на підставах, зазначених у ст. 106 КПК України⁸⁹. Копія протоколу негайно вручається затриманому та направляється прокурору. Якщо зазначені документи не надійшли, прокурор письмово вимагає всі матеріали для перевірки. Затримання підозрюваного у вчиненні злочину не може тривати більше ніж сімдесят дві години.

Тому відповідно до ст. 98 КПК після порушення справи:

- 1) прокурор направляє її для проведення досудового слідства або дізнання;

- 2) слідчий починає досудове слідство;
- 3) суд справу про злочини, зазначені у ч. 1 ст. 27 КПК України, призначає до розгляду⁹⁰, про що повідомляються зацікавлені особи.

І хоча в Кримінально-процесуальному кодексі про формування наглядового провадження прямо не говориться, прокурор, отримуючи процесуальні документи в письмовій формі, організовує формування зазначеного провадження. Отже, можна констатувати, що кримінальна справа і наглядове провадження знаходяться в певному співвідношенні. Перше є основним і ведеться дізнавачем або слідчим, а друге формується прокурором, який здійснює нагляд за законністю розслідування конкретної справи і тим самим виконує процесуальну форму діяльності. Під час розслідування кримінальної справи в разі наявності підозрюваної особи прокурор (суддя) відповідно до вимог ст. 98-1 КПК України вправі прийняти рішення про заборону виїзду за межі України до завершення досудового слідства чи судового розгляду. Як прокурор, так і суддя при цьому виносять у письмовій формі відповідно постанову чи ухвалу⁹¹. Виклик і допит підозрюваного проводиться із дотриманням правил, встановлених ст. 107, 134–136, 145 і 146 КПК України, про що складається в письмовій формі протокол, який відповідає зазначеним вище вимогам.

Досудове слідство починається негайно (ст. 113 КПК України) після винесення постанови про порушення кримінальної справи або отримання слідчим справи відповідно до ст. 112 КПК України.

Зібравши необхідну кількість доказів про те, що зазначена особа скоїла злочин, слідчий виносить у письмовій формі обґрунтовану постанову про притягнення конкретної особи (осіб) як обвинуваченої із зазначеними вище реквізитами, передбаченими ст. 132 КПК України⁹².

Якщо обвинувачений не з'являється на виклик, слідчий оголошує його в розшук (ст. 138 КПК України⁹³), про що також виносить письмову мотивовану постанову. Копії відповідних постанов продовжує направляти прокурору для контролю і формування наглядового провадження.

Обвинувачення пред'являється відповідно до вимог ст. 140–142 КПК України з обов'язковою участю захисника.

Далі слідчий остаточно вирішує питання щодо запобіжних заходів: залишає обвинуваченого під вартою або за наявності підстав,

передбачених ст. 150–158 КПК України⁹⁴, обирає інший запобіжний захід.

Визнавши зібрані докази достатніми для складання обвинувального висновку і виконавши вимоги ст. 217 КПК України, слідчий оголошує обвинуваченому про те, що слідство за його справою закінчене і що він має право на ознайомлення з усіма матеріалами справи як особисто, так і з допомогою захисника, а також може заявити клопотання про доповнення судового слідства. Зазначене фіксується в окремому протоколі з дотриманням процесуальних вимог ст. 220 КПК України, копія якого також направляється прокурору. Якщо в справі бере участь і захисник, то він знайомиться з матеріалами кримінальної справи, про що слідчий складає окремий протокол у письмовій формі.

Після того як з матеріалами справи зацікавлені особи ознайомлені, тобто були виконані всі вимоги ст. 217–222 КПК України, слідчий складає обвинувальний висновок у письмовій формі з дотриманням зазначених вище вимог. Тобто обвинувальний висновок складається з описової і резолютивної частин.

Кримінально-процесуальний кодекс не містить вимог про те, щоб постановою про притягнення особи, що скоїла злочин, як обвинуваченої за змістом відповідає резолютивній частині обвинувального висновку, але практика довела, що це необхідно витримати, тобто слід коротко викладати суть пред'явленого обвинувачення із зазначенням статті Кримінального кодексу, яка передбачає цей злочин. Слідчий обов'язково повинен підписати обвинувальний висновок і вказати місце та час його складання. Після цього відповідно до ст. 225 КПК України слідчий направляє справу прокурору. Прокурор, здійснюючи нагляд за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства в межах вимог ст. 227–228 вивчає кримінальну справу й відповідно до ст. 229 КПК України⁹⁵ приймає одне з трьох можливих рішень, які належать до процесуальної форми його діяльності:

- 1) затверджує обвинувальний висновок або складає новий;
- 2) зі своїми письмовими вказівками повертає справу дізнавачу або слідчому на додаткове розслідування;
- 3) закриває справу, склавши про це постанову з дотриманням зазначених у ст. 214 КПК України вимог.

Після цього прокурор або його заступник направляє справу до суду (ст. 232 КПК України) за підсудністю. Одночасно письмово повідомляє суд, чи вважає він за потрібне підтримувати

державне обвинувачення, а також повідомляє обвинуваченого про те, до якого суду направлена кримінальна справа.

Важливою процесуальною формою діяльності є участь прокурора в судовому засіданні (ст. 284 КПК України)⁹⁶. Прокурор бере участь у дослідженні доказів, заявляє клопотання і висловлює свою думку щодо клопотань інших учасників судового розгляду, подає докази. Після закінчення дослідження доказів у справі прокурор, керуючись вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням, виступає з промовою в судових дебатах, в якій викладає свої міркування з приводу доведення обвинувачення, застосування кримінального закону і міри покарання для підсудного або відмови від обвинувачення.

Викладене дозволяє дійти висновку, що участь прокурора при розгляді кримінальної справи в суді регламентується кримінально-процесуальним законом і її слід розглядати у вигляді чотирьох узагальнених процесуальних форм прокурорської діяльності, а саме: участь як державного обвинувача; оскарження або підготовка перегляду судових рішень (подання апеляції, внесення касаційних подань, ініціювання перегляду судових рішень у порядку виняткового провадження); участь при вирішенні судом питань, пов'язаних з виконанням судових рішень. У зазначених формах прокурор діє в порядку і в межах повноважень, визначених кримінально-процесуальним законом⁹⁷.

Отже, ми маємо можливість визначити саме поняття “кримінальна справа”. Слід розуміти це поняття як особливе документальне утворення, сформоване органом дізнання або досудового слідства з метою фіксації в установленому кримінально-процесуальним законом порядку факту, змісту і результатів процесуальної діяльності при розслідуванні злочину для встановлення істини у справі, притягнення винного (винних) у скоєнні злочину до кримінальної відповідальності, захисту прав потерпілих, держави і дотримання законності в цілому.

Аналіз усіх вимог, що стосуються різних аспектів рішень, які приймають дізнавачі, слідчі, прокурори або судді, дозволяє дійти висновків, які в юридичній літературі в такому контексті відсутні, а саме:

- формальні вимоги, що належать до процесуальних форм рішень про порушення кримінальної справи, притягнення як обвинуваченого, визнання особи потерпілою тощо (до процесуальних актів) і вимоги, що стосуються їх змісту, повинні

відповідати вимогам як до форми процесуального документа, так і до його змісту, і тому їх необхідно називати загальними вимогами до процесуальних актів;

- якщо розглядати зазначені питання у взаємозв'язку з урахуванням зворотного зв'язку, то слід звернути увагу на те, що загальні вимоги до процесуального акта обумовлюють специфіку як формальних, так і змістовних вимог, які зобов'язані забезпечити їх реалізацію в правозастосовній діяльності органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду;
- викладене показує, що існує не тільки взаємозв'язок розглянутих вимог, але і їх взаємозалежність. Причому таке співвідношення є не формальним, а глибоко змістовним, саме тому зазначені вимоги обумовлюють і стабільність, і функціональну ефективність прийнятого рішення.

Таким чином, усі процесуальні форми прокурорського нагляду за дотриманням законності під час проведення дізнання і досудового слідства з урахуванням мети їх використання можна класифікувати так:

- 1) виявлення порушень закону;
- 2) усунення порушень закону;
- 3) попередження порушень закону.

Можна погодитися з науковцями⁹⁸, що класифікація процесуальних форм прокурорського нагляду необхідна, тому на неї звертається увага не тільки в науковій літературі⁹⁹, а й у практичній діяльності¹⁰⁰.

Але, незважаючи на високий ступінь кодифікації процесуальних норм щодо діяльності прокурора у сфері судочинства, залишається невирішеною низка проблемних питань. І першим серед них постає питання про роль прокурора в судовому процесі – ким він повинен бути: учасником, який представляє та захищає інтереси держави та інших осіб, тобто виконує представницьку функцію, чи посадовою особою, яка від імені держави дає юридичну оцінку відносинам, що становлять предмет розгляду, і вживає заходів щодо виправлення судових помилок, тобто здійснює нагляд за законністю дій учасників судового процесу та судових рішень у кримінальних справах. Іншими словами, прокурор в суді є рівноправним учасником чи особливою процесуальною фігурою, наділеною виключними повноваженнями нагляду за діями та рішеннями інших учасників процесу, у тому числі й самих суддів.

Особливе процесуальне становище прокурора в судовому процесі сумнівів не викликає. Згідно зі ст. 35 Закону України “Про прокуратуру” прокурор може вступати в справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства. Таке право прокурора закріплене в усіх процесуальних кодексах і дозволяє йому своєчасно стати на захист прав і свобод людини, законних інтересів держави та суспільства. Жоден інший учасник судочинства не наділений такими повноваженнями.

У кримінальному судочинстві прокурор діє у двох процесуальних формах: підтримує державне обвинувачення в кримінальній справі або висловлює свою думку при розгляді інших питань, що виникають при виконанні вироків, звільненні від покарання, знятті судимості тощо. Представницької форми діяльності прокурора в цьому виді судочинства законом не передбачено.

Розгляд кримінальних справ у суді відбувається на засадах змагальності – державне обвинувачення в суді здійснює прокурор (ст. 16-1 КПК). Виходячи зі змісту ст. 36 Закону України “Про прокуратуру”, підтримання прокурором державного обвинувачення в суді полягає в тому, що він бере участь у дослідженні доказів, подає суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону й об’єктивною оцінкою зібраних у справі доказів.

Функція підтримання обвинувачення визначена Конституцією України як першочергова (п. 1 ст. 121) і займає значне місце за своїм обсягом у діяльності прокуратури. Так, у 2007 р. прокурорами України підтримане державне обвинувачення за 316 153 справами¹⁰¹, у 2006 р. за 317 881 справою¹⁰². З огляду на необхідність підтримання державного обвинувачення за кожною справою, за винятком приватного обвинувачення, прокуратура стикається із серйозними проблемами при забезпеченні вимог закону щодо змагальності в кримінальному процесі. Брак достатньої кількості штатних співробітників органів прокуратури, брак часу на підготовку обвинувачів до судового процесу, високе психічне та фізичне навантаження негативно позначаються на якості та ефективності виконання прокуратурою цієї конституційної функції. Виходом із становища, що склалося, може бути запровадження в Україні системи мирових суддів, у яких розглядалися б справи про злочини незначної тяжкості без участі прокурора, а

обвинувачення за такими справами підтримували б потерпілі або їх представники; розширення кола злочинів так званого приватного обвинувачення; підтримання державного обвинувачення за певними категоріями кримінальних справ середньої тяжкості представниками органів дізнання тощо.

Таким чином, у тих випадках, коли прокурор бере участь у кримінальній справі як державний обвинувач, він є учасником процесу і сприяє правильному застосуванню судом кримінального закону, всебічному, повному й об’єктивному дослідженню обставин справи, призначенню справедливого покарання.

Разом з тим Кримінально-процесуальний кодекс передбачає випадки, коли прокурор бере участь у кримінальному судочинстві не як державний обвинувач. Це має місце при розгляді судом питань, пов’язаних з виконанням вироків (ст. 417 КПК), застосуванням судом примусового лікування до засуджених (ст. 411-1 КПК), розглядом судом клопотань про зняття судимості (ст. 414 КПК), розглядом клопотань про включення часу відбування виправних робіт до загального трудового стажу (ст. 414-1 КПК), застосуванням умовного дострокового звільнення від відбування покарання із заміною невідбутої частини покарання більш м’яким (ст. 407 КПК), виконання закону, якщо звільняє від покарання або пом’якшує покарання внаслідок зміни кримінального закону, застосування судом амністії. У всіх названих вище випадках неявка прокурора в судові засідання не зупиняє розгляду справи і, отже, участь його не є обов’язковою. У всіх зазначених випадках участі у справі прокурор висловлює свою думку.

У всіх зазначених випадках прокурор використовує своє право участі в справі в порядку здійснення функції нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах та застосуванні примусових заходів, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Такий обов’язок безпосередньо покладений на нього ст. 415 КПК України та п. 4 ст. 5 Закону України “Про прокуратуру”. Якщо це так і прокурор сам здійснює нагляд за вирішенням судом питань, пов’язаних з виконанням вироку, звільненням від покарання, зняттям судимості тощо, то ця наглядова роль прокурора, якщо вона здійснюється в судовому процесі, суперечить принципу незалежності судової влади як однієї з гілок влади взагалі. Інша справа, якщо прокурор виконує представницьку функцію і бере участь у їх розгляді як рівноправний

учасник судового процесу. У таких випадках участь прокурора потрібно розглядати як захист прав засудженого, а не нагляд за законністю виконання судових рішень у кримінальних справах. Прокурору достатньо права на оскарження судових рішень, незалежно від участі в справі, якщо є дані про порушення закону під час їх судового розгляду. Тому правильним буде виключити із зазначених статей вказівку на участь прокурора у розгляді таких категорій справ.

Обов'язкова участь прокурора і захисника передбачена тільки в разі застосування примусових заходів медичного характеру (ст. 419 КПК), їх скасування чи заміну (ст. 422 КПК), застосування до неповнолітніх примусових заходів виховного характеру (ст. 447 КПК). І це правильно, оскільки повністю відповідає загальновизнаним міжнародним принципам судочинства та ролі в ньому прокурора. У випадках обов'язкової участі прокурор фактично виконує функцію обвинувачення: надає докази вчинення суспільно небезпечного діяння неосудними особами або такими, які не досягли віку кримінальної відповідальності, та обґрунтовує необхідність застосування тих чи інших примусових заходів, висловлюючи свою думку. Зазначена роль прокурора впливає з принципу змагальності в судовому процесі.

Представництво інтересів громадян та держави в суді на відміну від досудового слідства та підтримання державного обвинувачення регламентується Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, а також Кодексом адміністративного судочинства України.

Так, Цивільний процесуальний кодекс форму участі прокурора як сторони в процесі окремо не виділяє. Ст. 45–46 ЦПК України передбачають процесуальні форми участі прокурора при його зверненні до суду із позовними заявами про захист прав, свобод громадян, інтересів інших осіб або держави чи суспільних інтересів, та при їх розгляді. Також він має процесуальні права й обов'язки особи, в інтересах якої діє, за винятком права укладати мирову угоду.

Крім того, прокурор, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення внаслідок виняткових або нововиявлених обставин, має право знайомитися з матеріалами справи в суді.

Слід також зазначити, що ст. 119–124 ЦПК України передбачають форму і зміст позовної і зустрічної позовної заяви. У них зазначено, що як позовна заява, так і зустрічна позовна заява подаються також і прокурором у письмовій формі¹⁰³. Ст. 210 Сімейного кодексу України передбачає право прокурора на звернення до суду з позовом про скасування усиновлення або визнання усиновлення недійсним.

У цивільному судочинстві обов'язкова участь прокурора передбачена лише в одному випадку – при розгляді заяви про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку (ст. 284 ЦПК). У цьому випадку вимога закону про обов'язкову участь прокурора у судовому розгляді такої справи також суперечить принципам судочинства з підстав, наведених вище. Прокурор повинен брати участь у розгляді такої справи тільки в разі ініціювання розгляду справи, зберігаючи право на оскарження судового рішення.

Більш детальну регламентацію процесуальних форм участі прокурора передбачає Господарський процесуальний кодекс України. Так, ст. 2 ГПК України передбачає, що прокурор або його заступник звертається до господарського суду в інтересах держави з позовною заявою в письмовій формі, в якій самостійно визначає, у чому полягає порушення інтересів держави та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також визначає орган, уповноважений державою здійснювати необхідні функції в спірних відносинах.

Але тут існує невирішена проблема, яка полягає в тому, що відповідно до ст. 2 ГПК України господарський суд порушує справу за позовними заявами прокурорів та їх заступників, які звертаються до господарського суду в інтересах держави. Отже, прокурор не має права звертатися до господарського суду з позовною заявою в інтересах громадян. У той же час ст. 29 ГПК надає прокурору право брати участь у розгляді справ, порушених за позовами інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави. На практиці часто виникає необхідність захисту прокурором законних інтересів громадян-акціонерів, якщо вони не мають можливості самостійно захистити свої права через інвалідність, похилий вік, незадовільний матеріальний стан тощо, але звернутися до суду на захист порушених прав цих громадян прокурор не має права. Проблема досить актуальна в умовах поширення в Україні так званих рейдерських атак на

майнові права акціонерів прибуткових підприємств. Тому з метою посилення захисту прав людини і громадянина в ГПК необхідно внести зміни, що нададуть прокурору право заявляти позови в інтересах не тільки держави, але й громадян.

Відповідно до ст. 18 ГПК України прокурор є учасником судового процесу і має право заявляти мотивований відвід судді в письмовій формі (ст. 20 ГПК України). Прокурор, як правило, бере участь у розгляді справ за його позовом, а також може вступити за своєю ініціативою в справу, порушену за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави (ст. 29 КПК). Крім того, він може в письмовій формі направити апеляційне, касаційне подання, подання про перегляд рішення за нововиявленими обставинами або повідомити суд і взяти участь у розгляді справи, порушеної за позовом інших осіб.

Про свою участь у вже порушеній справі прокурор повідомляє господарський суд у письмовій формі, а в судовому засіданні підтверджує ще й усно. Відмова позивача від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє останнього права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті¹⁰⁴.

Як і інші сторони в господарському процесі, прокурор надає докази, у тому числі в письмовій формі, а також за необхідності заявляє відвід експерту.

Відповідно до ст. 54 ГПК України позовна заява до господарського суду подається в письмовій формі і підписується прокурором чи його заступником. У ГПК також містяться положення, що визначають конкретні реквізити, які мають бути зазначені в позовній заяві¹⁰⁵.

У разі незгоди з рішенням місцевого господарського суду прокурор протягом 10 днів має право подати апеляційне подання (ст. 91 ГПК України), обов'язково в письмовій формі і з дотриманням певних реквізитів, у тому числі:

- найменування апеляційного господарського суду, до якого подається подання;
- найменування місцевого господарського суду, який прийняв рішення, номер справи та дату прийняття рішення;
- вимоги прокурора і підстави, з яких порушено питання про перегляд рішення, з посиланням на законодавство і матеріали, що є у справі або подані додатково;

- перелік документів, доданих до подання, і підпис прокурора або його заступника¹⁰⁶.

Закон вимагає від прокурора в разі апеляційного подання надіслати сторонам його копію і копію документів, які відсутні в справі¹⁰⁷. За прокурором залишається також право відмовитися від подання.

Прокурор має право протягом одного місяця направити касаційне подання на рішення місцевого господарського суду, що набуло чинності та постанову апеляційного суду, якщо він з ними не згоден. Як і апеляційне, касаційне подання також направляється в письмовій формі з додержанням всіх реквізитів, передбачених ст. 111 ГПК¹⁰⁸.

Слід зазначити, що Генеральний прокурор України за наявності підстав в установленому законом порядку також має право в касаційному порядку оскаржити постанову Вищого господарського суду України, прийняту за наслідками перегляду рішень місцевого господарського суду, що набули чинності, чи постанови апеляційного суду, а також ухвалу Вищого господарського суду України про повернення касаційного подання до Верховного Суду України¹⁰⁹.

Ст. 113 ГПК України надає прокурору процесуальне право за нововиявленими обставинами не пізніше двох місяців з дня встановлення зазначених обставин надіслати в господарський суд у письмовій формі подання про скасування або зміну прийнятого рішення¹¹⁰.

Крім того, більш чітко завдання із зазначеного питання поставив Генеральний прокурор України у наказі від 29.11.2006 р. № 6-гн "Про організацію представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень"¹¹¹. Основними завданнями представництва в суді слід вважати реальний захист прав і законних інтересів осіб, які не спроможні з будь-яких причин самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, невизначеного кола осіб, права яких одночасно порушуються, а також захист інтересів держави, що порушуються чи можуть бути порушені через протиправні дії фізичних або юридичних осіб.

Здійснення представницьких функцій можливе шляхом таких процесуальних форм:

- підготовка та звернення до суду з позовами, заявами, адміністративними позовами (далі – позови, заяви);

- участь у розгляді судами справ;
- ініціювання перегляду незаконних судових рішень;
- захист прав громадянина або інтересів держави при виконанні судових рішень;
- вжиття передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону при здійсненні судочинства, відповідальності винних у цьому осіб.

Пріоритетним для прокурорів вважається захист соціальних і майнових прав неповнолітніх, інвалідів, людей похилого віку, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також захист державних інтересів, що стосуються оподаткування, стягнення сум до бюджету, відчуження державного майна, у тому числі через процедуру банкрутства, земельних відносин, усунення порушень, пов'язаних з корупційними діями.

За наявності підстав для захисту прав громадян і державних інтересів шляхом підготовки та звернення до суду з позовом, заявою, принесення протесту на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення (крім справ про порушення митних правил та прикордонного режиму, корупційні дії) Головним управлінням, управлінням і відділам Генеральної прокуратури України, управлінням і відділам прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратур регіонів та Військово-Морських сил України необхідно своєчасно передавати до підрозділів представництва інтересів громадян і держави в судах матеріали перевірок з висновками про необхідність застосування представницьких повноважень, принесення протесту разом з оформленими та засвідченими відповідно до чинного законодавства документами, що подаються до суду як докази.

Підрозділам представництва інтересів громадян і держави в судах за наявності підстав слід готувати позови, заяви, протести та надсилати їх до суду за підписом прокурорів або їх заступників. Під час підготовки позовів, заяв мають забезпечуватися їх повнота та вмотивованість, дотримуватися вимоги закону до форми і змісту позовів, заяв та підсудності спорів. При цьому слід посилається на норми матеріального і процесуального права, якими регулюються відповідні правовідносини, на конкретні докази, долучати їх до позовів, заяв.

Звертаючись із позовом, заявою до суду не за місцем знаходження прокуратури, копію позову, заяви слід негайно надсилати

відповідному прокуророві для забезпечення його участі в розгляді справи та письмово інформувати про це суд, до якого направлені матеріали. Прокурору, що забезпечував участь у суді, негайно повідомляти прокурора, який направив позов, про результати його розгляду.

Прокурору, який заявив позов, необхідно контролювати його розгляд у суді, своєчасно реагувати на факти безпідставної відмови судами в прийнятті та поверненні позовів, заяв, тяганини при їх розгляді.

Прокурори повинні брати участь у розгляді судами справ у випадках, передбачених законом, або коли суд визнає це за необхідне.

Участь у розгляді цивільних і адміністративних справ за позовами, заявами прокурора в місцевих загальних судах забезпечується, як правило, прокурорам за місцем розташування суду. При цьому організація участі прокурорів у розгляді справ в апеляційних, місцевих господарських та окружних адміністративних судах покладена на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратур областей і прирівняних до них за місцем знаходження зазначених судів.

Природоохоронні, транспортні прокурори, прокурори з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах беруть участь у розгляді справ за їх позовами, заявами у місцевих загальних судах за місцем знаходження прокуратур.

Організація участі прокурора в розгляді справ у касаційній інстанції у Вищому господарському суді України, Вищому адміністративному суді України, Верховному Суді України покладена на Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень Генеральної прокуратури України.

З метою ефективного та своєчасного застосування повноважень щодо захисту в суді прав громадян або інтересів держави шляхом участі в справах за позовами інших осіб, ініціювання перегляду судових рішень у справах, розглянутих без участі прокурора, необхідно виявляти та відслідковувати відомості про наявність на розгляді в судах справ чи винесених судових рішень, що порушують права громадян або інтереси держави та потребують застосування представницьких повноважень прокурора. Слід також активно застосовувати надані законом процесуальні повноваження

щодо участі за своєю ініціативою в розгляді будь-якої справи та вступу в справу, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадян або держави. Рішення про вступ у справу повинні приймати керівники прокуратур або їх заступники, керівники самостійних галузевих підрозділів Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня. Про намір вступити в розгляд справи, порушеної з ініціативи інших осіб, суд необхідно повідомляти письмово.

Крім того, слід забезпечити участь прокурорів за своєю ініціативою при розгляді судами справ про: усиновлення дітей іноземцями; позбавлення батьківських прав; стягнення коштів за рахунок державного бюджету; звільнення від арешту майна, яке стягується в дохід держави.

Керівники структурних підрозділів прокуратур, прокурори міського й районного рівнів зобов'язані контролювати якість підготовки прокурорів до судових засідань, участь у судових процесах, повноту та своєчасність застосовування наданих процесуальних повноважень.

За кожним позовом, заявою, а також у кожному випадку вступу прокурора в справу шляхом участі або внесення апеляційного, касаційного подання (скарги), заяви про перегляд за винятковими чи нововиявленими обставинами в прокуратурі зобов'язані вести окреме наглядове провадження, в якому мають бути копії: позову, заяви; матеріалів, що підтверджують заявлені вимоги; зауважень на протоколи судових засідань; судових рішень, скарг, подань чи інших процесуальних документів; відомості про хід судового процесу; довідок про результати розгляду справи, погоджених з керівництвом прокуратури (структурного підрозділу), та даних про реальне виконання рішень суду.

Участь у розгляді справ у цивільному, господарському, адміністративному судочинстві в порядку представництва в суді прокуратури як юридичної особи здійснюється підрозділами представництва інтересів громадян і держави в судах. До розгляду таких справ можуть залучатися працівники прокуратур, їх структурних підрозділів за місцем знаходження суду, а також дії яких оскаржуються.

Прокурори всіх рівнів у межах своєї компетенції повинні забезпечувати своєчасне передбачене законом процесуальне реагування на незаконні рішення суду в цивільних, господарських, адміністративних справах, постанови по справах про адміністра-

тивні правопорушення та якісну підготовку апеляційних, касаційних скарг, подань, протестів, заяв і скарг за нововиявленими та винятковими обставинами. При направленні до суду зазначених документів надсилати їх копії до прокуратур вищого рівня, прокурору, який забезпечує участь у справі, а касаційних скарг, подань, скарг за винятковими обставинами – до Генеральної прокуратури України.

Внесення апеляційних подань, скарг на рішення у цивільних, господарських та адміністративних справах забезпечується керівниками прокуратур, працівники яких брали участь у розгляді справ у суді першої інстанції.

Касаційні подання, скарги у цивільних, господарських та адміністративних справах вносяться прокурорами обласного рівня та їх заступниками, які забезпечували участь у суді апеляційної інстанції, господарському суді або за позовами, заявами яких чи підпорядкованих їм прокурорів розглянуто справу.

Прокурорам районного рівня та їх заступникам вносити касаційні подання, скарги на ухвали про повернення апеляційного подання, скарги або залишення апеляційної скарги без розгляду, відмову у відкритті апеляційного провадження.

Про направлення подання, скарги, заяви та справи до апеляційного чи касаційного суду і дату призначення справи до розгляду слід негайно повідомляти прокурора, який забезпечує участь у суді, а при оскарженні рішення суду за позовом, заявою прокурора іншими особами надсилати копію скарги, заперечення на неї та необхідні матеріали прокурору за місцем розташування зазначених судових інстанцій.

Касаційні подання за господарськими справами до Верховного Суду України, скарги за винятковими обставинами у цивільних та адміністративних справах вносяться за підписом керівників Генеральної прокуратури України, у тому числі за мотивованими клопотаннями прокуратур обласного рівня.

Протести на постанови суддів у справах про адміністративні правопорушення до Верховного Суду України вносяться через Головне управління представництва в суді, захист інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень (крім справ про порушення митних правил та прикордонного режиму, корупційні діяння).

Прокурори вживають заходів щодо всебічного, повного й об'єктивного розгляду звернень фізичних і юридичних осіб з питань

представництва інтересів громадян і держави в судах, їх захисту при виконанні судових рішень. У разі необхідності здійснюються перевірки, вимагаються додаткові матеріали та докази.

Скарги на судові рішення за цивільними, господарськими, адміністративними справами та постанови суддів у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі передбачені ч. 1 ст. 15 КУпАП, вирішуються міським, районним, міжрайонним прокурором, підрозділами представництва прокуратур областей, міст Києва і Севастополя, а в Генеральній прокуратурі України – Головним управлінням представництва в суді, інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень (крім справ про порушення митних правил та прикордонного режиму, корупційні діяння).

За відсутності підстав для ініціювання перегляду рішень судів складаються мотивовані висновки з наведенням аргументів, що спростовують докази заінтересованих осіб, долучаються копії судових рішень, виписки з матеріалів справи та інші документи.

Прокурори всіх рівнів та їх заступники, керівники відділів захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень (старші помічники прокурора) зобов'язані також вживати заходів, спрямованих на своєчасне й реальне виконання судових рішень, прийнятих за справами за позовами, заявами прокурора; вимагати від стягувачів своєчасно направляти для виконання документи та в повному обсязі реалізовувати визначені законом права сторони у виконавчому провадженні; використовувати право прокурора на відкриття виконавчого провадження за його заявою на підставі виконавчого документа. У випадках відкриття виконавчого провадження за заявою прокурора, який набуває статусу учасника виконавчого провадження, користуватися правами, визначеними Законом України “Про виконавче провадження”, у тому числі оскаржувати незаконні дії (бездіяльність) органів державної виконавчої служби та їх посадових осіб; забезпечити належний захист інтересів громадян, які не спроможні самостійно їх захистити, і держави при виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб). Перевіряти дотримання законодавства в діяльності Державної виконавчої служби, Державного казначейства, податкових органів, банківських, кредитно-фінансових установ, інших суб'єктів, які виконують рішення, та їх посадових осіб, а також арбітражних керуючих при виконанні ними судових рішень.

Відповідно до ст. 60 КАСУ у випадках, встановлених законом, процесуально прокурор може звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах, а також прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Користуючись усіма передбаченими законом правами представника, повноваження прокурора мають певні особливості в адміністративному судочинстві. Так, відповідно до ст. 61 КАСУ прокурори не можуть закінчувати справу примиренням.

Відмова прокурора від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі.

Якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, не підтримує позовні вимоги, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Крім того, прокурор, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, має право знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді.

Кодекс адміністративного судочинства України випадків обов'язкової участі прокурора в розгляді окремих категорій справ не передбачає, що відповідає сучасним вимогам теорії та практики.

Слід також зазначити, що неузгодженість сучасного законодавства про прокуратуру з іншими законами призводить до необхідності використання процесуальної форми для реалізації результатів наглядової функції.

Справа в тому, що здійснення нагляду передбачає відповідні форми прокурорського реагування на виявлені порушення законів. Традиційно такими формами визнаються встановлені Законом України “Про прокуратуру” протест, подання і припис. Причому, як уже зазначалося, найбільш поширеною формою реагування на незаконні акти різноманітних суб'єктів є

принесення прокурором протесту на незаконний акт. У ст. 21 Закону України “Про прокуратуру” встановлено, що протест зупиняє дію опротестованого акта, а орган, який видав цей акт, повинен розглянути протест, прийняти за ним рішення і повідомити про це рішення прокурора. У разі відхилення протесту прокурор має право звернутися до суду з позовом про визнання опротестованого акта незаконним та його скасування.

Однак виявляється, що процедура визнання актів органів місцевого самоврядування незаконними, їх зупинення та скасування має певні відмінності від аналогічних процедур стосовно правових актів, що видаються іншими органами, і не може ґрунтуватися виключно на нормах Закону України “Про прокуратуру”.

Так, ч. 10 ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”¹¹² встановлює, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. З цієї норми випливає, що висновок про незаконність акта органу місцевого самоврядування може зробити лише суд, а відповідно до ст. 21 Закону України “Про прокуратуру” протест вноситься на незаконний акт. Очевидна колізія в тому, що в цьому випадку висновок про незаконність робить не суд, а прокурор.

Більше того, у ч. 2 ст. 144 Конституції України встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

До вимог Конституції України дія акта органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції чи законам України може бути зупинена лише за умови одночасного внесення прокурором протесту на цей акт, а також його звернення до суду з позовом про визнання такого акта незаконним і скасування його або визнання недійсним повністю чи частково. Це випливає з того положення, що законодавством не передбачено інших процедур зупинення дії актів органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України.

Відповідно до ч. 1 ст. 124 Конституції України делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Тобто на сьогодні єдиним способом зупинити дію акта органу місцевого са-

моврядування та визнати його незаконним є звернення до суду з відповідним позовом.

Такий стан речей потребує від прокуратури серйозного перегляду практики опротестування рішень органів місцевого самоврядування, що склалася.

Ще однією суттєвою проблемою є проблема опротестування актів органів місцевого самоврядування, що мають індивідуальний характер. Відомо, що правові акти індивідуального характеру розраховані на одноразове використання (застосування) і вичерпують свою силу після реалізації припису, який в них міститься, тобто після настання відповідних правових наслідків. Очевидно, що після настання таких наслідків дія відповідного акта припиняється автоматично. Отже, внесення протесту на правовий акт індивідуальної дії має сенс лише в період між моментом набуття ним чинності та моментом настання правових наслідків, передбачених цим актом.

Розглянемо такий приклад. Відповідно до Земельного кодексу України сільські, селищні та міські ради можуть здійснювати безоплатне надання громадянам земельних ділянок із земель комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель й споруд, ведення садівництва, індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів. Відповідна рада розглядає подані громадянами заяви і в разі згоди на виділення земельної ділянки дає дозвіл на розроблення проекту її відведення. Це оформляється у вигляді рішення ради. Після розроблення проекту відведення земельної ділянки і його погодження згідно із законом відповідна рада розглядає зазначений проект і приймає рішення про надання земельної ділянки у власність, на підставі якого оформляється державний акт на право власності на земельну ділянку. Однак право власності на земельну ділянку громадянин набуває з моменту одержання ним згаданого акту.

У цьому випадку дія рішення про надання дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки закінчується в момент завершення його розроблення. У свою чергу, дія рішення про надання земельної ділянки у власність закінчується в момент оформлення державного акта на право власності на земельну ділянку.

Якщо при здійсненні прокурорського нагляду буде виявлено, що рішення про надання згоди на розроблення проекту відведення земельної ділянки є незаконним, то протест на це рішення має бути внесений до завершення розроблення відповідного проекту, інакше зупинення дії такого акта втрачає сенс. Аналогічним чином протест на рішення про надання земельної ділянки у власність має бути внесений до моменту оформлення Державного акта на право власності на землю.

Однак на практиці трапляються випадки, коли протести на зазначені вище рішення вносяться через певний час після отримання громадянами державних актів на право власності на земельні ділянки. Фактично такі протести жодним чином не сприяють відновленню законності, адже органи місцевого самоврядування не можуть на них відреагувати належним чином. Задовольнити такі протести неможливо з огляду на вимоги ст. 144 Конституції України та ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування”, а їх відхилення фактично можливе лише за умови незгоди з точкою зору прокуратури, викладеною в протесті.

Але навіть за умов своєчасного реагування необхідно вчиняти відповідні дії щодо усунення правових порушень, які настали в разі прийняття незаконних актів органами місцевого самоврядування. У наведених прикладах відновлення законності можливе за умов скасування державних актів на право власності на земельну ділянку. Але тут усе відбувається значно складніше.

Нагадаємо, що згідно з ч. 2 ст. 328 Цивільного кодексу України право власності вважається набутих правомірно, якщо інше не впливає із закону або незаконність набуття права власності не встановлена судом. Щодо наших прикладів можна стверджувати, що для скасування державного акта на право власності на земельну ділянку необхідно в судовому порядку встановити незаконність рішень органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки та про надання земельної ділянки у власність.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що більш ефективним з погляду відновлення законності є звернення прокурора до суду з позовом про визнання незаконним правового акта органу місцевого самоврядування та його скасування, тобто використання процесуальної форми діяльності прокуратури.

Чинне законодавство про відповідальність за адміністративні правопорушення, зокрема КУпАП, не передбачає апеляційного

та касаційного оскарження постанов суддів, що суперечить загальному принципу оскарження судових рішень. Зберігається старий порядок перегляду постанов суддів у порядку нагляду за протестами прокурора, що не відповідає вимогам сучасного процесу, не гарантує права на захист. Крім того, існують термінологічні незгодженості між нормами КУпАП та Митного кодексу України. У першому з них мова йде про протест прокурора (ст. 390), а в другому – більш пізньому, про подання прокурора (ст. 394). Зазначене свідчить про необхідність відповідної уніфікації порядку оскарження судових рішень та відповідної термінології.

На відміну від досудового слідства підтримання державного обвинувачення в суді та представництво в суді інтересів громадян чи держави при здійсненні прокуратурою інших контролюючих функцій (особливо здійснення нагляду) законодавчо не містить певних процесуальних форм такої діяльності.

У кожному конкретному випадку, виходячи з предмета нагляду, завдань прокурорської перевірки, наявності первинної інформації про об'єкт перевірки, прокурор самостійно визначає послідовність вчинення ним дій. Але слід зазначити, що попри відсутність у наглядової діяльності процесуальної форми в методичних рекомендаціях щодо порядку проведення різноманітних перевірок може зазначатися послідовність проведення певних дій у процесі перевірки.

Проблема загального нагляду в Україні має важливе теоретичне і практичне значення. Незважаючи на те що ця функція прокуратури чинною Конституцією України залишена лише на перехідний період, загальний нагляд існує й досі¹¹³. Закон України “Про прокуратуру” в третьому розділі, присвяченому прокурорському нагляду в конкретних спеціалізованих напрямках діяльності прокуратури, статтю 19 присвячує саме прокурорському нагляду за додержанням і застосуванням законів¹¹⁴. Водночас п. 5 ст. 121 Конституції України деталізує прокурорський нагляд конкретно за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і службовими особами¹¹⁵. Це дозволяє стверджувати, що такий нагляд необхідно розглядати як окрему конституційну першочергову функцію, що покладається на прокуратуру.

Така наглядова діяльність прокуратури повністю відповідає вченню про функції прокуратури¹¹⁶, оскільки є специфічною функцією, яку повинні виконувати прокурори, правовою формою

здійснення нагляду. Сьогодні, згадуючи про загальний нагляд, насамперед слід зазначити, що він продовжує відігравати основну роль у правозахисній діяльності прокуратури, особливо це стосується прав і законних інтересів громадян, а також забезпечення законності й правопорядку в державі.

Повноваження прокурора зазначені в ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”¹¹⁷. Проте його обов’язки і те, яким чином він має застосовувати свої права, там не визначено. Щоб здійснювати прокурорський нагляд і вживати заходів реагування, прокурор повинен постійно підвищувати рівень своєї професійної підготовки. Наказ Генерального прокурора від 20 січня 2006 р. № 2-гн “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України” також у п. 4.6 має тільки декларативний заклик для прокурорів всіх рівнів “систематично організовувати заняття з підвищення кваліфікації підлеглих”¹¹⁸. Яким чином це необхідно робити у різних видах прокурорської діяльності, не визначено.

Досвід показує, що молоді фахівці, які приходять на роботу в органи прокуратури, вважають, що їх права безмежні і вони можуть втручатися в будь-яку сферу діяльності. Тому на місцях прокурори для здійснення загального нагляду змушені проводити підготовку таких кадрів у нетрадиційних формах. Так, у прокуратурі Сумської області в травні 2001 р. були розроблені й затверджені на колегії програми та методичні рекомендації з курсу “Прокурорський нагляд в Україні”¹¹⁹, які з деякими змінами діють і сьогодні. У зазначеному посібнику наведена тематика найбільш актуальних питань, що необхідні прокурорсько-слідчим працівникам під час їх діяльності, визначені непроцесуальні форми їх дій під час проведення перевірок. Було зазначено, що повноваження прокурора при здійсненні загального нагляду безпосередньо не мають владно-розпорядчого імперативного характеру. Прокурор не має права безпосередньо скасовувати правові акти державних органів, органів місцевого самоврядування та інших піднаглядних об’єктів. Згідно зі ст. 29–44 Закону України “Про прокуратуру” в посібнику нагляд за застосуванням і виконанням законів поділено на три групи:

- 1) повноваження з виявлення можливих порушень закону, причин і умов, що їм сприяли;
- 2) повноваження з реагування на виявлені порушення та їх усунення;
- 3) повноваження з попередження порушень закону.

Залежно від теми перевірки перелічуються припустимі форми діяльності прокурора. Наприклад, перед проведенням перевірки дотримання трудового законодавства або стану охорони праці та техніки безпеки прокурору необхідно:

- ознайомитися з відповідними статтями Кодексу законів про працю і відповідними інструкціями з техніки безпеки;
- виробити план перевірки з конкретними питаннями;
- ознайомитися із заявами, скаргами про порушення трудового законодавства і правил техніки безпеки на конкретному підприємстві незалежно від форм власності, урахувати інформацію з цього приводу в засобах масової інформації;
- повідомити керівництво підприємства про свій візит, тому що не завжди прийом раптовості дає необхідний ефект, крім того, перевірка може не відбутися через відсутність необхідних осіб;
- якщо охорону підприємства наймає керівник підприємства, необхідно вирішити з ним питання пропуску, хоча згідно із законом прокурор має право вільного доступу до відповідних об’єктів (ч. 1 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”¹²⁰);
- вивчити документи, у тому числі й журнали реєстрації інструктажів з техніки безпеки на місці, що дозволяє прокурору отримати необхідні пояснення, довідки, у тому числі акти відомчих і міжвідомчих перевірок, а також необхідні матеріали статистики та звітності. Тільки після цього він може зробити висновок про те, чи було порушене законодавство.

Зазначені форми діяльності прокурора, хоча прямо і не передбачені законодавством, проте вони тісно взаємодіють з процесуальними формами, доповнюють одна одну, що дає позитивні наслідки. Після перевірки прокурор повинен скласти довідку про її результати, в якій указати, хто, якого числа, місяця і в присутності якої посадової особи проводив наглядову перевірку, дотримання якого закону перевірялося, які виявлені порушення і що цим порушенням сприяло. Довідку підписують прокурор та посадова особа підприємства. Якщо є можливість, прокурор доповідає колективу про наслідки перевірки. У випадку, якщо порушення, виявлені внаслідок перевірки, були усунуті під час її проведення, то документи прокурорського реагування не вносяться, якщо ж ні, то прокурор вирішує, який документ внести – подати протест чи порушити кримінальну справу.

Генеральна прокуратура України, зважаючи на актуальність питання, підготувала методичні рекомендації “Прокурорський нагляд за додержанням закону України “Про державну податкову службу”¹²¹. Перш ніж провести суцільну або вибіркочку перевірку, необхідно промоніторити обсяг одержаної інформації і залежно від висновків визначитися з постановкою конкретних питань для перевірки. Перед тим як скласти план перевірки, прокурор має детально ознайомитися із законами, які порушені. Необхідно знати Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 04.12.90 з відповідними змінами і доповненнями та інші нормативні акти про податки, які перелічені в методичних рекомендаціях. Крім того, під час перевірки необхідно ознайомитися зі:

- зведеним звітом про результати контрольної роботи державної податкової інспекції в установах (форма № 2-н, щоквартальна);
- зведеним звітом про результати контрольної роботи державних податкових інспекцій з населенням (форма № 2-п, щоквартальна);
- переліченими нормативними актами.

Форми таких звітів не передбачені жодним нормативно-правовим актом.

За наслідками вивчення та аналізу зазначених матеріалів, а також з урахуванням пояснень посадових осіб податкової служби інших підприємств і організацій прокурор складає, як уже зазначалося, довідку про результати перевірки. Крім порушень закону, прокурор позначає в ній, як працює відомча контрольна служба, чи проводяться нею перевірки з дотриманням річних, кварталних та місячних планів, періодичність відомчих перевірок. При цьому порушення планів і графіків проведення перевірок розглядається як одна з передумов порушення закону. Прокурор перевіряє, які заходи реагування вживає податкова інспекція. Про результати перевірки він доповідає в колективі, що не передбачене нормами процесуального права, а потім вносить документ прокурорського реагування.

Стаття 10 Закону України «Про прокуратуру» передбачає координувальну діяльність прокурорів по боротьбі зі злочинністю. Право прокуратури координувати діяльність інших правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю логічно витікає із її ролі та функцій на досудовому слідстві і, виходячи із природного стану ре-

чей, є, на нашу думку, беззаперечним. Разом з тим повноваження прокуратури в цій сфері діяльності необхідно детально виписати в новій редакції Закону України “Про прокуратуру”.

3.4. Методи діяльності прокуратури

Відомо, що поняття метод визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій сфері діяльності¹²².

У теорії управління метод визначається як спосіб або засіб досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління¹²³.

Слово «метод» походить від лат. *methodos* і перекладається як “шлях слідування, теорія, вчення, спосіб досягнення будь-якої цілі, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності”¹²⁴. Методи діяльності прокуратури за радянських часів майже не досліджувалися. У вітчизняній юридичній літературі публікацій на цю тему дуже мало, і висвітлюють вони в основному форму, а не методи діяльності, їх зміст, як правило, не розкривається¹²⁵. Тому автор монографії цю проблему почав досліджувати більш ретельно, урахувавши те, що діяльність органів прокуратури здійснюється різними методами цілеспрямованого впливу на піднаглядний об’єкт¹²⁶. Методи показують, яким чином органи прокуратури та їх посадові особи в процесі своєї діяльності вирішують поставлені перед ними завдання, спрямовані на покращення стану законності в Україні. Відповідно до цього метод діяльності можна визначити як спосіб практичного здійснення завдань і функцій, що стоять перед прокуратурою. Зміст методу дає відповідь на питання про те, у які способи найбільш дієво та раціонально прокуратура може досягти поставленої мети в справі зміцнення законності та боротьби зі злочинністю.

Слід констатувати, що методологічні проблеми діяльності прокуратури майже не досліджувалися. Так, В. Власов з приводу методів діяльності прокуратури зазначав: “Методи як прийоми, способи та шляхи використання форм прокурорського нагляду розробляються передовою практикою і наукою, на відміну від форм вони є численними і не зовсім обов’язковими... Але в основному вони є специфічними, рухливими, гнучкими, мають

можливість пристосовуватися до місцевих умов, відмінностей і навіть конкретних ситуацій. Якщо конкретні форми нагляду є стійкими або змінюються як застарілі чи то неефективні лише законодавцем, то методи вдосконалюються, безперервно розвиваються”¹²⁷.

Науковці-практики Д. Бакаєв, В. Зеленецький, Д. Фінько, на думку автора, більш правильно визначають поняття методу нагляду – як передбачені законом або вироблені прокурорською практикою на підставі закону, даних науки та передового досвіду засоби, прийоми та шляхи реалізації повноважень прокурора¹²⁸. У теорії прокурорського нагляду форми і методи, а також засоби нагляду нерідко ототожнюються й розглядаються як синоніми¹²⁹.

Можна погодитися з В.С. Зеленецьким у тому, що зазначені положення орієнтують нас не стільки на загальнотеоретичні методи, скільки на конкретні засоби, що використовуються прокуратурою під час виконання своїх функцій. Саме тому для усунення методологічної плутанини слід мати на увазі, що методи діяльності прокуратури – це ті прийоми та способи, за допомогою яких прокуратура реалізує свої завдання й функції. Методи визначають якісний бік діяльності, а тому їх удосконалення означає підвищення ефективності діяльності.

Також слід зважати на те, що методи знаходяться в діалектичній єдності з метою діяльності, яка обумовлює специфіку їх застосування. Тому вибір методів певною мірою визначає реальність досягнення поставленої мети. У той же час, методи вказують, завдяки чому чого досягається поставлена мета діяльності.

Досвід та наукове осмислення практики діяльності прокуратури дозволяє визначити риси, що властиві методам діяльності прокуратури, а саме:

- це способи, засоби здійснення впливу прокуратури на піднаглядні об’єкти (фізичних і юридичних осіб);
- вони використовуються з метою забезпечення виконання завдань, покладених на прокуратуру державою, та реалізації їх функцій;
- вони є засобами реалізації компетенції та повноважень, наданих державою прокуратурі;
- вони відображають наявні як в прокуратурі, так і в її посадових осіб повноваження державно-владного характеру щодо застосування необхідних заходів;

- вони відображають зв’язок між прокуратурою (суб’єктом) і піднаглядними об’єктами, тобто між ними існують особливі правовідносини;
- це способи, що забезпечують домінування волі суб’єкта, відповідно до його владних повноважень над об’єктом, на якому здійснюється прокурорський нагляд;
- існує можливість їх неодноразового застосування у процесі здійснення прокурорського нагляду;
- унаслідок того що їх зміст визначається різноманіттям функцій прокуратури, вони мають різну спрямованість;
- зміст керівного впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об’єкта нагляду, стосовно якого методи застосовуються, наприклад, фізична чи юридична особи;
- завжди вважають своїм адресатом конкретний об’єкт;
- вони є найбільш активним елементом в наглядовій діяльності прокуратури. Це пов’язане з тим, що методи сприяють виконанню необхідних функцій та повноважень;
- мають альтернативний характер, тому що їх вибір залежить від мети і характеру завдань, що вирішуються;
- способи впливу урегульовані законом.

Зазначене дозволяє автору викласти власну думку щодо визначення поняття методів діяльності органів прокуратури, а саме: “методи – це способи, прийоми та засоби цілеспрямованого впливу працівників органів прокуратури на піднаглядні об’єкти, що використовуються з метою виконання завдань і функцій у разі виникнення певних правовідносин між прокуратурою і піднаглядним суб’єктом”.

Характерною особливістю правових засобів є те, що в разі їх застосування між прокуратурою і піднаглядними об’єктами, за законністю діяльності яких вона здійснює нагляд, завжди виникають правові відносини владно-розпорядчого характеру. Про це свідчать і проведені дослідження, які визначають, що прокурорсько-наглядова діяльність може здійснюватися лише у формі правових відносин¹³⁰.

При цьому обов’язковим суб’єктом прокурорсько-наглядових правовідносин завжди повинен бути прокурор. А іншими суб’єктами, як вже зазначалося, можуть бути фізичні і юридичні особи.

Змістом наглядових правовідносин є сукупність прав і обов’язків його суб’єктів¹³¹. При цьому слід зважати на те, що зазначені відносини мають свій самостійний предмет, який потребує особливого методу правового регулювання. Тому, якщо виходити із

загальних елементів, які в теорії права є складовими поняття «методи правового регулювання», – порядку встановлення прав і обов'язків, ступеня визначеності наданих прав і обов'язків суб'єктів, характеру правових засобів впливу, підстав і процедури їх застосування, то всі ці елементи притаманні прокурорському нагляду, наприклад, за дотриманням законів у сфері оперативно-розшукової діяльності¹³².

У зазначеній сфері прокурор має право: виявити порушення закону, причини порушення і умови, що йому сприяли; на усунення порушень закону, що припустили органи, які проводять оперативно-розшукову діяльність; на притягнення винних до певної відповідальності.

Діяльність прокуратури здійснюється шляхом використання значної сукупності різноманітних методів. Проте слід зважати на те, що вибір конкретних методів та їх практичне застосування обумовлені низкою факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Для дослідження поставленої мети працівники органів прокуратури у своїй діяльності, у тому числі і управлінській, можуть застосовувати перш за все загальні методи управління: переконання, стимулювання і державний примус. Ці методи, як правило, використовуються прокуратурою в процесі своєї наглядової діяльності. При цьому переконання та стимулювання традиційно передують державному примусу.

Загальні методи набувають особливого характеру, що впливає, по-перше, зі специфічності органів прокуратури, а, по-друге, різноманітності варіантів поєднання переконання, стимулювання та державного примусу. Унаслідок цього вони обумовлюють виникнення цілої групи методів, характерних тільки для діяльності органів прокуратури. Така різноманітність методів, які прокуратура використовує у своїй діяльності, дає підстави для виокремлення більш конкретних методів, які можна назвати спеціальними методами діяльності органів прокуратури. До них, наприклад, можна віднести огляд документів, що перевіряються, – актів ревізії, ліцензій, наказів, протоколів, інших нормативних актів, огляд місця події та ін.

Виходячи з цього, доходимо висновку, що система методів діяльності складається з двох рівнів. До першого рівня належать загальні методи, що використовуються органами прокуратури та її посадовими особами під час виконання поставлених завдань і реалізації функцій, передбачених Законом України «Про проку-

ратуру»¹³³. Також слід зазначити, що загальні методи характеризуються універсальністю, пов'язані з організаційною (фактичною) та правовою формами діяльності органів прокуратури і поширюються на правотворчу, так і на правозастосовну діяльність як у внутрішньоорганізаційних і зовнішньоорганізаційних правовідносинах.

Другий рівень методів діяльності органів прокуратури охоплює так звані спеціальні методи, що застосовуються при проведенні прокурорської діяльності. Спеціальні методи обумовлюються специфікою прокурорської діяльності й особливостями правовідносин. Водночас вони є похідними від загальних методів, виникають, формуються на їх підґрунті, продовжують їх ідею в специфічній сфері діяльності прокуратури, а тому вони прямо чи опосередковано обумовлені загальними методами. Однак слід зважати на те, що якщо елементи загальних методів діяльності прокуратури наявні в усіх ситуаціях, де діють працівники органів прокуратури, то спеціальні методи застосовуються поза системою прокуратури. Інакше кажучи, їх дія спрямована на фізичних і юридичних суб'єктів. Наприклад, оскарження до суду відмови піднаглядного суб'єкта виконати вимоги протесту про порушення закону.

Отже, найбільш поширеним є поділ методів залежно від характеру їх впливу на волю та поведінку людей. Унаслідок цього серед методів органів прокуратури розрізняють переконання, стимулювання і державний примус.

Як відомо, прокуратура України реалізує насамперед правоохоронну функцію держави. Тому у своїй діяльності вона спирається на три основні методи – переконання, стимулювання і державний примус.

Переконання – це метод активного впливу на волю і свідомість людей ідейно-моральними засобами для формування в них поглядів, що базуються на глибокому розумінні сутності прокуратури, її цілей і функцій. Цей метод в основному застосовується у внутрішньо-організаційній діяльності, формує та підтримує необхідність виконання законів України як фізичними, так і юридичними особами, особливо у сфері господарювання.

Невід'ємною умовою результативності та дієвості методів переконання є розуміння цілей і завдань органів прокуратури на конкретному етапі державотворення, відповідність інтересів держави, яку представляють органи прокуратури, конкретним

обставинам, інтересам і потребам, бажання громадян брати участь у боротьбі за дотримання законності в державі.

Для ефективного виконання завдань та функцій прокуратури, виконання вимог протестів, приписів, подань та інших правозастосовних актів використовуються різноманітні за формою заходи переконання, наприклад, зауваження стосовно неточного виконання законів, яке зробив перевіряючий прокурор, роз'яснення наслідків невиконання законів та ін.

Практика показує, що переконання як метод діяльності прокуратури досить поширений, однак ним не слід зловживати. Відповідно до п. 4 ст. 15 Закону України “Про прокуратуру”¹³⁴ “Генеральний прокурор України призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим”. Отже, для призначення прокурора АРК Генеральний прокурор України повинен використовувати саме метод переконання. Він повинен переконати Верховну Раду автономії в тому, що той чи інший прокурор гідний цієї посади.

Переконання можна визначати і як роз'яснення змісту та можливих наслідків неправомірних дій, і як засіб виховання. Цей метод попередження застосовується під час реалізації прокуратурою будь-якої функції і має переваги порівняно з державним примусом як гуманний і найбільш демократичний засіб забезпечення додержання законів у правовій державі. Можливо, слід звернутися до минулого досвіду і законодавчо закріпити таку форму прокурорської діяльності, як письмове попередження про неприпустимість порушення закону.

Використання методу переконання в діяльності органів прокуратури стимулює таку поведінку учасників правовідносин, яка найповніше відповідає поставленій меті. Цей метод повинен формувати в громадян внутрішню потребу до виконання законів.

Щодо методів стимулювання, то вони діють шляхом активного впливу на волю і свідомість суб'єкта права за допомогою матеріальних чи моральних чинників для того, щоб змусити його діяти в інтересах держави. Їх можна поділити на внутрішні й зовнішні. До перших, наприклад, належить метод, передбачений розділом IV Закону України “Про прокуратуру”. Так, стаття 48 зазначеного Закону передбачає такі моральні стимули, як присвоєння почесних знаків “Почесний працівник прокуратури України”, стаття 47 встановлює класні чини органів прокуратури, а стаття 49 характеризує матеріальне та соціальне забезпечення працівників прокуратури залежно від класних чинів.

Другий (зовнішній) чинник є різновидом методу переконання. Сам факт переконання, а не примус є стимулювальним фактором забезпечення належної поведінки громадян щодо дотримання законності, гідної поведінки учасників правовідносин. Тому метод переконання у своїй основі – це засіб виховання. Результатом застосування цього методу є досягнення добровільного виконання вимог документів прокурорського реагування, що, у свою чергу, забезпечує високий рівень правосвідомості громадян. Наприклад, працівник прокуратури, доповідаючи колективу про наслідки перевірки, роз'яснює зміст самого закону і причини його порушення, одночасно позитивно оцінюючи діяльність керівництва суб'єкта господарювання з усунення порушень законності, що може бути висвітлене в засобах масової інформації.

На нашу думку, незважаючи на те що переконання і стимулювання хоча й застосовуються в прокуратурі, домінуючим методом в її діяльності все ж таки є державний примус, тобто “насильницький” (насамперед психологічний) вплив органів і посадових осіб прокуратури на суб'єкт для того, щоб примусити його діяти в інтересах держави.

Забезпечуючи практичне втілення в життя вимог держави щодо зміцнення законності посадові особи органів прокуратури відповідно до Конституції України (ст. 121–123)¹³⁵ та Закону України “Про прокуратуру”¹³⁶ зобов'язані вимагати від зацікавлених осіб дотримуватися виконання законів, а в разі відмови вживати до них примусові заходи¹³⁷.

Можна констатувати, що, застосовуючи метод державного примусу, прокуратура реалізує регулятивні та правоохоронні елементи цього методу. Державний примус, як правило, використовується всупереч волі та бажанню суб'єктів державно-правових відносин у ситуації, коли переконання та стимулювання не впливає на їх поведінку, і вони, як і раніше, не дотримуються вимог закону. Застосування заходів примусу в діяльності прокуратури має певну специфіку, аналіз якої дозволяє виокремити підвид державного примусу, який можна порівняти з адміністративним.

Для державного примусу як методу діяльності органів прокуратури характерні такі ознаки:

- 1) примус, що здійснюють органи прокуратури, має цілеспрямований характер, оскільки метою його є забезпечення законності в Україні, захист прав та інтересів громадян;

- 2) застосування примусових заходів регламентується Законом України “Про прокуратуру”;
- 3) заходи примусу забезпечують дотримання законності в будь-якій сфері, де виявлені порушення законодавства;
- 4) заходи примусу застосовуються посадовими особами органів прокуратури, що здійснювали перевірку й виявили порушення закону;
- 5) система примусових заходів органів прокуратури різноманітна, зокрема, це перевірки документів та відомостей, необхідних для виявлення порушень закону, відібрання пояснень з приводу порушення законів у відповідальних осіб, а також внесення документів прокурорського реагування;
- 6) примусові заходи мають спеціальні підстави для застосування: вони можуть бути застосовані тільки після виявлення порушення закону і отримання від відповідної службової особи пояснень з приводу встановлених правопорушень;
- 7) заходи державного примусу можуть застосовуватися як до фізичних, так і до юридичних осіб (порушення питання про анулювання незаконно отриманої ліцензії);
- 8) примус в основному застосовується в позасудовому порядку.

Зміст методів полягає у встановленні прокуратурою обов’язків чи заборон для учасників правовідносин шляхом внесення прямого припису, протесту, подання, постанови про притягнення винної особи до певного виду відповідальності. Отже, основне призначення примусових методів діяльності прокуратури полягає в тому, що вони практично забезпечують державно-владний характер вимог документів прокурорського реагування, яке підтримується на рівні держави. Якщо розглядати державний примус з погляду адміністративного примусу, то він матиме такі ознаки:

- пряий вплив на керований об’єкт (волю і свідомість особи) за допомогою встановлених прав і обов’язків під час виникнення правовідносин;
- односторонність вибору прокуратурою способу вирішення конкретної ситуації, що склалася під час перевірки;
- безпосереднє застосування примусових заходів для забезпечення усунення порушень законності;
- виконання документів прокурорського реагування безпосередньо особою, з вини якої порушений закон.

Зазначені методи діяльності органів прокуратури можна назвати методами прямого владного впливу, оскільки вони забезпечують ефективність реалізації державою питань, спрямованих на зміцнення законності в Україні.

Прикладом державного примусу, який реалізується прокуратурою, є частина 2 п. 7 наказу Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”, в якому зазначається, що необхідно вживати заходів реагування щодо службових осіб, винних у незаконному притягненні громадян до кримінальної відповідальності, або не вживати заходів щодо відновлення їх прав”¹³⁸. Як бачимо, у цьому разі прокуратура застосовує державний примус до тих, хто намагається “для галочки” сфальсифікувати певні кримінальні справи.

Відомо, що державний примус може бути тільки правовим. Правовий примус – це державний примус, вид і міра якого визначені правовими нормами (застосовується в процесуальних формах).

Правовий примус – це передбачені ст. 20–24 Закону України “Про прокуратуру” повноваження прокурорів щодо нагляду за дотриманням законів, які реалізуються за допомогою протесту (ст. 21), припису (ст. 22), подання (ст. 23) чи постанови (ст. 24)¹³⁹. Крім того, правовий примус органів прокуратури закріплений у процесуальних актах.

Як приклад можна навести застосування методу правового примусу, що впливає з принципу всебічного, повного й об’єктивного дослідження обставин справи, закріпленого ст. 22 Кримінально-процесуального кодексу України. Повнота, всебічність та об’єктивність розслідування є єдиним кримінально-процесуальним принципом, що складається з трьох елементів¹⁴⁰.

Повнота – це необхідність встановлення при розслідуванні не лише факту протиправного діяння та особи, що його скоїла, а й усіх інших обставин, які є предметом доказування за кримінальною справою.

Всебічність передбачає обов’язок слідчого висунути й детально перевірити версії про характер протиправного діяння, обставини та осіб, що його скоїли. Перевірці підлягають усі версії, адже, як зазначено у ч. II ст. 67 КПК України, ніякі докази для слідчого не мають заздалегідь встановленої сили¹⁴¹.

Об'єктивність розслідування означає неупередженість слідчого при дослідженні обставин справи та оцінці зібраних доказів, його прагнення дослідити обставини скоєного злочину відповідно до об'єктивної реальності.

Виникає питання: хто і як має забезпечити неухильність дотримання повноти, всебічності та об'єктивності дослідження обставин кожної кримінальної справи? Звичайно, це повинен здійснювати і слідчий, і орган дізнання, проте досить часті випадки, коли “для галочки” або через особисті причини правоохоронці намагаються притягти до кримінальної відповідальності невинну людину. Саме тут виникає проблема забезпечення засобами прокурорського нагляду повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин кожної справи.

Аналіз змісту статті 30 Закону України “Про прокуратуру” і відповідних норм кримінально-процесуального законодавства переконує нас, що прокурор має повноваження, зобов'язаний і може виконати це завдання, адже, аналізуючи п. 2 цієї статті, бачимо, що прокурор вживає заходів для того, щоб органи дізнання і досудового слідства при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясували обставини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують чи обтяжують його відповідальність.

Отже, повноваження прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законності при розслідуванні злочинів мають владно-розпорядчий, примусовий характер, адже згідно зі статтею 32 Закону України “Про прокуратуру” вказівки прокурора, його заступників, які даються відповідно до кримінально-процесуального законодавства органам, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування, є обов'язковими для цих органів¹⁴². Як бачимо, у цьому випадку органи прокуратури застосовують саме метод правового примусу.

Незважаючи на всі відмінності, методи державного примусу мають і декілька спільних ознак. Найважливішими з них є такі:

- управлінський зміст досліджуваних методів, оскільки вони використовуються в діяльності, яка в основному є управлінською;
- наявність єдиного суб'єкта застосування – прокуратури і її посадових осіб;

- існування цих методів обумовлене єдиною кінцевою метою – дотриманням законності піднаглядними суб'єктами;
- для реалізації зазначених методів прокуратура використовує тільки правові форми своєї діяльності.

Слід зауважити, що досліджувані методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У практичній діяльності органів прокуратури вони застосовуються не ізольовано, а в сукупності, певному співвідношенні та послідовності.

У межах реалізації кожної функції існують властиві саме їй методи діяльності відповідно до повноважень, наданих прокурору для реалізації тієї чи іншої функції. У юридичній літературі не існує єдиної думки щодо характеру повноважень прокурора. Деякі автори стверджують, що прокурор у процесі здійснення нагляду має загальні для всіх галузей прокурорського нагляду повноваження. Інші заперечують це і вважають, що в кожній галузі прокурорського нагляду є специфічні повноваження.

Так, А. Козлов зазначає, що єдиних для всього прокурорського нагляду повноважень не існує¹⁴³. Ми вважаємо, що таке категоричне твердження можна заперечити. Загальновідомо, що деякі наглядові повноваження прокурор може застосовувати в будь-якій сфері прокурорського нагляду, наприклад, у разі проведення перевірок, виклику посадових осіб, відібрання в них усних або письмових пояснень з приводу порушення законів тощо. Тому зазначені повноваження є загальними для всіх галузей прокурорського нагляду¹⁴⁴.

Однак використання загальних повноважень у різних галузях нагляду має свої особливості¹⁴⁵, хоча від цього, на нашу думку, вони не перестають бути загальними. Так, для проведення перевірки в порядку загального нагляду підставою є заяви та інші повідомлення про порушення законності, які вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора (ч. 3 ст. 19 Закону України “Про прокуратуру”¹⁴⁶). Крім того, слід зазначити, що прокурор наділений повноваженнями, які він використовує тільки в окремих сферах своєї наглядової діяльності, наприклад, у разі скасування незаконної постанови слідчого.

Кваліфікативною ознакою для кожної форми прокурорського нагляду, що дозволяє відокремити її від інших наглядових форм, є тільки повноваження, тобто забезпечена законом можливість відповідної поведінки прокурора, тоді як інші передбачені

правовою нормою компоненти відіграють в основному роль стимулятора ефективності того чи іншого повноваження¹⁴⁷. Щодо теми дослідження правомірно стверджувати, що в чинному законодавстві є норми, що регулюють специфічний вид однорідних суспільних відносин, які виникають при здійсненні прокурорського нагляду в тій чи іншій галузі діяльності передбаченої законом. Так, відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону України “Про прокуратуру” повноваження прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законів органами досудового слідства, дізнання регламентуються Кримінально-процесуальним кодексом, який встановлює, крім повноважень, порядок їх реалізації (ст. 100, 227 КПК України)¹⁴⁸. Наведене ще раз підтверджує, що форми прокурорського нагляду – це те, що повинен виконати прокурор, а методи нагляду – те, яким чином і за допомогою яких засобів він має виконувати.

Розглянемо методи, які застосовуються для реалізації окремих функцій прокуратури. Згідно з п. 9 перехідних положень Конституції України¹⁴⁹ та Закону України “Про прокуратуру”¹⁵⁰ за прокуратурою залишилася функція загального нагляду, питома вага якої в діяльності прокуратури, як показує досвід, найбільша, а тому від її успішного здійснення залежить вирішення завдань з боротьби із порушеннями законності, які держава поставила перед прокуратурою. Безпосередній предмет загального нагляду визначений статтею 19 Закону України “Про прокуратуру”, а саме:

- відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;
- дотримання законів про недоторканість особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;
- дотримання законів щодо економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Зазначене не тільки характеризує зміст загального нагляду прокуратури, а й виокремлює загальний нагляд серед інших галузей нагляду. Загальний нагляд здійснюється тільки за властивими для цієї галузі формами і методами діяльності прокуратури. При цьому повноваження прокурора при їх здійсненні не мають владно-розпорядчого, імперативного характеру, тому що прокурор не має права самостійно скасовувати нормативні акти дер-

жавних органів, органів місцевого самоврядування тощо, які не відповідають законам.

Традиційно повноваження прокурора при нагляді за дотриманням законів з певною мірою умовності можна поділити на три групи:

- 1) повноваження з виявлення можливих порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;
- 2) повноваження щодо реагування на виявлені порушення закону та їх усунення;
- 3) повноваження з попередження порушень закону.

Для отримання висновків щодо виявлення можливих порушень закону прокурор застосовує певні методи примусового характеру, наприклад, він має право безпосередньо входити в приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи належності до військових частин. Маючи певну інформацію, отриману за результатами перевірки внаслідок огляду документів чи інших матеріалів, прокурор має можливість виявити порушення, наприклад, стану охорони здоров'я, трудового законодавства тощо. Завдяки письмовому примусу він може отримати матеріали, документи, які необхідні для закінчення перевірки. Після дослідження матеріалів та документів прокурор має право отримати необхідні пояснення, довідки і прийняти необхідні рішення, наприклад, у формі протесту, подання та ін. Невиконання без поважної причини державного примусу прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність (ст. 8 Закону України “Про прокуратуру”¹⁵¹). Така відповідальність передбачена і ст. 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹⁵². Застосовуючи державний примус, прокурор має право вимагати від керівників і колегіальних органів проведення перевірок, ревізій, відомчих та позавідомчих експертиз, а також виділення спеціалістів для їх проведення.

Залучаючи до роботи спеціалістів недержавних органів і структур, прокурор має право застосовувати метод заохочування у вигляді виплати певного гонорару. Допускається також і моральне заохочення.

Отже, повноваження прокурора тісно пов'язані з формами і методами їх виконання, які спрямовані не тільки на запобігання порушень закону, а й причин цих порушень та умов, що їм сприяли

(ст. 23 Закону України “Про прокуратуру”¹⁵³). Слід зазначити, що процедура реалізації прокурорами наданих їм повноважень по суті процесуально не передбачена й не визначена. На нашу думку, ця проблема має бути вирішена в новому Законі України “Про прокуратуру”, оскільки це обумовлене ст. 123 Конституції України, в якій міститься положення про те, що “організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом”¹⁵⁴. У Конституції звертається увага не тільки на статистику функціонування єдиної системи прокуратури (функції, завдання, повноваження, систему, принципи, структуру тощо), а й на порядок діяльності її органів. Тому, на наш погляд, і Закон України має називатися не Закон України “Про прокуратуру”, а, як це сказано в Конституції – “Про організацію і порядок діяльності органів прокуратури України”. У такому разі, крім статистики, у ньому мають бути вписані процедури, порядок, форми і методи здійснення своїх повноважень органами прокуратури, тобто динаміка.

Правозастосовна діяльність прокуратури повинна мати статус інституту окремого умовно-прокурорського наглядового процесу¹⁵⁵, оскільки за своєю суттю прокурорський нагляд можна порівняти з контролем, тому що при його здійсненні використовуються загальні методи контролю, основними з яких є спостереження, перевірки, обстеження та аналіз.

Спостереження передбачає ознайомлення зі станом діяльності об’єкта контролю, тобто відповідної установи.

Перевірка стосується основних питань діяльності і проводиться на місці з використанням балансових, звітних та інших документів.

Обстеження здійснюється за окремими напрямками діяльності й охоплює більш широке коло показників. Цим воно відрізняється від перевірки.

Аналіз проводиться на базі різних видів звітності і відрізняється системним і пофакторним підходом, а також використанням таких аналітичних прийомів, як середні та відносні величини, групування, індексний метод та ін.

За об’єктом дослідження прокурорський нагляд, як і контроль, поділяється на документальний і фактичний.

При документальній перевірці застосовують такі методичні прийоми:

- формальну перевірку документації, спрямовану на встановлення правильності оформлення документів, що підлягають контролю;

- арифметичну перевірку документації, яка полягає в оцінці правильності обліку;
- юридичну (нормативну) оцінку документально оформлених операцій, що визначає відповідність відображених у документі операцій чинному законодавству;
- логічну перевірку, що являє собою логічний контроль об’єктивної можливості документально оформлених операцій;
- зустрічну перевірку, яка передбачає порівняння первинних документів або облікових записів банківської установи, що перевіряється, з аналогічними даними контрагентів.

У разі фактичної перевірки проводиться вивчення фактичного стану об’єктів, що перевіряються, наприклад, перевірка слідчого ізолятора.

Прокурор відповідно до ст. 227 КПК України здійснює нагляд за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства різноманітними методами, а саме:

- перевіряє не менше ніж один раз на місяць виконання вимог закону про прийняття, реєстрацію і розв’язання справ за заявами та повідомленнями про вчинені злочини або ті, що готуються;
- скасовує незаконні і необґрунтовані постанови слідчих та осіб, які проводять дізнання;
- у разі необхідності дає письмові вказівки;
- доручає органам дізнання виконувати постанови про затримання, привод, взяття під варту, проведення обшуку та ін.;
- бере участь у провадженні дізнання та досудового слідства;
- санкціонує проведення обшуку, відсторонення обвинувачення від посади та інші дії слідчого і органу дізнання у випадках, передбачених КПК України;
- продовжує строк розслідування у випадках, передбачених КПК України;
- повертає кримінальні справи органам досудового слідства зі своїми вказівками щодо проведення додаткового розслідування;
- вилучає від органу дізнання і передає слідчому будь-яку справу, передає справи від одного органу досудового слідства іншому та ін.;
- усуває особу, яка проводить дізнання, або слідчого від подальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні справи¹⁵⁶.

Прокурор відповідно до ст. 25 і 208 КПК України при одержанні справи з обвинувальним висновком виконує свої повноваження методом перевірки (чи мала місце подія злочину, чи містить саме діяння склад злочину) та з'ясовує інші обставини справи¹⁵⁷.

Після вивчення справи прокурор діє відповідно до вимог ст. 229–331 КПК України¹⁵⁸. Одержавши від слідчого кримінальну справу, що надійшла в порядку, передбаченому ст. 7, 7-1, 7-2, 7-3, 8, 9, 10 і 11-1 КПК, прокурор перевіряє повноту проведення розслідування, законність постанови і приймає рішення у формі:

- письмової згоди з постановою слідчого і направляє справу до суду;
- письмово скасовує постанову слідчого і повертає йому справу з письмовими вказівками;
- письмово змінює постанову слідчого або виносить нову постанову.

Якщо прокурор отримує скаргу, то відповідно до ст. 23-1 КПК України він зобов'язаний повідомити результати розгляду скарги скарги і обов'язково у письмовій формі.

За клопотанням прокурора в усній або письмовій формі суддя відповідно до ст. 246 КПК України може повернути справу на додаткове розслідування. Беручи участь у судовому засіданні, прокурор вправі заявляти клопотання як в усній, так і в письмовій формі (ст. 264 КПК України)¹⁵⁹.

Відповідно до ч. 8 ст. 348 КПК України прокурор має право оскаржити вирок у формі апеляції, а, керуючись ст. 384 КПК України, – оскаржити судові рішення у формі касаційної скарги.

Методом внесення подання прокурор має право поставити питання про перегляд судового рішення в порядку виключного провадження (ст. 400-7). Аналогічні методи прокурор використовує у справах щодо неосудних або обмежено осудних (ст. 418 КПК України), при процесуальній формі досудової підготовки матеріалів (ст. 430 КПК України), провадженні у справах щодо неповнолітніх (ст. 444, 447, 449 КПК України)¹⁶⁰. Крім того, правові форми діяльності прокурора передбачені Законом України “Про прокуратуру”¹⁶¹.

Досліджуючи методи, які застосовуються прокурором при виконанні іншої функції, тобто участі прокурора в судовому розгляді щодо підтримання державного обвинувачення, слід за-

значити, що провадження кримінальних справ у судах за своєю структурою є складним процесом, який охоплює всі стадії та етапи кримінального судочинства як суд першої інстанції, так і перевірки вироків, постанов і ухвал суду.

Таке провадження охоплює п'ять стадій кримінального процесу, а саме:

- 1) попередній розгляд справи суддею;
- 2) судовий розгляд кримінальної справ, який у свою чергу складається з окремих стадій, у тому числі підготовчої частини судового засідання, судового слідства, судових дебатів, останнього слова підсудного, винесення вироку;
- 3) розгляд справ за апеляцією;
- 4) касаційне провадження;
- 5) перегляд судових рішень у порядку виключного провадження, що складається з проваджень на підставах нововиявлених обставин, порушення вимог законів, що істотно вплинули на правильність судового рішення¹⁶².

У всіх зазначених стадіях судочинства із застосуванням різних методів у межах своїх повноважень беруть участь прокурори.

Ми погоджуємося з думкою О.Р. Михайленка¹⁶³, що функція підтримання державного обвинувачення в суді чи представництво інтересів громадянина або держави в суді у визначених законом випадках не охоплює всіх аспектів, напрямів діяльності прокурора, який, здійснюючи свої повноваження, бере участь у розгляді справ в судах (ст. 204 КПК¹⁶⁴, ст. 13 ЦПК¹⁶⁵, ст. 29 ГПК¹⁶⁶, ст. 250 КУпАП¹⁶⁷).

Щодо методів діяльності прокуратури при провадженні кримінальних справ, то їх можна віднести до процесуальних, тобто вони передбачені Кримінально-процесуальним кодексом. До таких методів належать дослідження доказів прокурором при розгляді справи; підготовка і подання апеляції; внесення касаційних подань на судові рішення і участь при вирішенні судом питань, пов'язаних з виконанням судових рішень. Зазначені процесуальні методи прокурор використовує в межах своїх повноважень.

Прокурорський нагляд за виконанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, відповідає практично всім видам окремої галузі прокурорського нагляду, оскільки має свій об'єкт, предмет нагляду, свої межі, завдання, відповідні методи діяльності прокурора

при виконанні ним своїх повноважень. Специфіка цього нагляду в тому, що методи діяльності неминуче пов'язані із застосуванням примусових заходів, аж до позбавлення підозрюваних чи обвинувачених волі. Крім того, прокурор вживає заходів для того, щоб безпідставно не обмежувалися права, свободи, гарантії та законні інтереси громадян, які були залучені на стадії вирішення питання щодо порушення кримінальної справи та досудового розслідування.

Прокурор при здійсненні нагляду в стадії досудового слідства діє процесуальними методами з позицій дотримання законів піднаглядними структурами. Якщо вимоги закону порушені, то прокурор повинен реагувати.

Стаття 29 Закону України “Про прокуратуру” окремо визначає завдання прокурорського нагляду, а стаття 30 передбачає їх окремо для прокурора¹⁶⁸. Повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства в основному затверджені статтею 227 КПК України¹⁶⁹.

Ці повноваження мають владно-розпорядчий, імперативний характер, а методи, якими вони виконуються, можна характеризувати як примусові. Наприклад, вказівки прокурора органам дізнання, досудового слідства і тим органам, які проводять розшукову діяльність, подані в установленому законом порядку, відповідно до ст. 32 Закону України “Про прокуратуру”, є для цих органів обов'язковими.

Методи виконання повноважень прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законів органами дізнання і досудового слідства з певною умовністю можна поділити на чотири групи:

- 1) методи організаційно-розпорядчого характеру;
- 2) методи з виявлення можливих порушень закону;
- 3) методи з реагування на виявлені порушення та їх усунення;
- 4) методи з попередження можливих порушень закону.

Проаналізувавши повноваження прокурора, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом, можна констатувати, що організаційно розпорядчі методи, які він застосовує, спрямовані на вирішення вихідних питань розслідування злочинів. Наприклад, прокурор дає письмові вказівки щодо порушення кримінальної справи та її розслідування, після вивчення матеріалів справи виносить постанову про скасування постанови про порушення кримінальної справи тощо.

Другий метод застосовується тоді, коли прокурор примусово вимагає для перевірки кримінальні справи, матеріали, плани розслідування та ін.

Третій метод також пов'язаний з примусом. Відповідно до ст. 100 КПК України прокурор скасовує постанову про порушення кримінальної справи або повернення кримінальної справи зі своїми вказівками щодо проведення додаткового розслідування, або з метою об'єктивного розслідування кримінальної справи (за наявності підстав) усуває слідчого, який розслідував справу, або дізнавача.

Щодо четвертого методу, то він також має примусовий характер, наприклад, прокурор санкціонує етапування розшуканого або затриманого обвинуваченого, відсторонення останнього від посади та ін.

Певний інтерес становлять методи прокурорської діяльності в разі виконання прокурором функції представництва прокуратурою інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом¹⁷⁰. По-перше, не всі однозначно розуміють слово “інтерес”, яке відповідно до чинного законодавства¹⁷¹ є предметом представництва. Ми вважаємо, що в суспільному й державному житті слово “інтерес” є складним і недостатньо вивченим явищем, так само і як “інтереси” громадян. Тому ми будемо вважати термін “охоронювані інтереси” і їх захист окремим правовим інститутом конституційного рівня. У Конституції України прямо записано про спільні інтереси громад (ст. 140), про суспільні інтереси (ст. 89), про представництво інтересів громадян або держави в суді (ст. 121). Проте ми розглядаємо лише методи представництва інтересів громадян і держави прокуратурою. Відомо, що юридичні інтереси громадян обумовлені, в першу чергу, їх конституційними правами та свободами і є реальними спонукальними підставами конкретних дій, що мають правове значення і можуть бути юридичними фактами в правовідносинах. Тут слід зазначити, що в Конституції слово “законність” інтересів, які може представляти в суді прокуратура, не вживається, але припускається, оскільки мова йде не про представництво взагалі, а про випадки, визначені законом. Тому прокуратура має представляти в суді не будь-які інтереси, а ті, що пов'язані із законом і ним охороняються. Про охорону прав і законних інтересів громадян прямо записано в ст. 13 ЦПК України¹⁷², у ст. 2 КПК України¹⁷³, у ст. 20, ст. 29 Закону України “Про прокуратуру”¹⁷⁴.

Отже, у випадках, визначених законом, інтереси громадянина і держави в суді представляє прокуратура. Такі випадки передбачені ст. 13 ЦПК України¹⁷⁵, ст. 29 КПК України¹⁷⁶, ст. 33 Закону України “Про прокуратуру”¹⁷⁷, коли громадяни за станом здоров’я чи з інших причин не здатні захистити свої права (неповнолітні, неіде-здатні тощо) і їхні інтереси не захищають особи, які повинні це робити (батьки, опікуни тощо). Проте досвід доводить, що інколи навіть без письмових скарг прокурор усупереч інтересам певної групи громадян вступає в процес, керуючись державним інтересом. Наприклад, праця жінок на важких роботах, на підземних роботах, яка добре оплачується, тому вони не скаржаться, хоча Кодексом законів про працю України така робота жінок заборонена¹⁷⁸. У таких випадках суспільні інтереси за своєю ініціативою має представляти прокурор. По суті, методом є подання заяви до суду, що має примусовий характер, оскільки воно відбувається поза волею громадян. У певних випадках така практика припустима¹⁷⁹. Хоча можна констатувати, що інколи виникає конкуренція інтересів суспільних, державних і громадян окремої категорії.

Процесуальними методами представництва інтересів громадянина в суді є звернення до суду з позовом, участь у розгляді такої справи або участь у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту інтересів громадян або інтересів держави, а також оскарження незаконного рішення суду методом підготовки і внесення апеляційного чи касаційного подання.

Специфікою представництва прокуратури в суді є те, що не потрібні ніякі довіреності, тут діє конституційний припис. При цьому прокурор не має особистого інтересу, він виступає від імені держави на користь громадянина, а в кінцевому підсумку як на користь держави, так і суспільства.

Будучи рівноправним учасником процесу, прокурор під час судового розгляду діє як процесуальними методами, так і фактичними. Він знайомиться з матеріалами справи, за необхідності робить виписки, одержує копії рішень, ухвал, постанов та інших документів, які є в справі, бере активну участь як в поданні доказів, так і в їх дослідженні, заявляє клопотання та відводи. У разі необхідності прокурор дає усні і письмові пояснення суду, наводить докази, міркування та заперечення, вносить апеляції, касаційні або окремі подання на відповідні рішення суду.

У своєму наказі від 29 листопада 2006 № 6-гн “Про організацію представництва в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень”¹⁸⁰ Генеральний прокурор України вимагає від підлеглих прокурорів здійснювати представницьку функцію процесуальними методами в межах своїх повноважень.

Ураховуючи, що під час розгляду господарських справ можуть бути зачеплені інтереси держави, ст. 29 ГПК України також передбачає участь прокурора в розгляді господарських справ. Він діє процесуальними методами і вступає в справу на будь-якому етапі її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави, направляє апеляційні, касаційні подання, а також подання про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. З цією метою прокурор може звернутися до господарського суду з позовом. Як уже було зазначено, робить він це в інтересах держави або громадянина.

Примітки

- ¹ Сухонос В.В. Про форми і методи діяльності прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4. – С. 8; Сухонос В.В. Основні аспекти діяльності прокуратури // Актуальні питання реформування правової системи України: Зб. наукових статей за матеріалами IV Міжнародної науково-практичної конференції (1–2 червня м. Луцьк). – Т. 1. – Луцьк, 2007. – С. 308–312.
- ² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 198–206.
- ³ Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис. ... докт. юрид. наук / Чернівецький нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2002. – С. 242.
- ⁴ Рябцев В.П. Правовые и организационные проблемы управления в органах прокуратуры // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – С. 33.
- ⁵ Сапожников М.И. Некоторые проблемы управления деятельностью прокуроров // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972. – С. 10.
- ⁶ Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 116–129; Середа В.О. Як підвищити ефективність державного обвинувачення в суді. – Х.: Харків юридичний™, 2007. – С. 57–104; Каркач П., Кривобок В., Синчук В. Координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. – Х., 2002. – С. 40–74.
- ⁷ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 163–239; Косюта М.В.

- Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – С. 153–194; Ченцов В., Шкарупа В. та ін. Митне право України: Навч. посіб. – К.: Істина, 2007. – С. 42–49; Смирнов А. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры РФ: Дис. ... докт. юрид. наук / Ин-т пов. квалиф. Генер. прокуратуры РФ. – М., 1987. – С. 67–112; Рябцев В. Правовые и организационные проблемы органов прокуратуры: Дис. ... докт. юрид. наук / Всероссийск. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1985. – С. 190–209; Поєдинок В. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 82–95.
- ⁸ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 2.
- ⁹ Там само. – С. 4–5.
- ¹⁰ Там само. – С. 9.
- ¹¹ Наказ Генерального прокурора України № 61 від 24 грудня 2003 р. “Про затвердження індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України”. – К., 2003. – 4 с.
- ¹² Наказ Генерального прокурора України № 1 від 19 вересня 2005 р. “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”. – К., 2005. – 9 с.
- ¹³ Наказ Генерального прокурора України № 11-гн від 14 липня 2006 р. “Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності”. – К., 2006. – 4 с.
- ¹⁴ Наказ Генерального прокурора України від 26.08.2005 р. № 1/2 “Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом”. – К., 2005. – 3 с.
- ¹⁵ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3/3-гн “Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті”. – К., 2005. – 4 с.
- ¹⁶ Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів”. – К., 2005. – 5 с.
- ¹⁷ Наказ Генерального прокурора від 26 грудня 2005 р. № 7-гн зі змінами, внесеними Наказом від 12.02.2007 “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян”. – К., 2007. – 6 с.
- ¹⁸ Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 р. № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”. – К., 2005. – С. 7–9.

- ¹⁹ Наказ Генерального прокурора України від 20.01.2006 № 2-гн “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури”. – К., 2006. – 9 с.
- ²⁰ Наказ від 26.12.2005 № 1/3-гн “Про організацію роботи з питань первинного обліку, ведення систематичної звітності в органах прокуратури та нагляду за обліком злочинів”. – К., 2006. – 4 с.
- ²¹ Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4/2-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю”. – К., 2005. – 4 с.
- ²² Інструкція від 26 грудня 2005 р. № 8-гн “Про порядок, підстави передачу та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у кримінальних справах”. – К., 2005. – 24 с.
- ²³ Інструкція від 28 грудня 2005 р. № 9-гн “Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України”. – К., 2005. – С. 3–9.
- ²⁴ Положення “Про управління кадрів”, затверджене наказом Генерального прокурора України від 24.12.2003. – К., 2003. – 6 с.
- ²⁵ Інформаційний лист Генеральної прокуратури від 01.08.2005 № 07/1-523 Вих.-05-160КВ “Про позитивний досвід роботи прокуратури Чернігівської області щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про легалізацію грошових коштів та іншого майна, здобутого злочинним шляхом”.
- ²⁶ Наказ Генерального прокурора України № 68 від 23.10.07 “Про розподіл прав і обов’язків між керівниками Генеральної прокуратури України”. – К., 2007. – С. 1–4.
- ²⁷ Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 104.
- ²⁸ Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина. – С. 104.
- ²⁹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ.
- ³⁰ Конституція України. – К.: Велес, 2007. – С. 35.
- ³¹ Шемшученко Ю.С. Вибране. – К., 2005. – С. 216.
- ³² Курочка М.Й., Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні. – С. 133.
- ³³ Марочкін І., Грошевий Ю., Червякова О., Кривобок В. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник. – Х.: Одісей, 2005. – С. 78.
- ³⁴ Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 150.
- ³⁵ Шемшученко Ю.С. Вибране. – С. 216.
- ³⁶ Сборник методических указаний по вопросам общего надзора. – М., 1960. – С. 68.
- ³⁷ Статистична звітність ф. П. “Про роботу прокурора” по Україні за 2007 р.

- ³⁸ Конституція України. – С. 35, 46.
- ³⁹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 № 1789-ХІІ.
- ⁴⁰ Там само.
- ⁴¹ Там само.
- ⁴² Шемшученко Ю.С. Вибране. – 2005. – С. 216.
- ⁴³ Статистична звітність ф. П. “Про роботу прокурора” по Україні за 2007 р.
- ⁴⁴ Шемшученко Ю.С. Цит. робота. – С. 223.
- ⁴⁵ Альбицкий П.Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры. – М., 1956. – С. 101.
- ⁴⁶ Березовская С.Г. Акты прокурорского надзора // Социалистическая законность. – 1969. – № 3. – С. 30.
- ⁴⁷ Шемшученко Ю.С. Вибране. – С. 223.
- ⁴⁸ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 № 1789-ХІІ. – С. 14–15.
- ⁴⁹ Статистична звітність ф. П. “Про роботу прокурора” по Україні за 2007 р.
- ⁵⁰ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 № 1789-ХІІ. – С. 15.
- ⁵¹ Статистична звітність ф. П. “Про роботу прокурора” по Україні за 2007 р.
- ⁵² Шемшученко Ю.С. Вибране. – С. 224–225.
- ⁵³ Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4/2-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю”; Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство” із змінами, внесеними Наказом Генерального прокурора України від 15 листопада 2005 р. № 4-гн-1.
- ⁵⁴ Шемшученко Ю.С. Вибране. – С. 232.
- ⁵⁵ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.91 № 1789-ХІІ. – К., 2007.
- ⁵⁶ Цивільний процесуальний кодекс України. – К., 2006. – 288 с.
- ⁵⁷ Статистична звітність ф. П. “Про роботу прокурора” по Україні за 2007 р.
- ⁵⁸ Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2006 р. (за даними судової статистики) // www.scourt.gov.ua.
- ⁵⁹ Статистична звітність прокуратури Сумської області ф. П. за 2005, 2006 рр.
- ⁶⁰ Конституція України. – К., 1996.

- ⁶¹ Левіна Ю. Процесуальний статус прокурора в цивільному судочинстві на сучасному етапі // Прокуратура, людина, держава. – 2005. – № 4. – С. 34–39; Руденко М. Прокурор у господарському судочинстві: Навч. посіб. – К., 2003. – С. 36–74, 120–141.
- ⁶² Каркач П., Кривобок В., Синчук В. Координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. – Х., 2002. – С. 59.
- ⁶³ Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України. – С. 241–242.
- ⁶⁴ Там само; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 205; Кливер И.Я. Управление прокурорской системой в условиях формирования правового государства (Конспект лекций). – М.: Ин-т повыш. квалиф. руковод. кадров прокуратуры СССР, 1990. – С. 172.
- ⁶⁵ Лунев В.Е. Административное право. – М.: Юрид. лит., 1967. – С. 172.
- ⁶⁶ Юридична енциклопедія: У 6 т. / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 187.
- ⁶⁷ Там само. – С. 195.
- ⁶⁸ Там само. – С. 187.
- ⁶⁹ Там само. – С. 167.
- ⁷⁰ Там само. – С. 187.
- ⁷¹ Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела. – Х.: КримАрт, 1998. – С. 20–23.
- ⁷² Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела. – С. 24.
- ⁷³ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційний текст. № 7/2007. – К.: Форум, 2007. – С. 68–73.
- ⁷⁴ Михайленко А.Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. – Саратов, 1975. – С. 5; Дубинский А.Я. Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы. – К.: Наукова думка, 1984. – С. 11.
- ⁷⁵ Кондаков Н.Н. Логический словарь-справочник. – М.: Наука, 1975. – С. 662.
- ⁷⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційний текст. № 7/2007. – К.: Форум, 2007. – С. 68.
- ⁷⁷ Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела. – С. 29–93.
- ⁷⁸ Кримінально-процесуальний кодекс України. – С. 70–71.
- ⁷⁹ Ющенко передає частину повноважень МВС прокуратурі // Персонал-плюс. – 2008. – № 4. – С. 4–5.
- ⁸⁰ Там само. – С. 5.
- ⁸¹ Альшевский Т.В. Образцы судебных документов по уголовным делам. – М.: Юрид. лит-ра, 1976. – С. 5–6.
- ⁸² Бородин С.В. Процессуальные акты предварительного расследования. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – С. 5–6.

- ⁸³ Михайленко О.Р. Складання процесуальних актів у кримінальних справах. – К.: Юрінком, 1996. – С. 29–33.
- ⁸⁴ Кримінально-процесуальний кодекс України. – С. 17–18.
- ⁸⁵ Зеленецький В.С. Возбуждение уголовного дела. – С. 182.
- ⁸⁶ Паламар Л.М., Кравець Л.М. Мова ділових паперів. – К.: Либідь, 1993. – С. 17–19.
- ⁸⁷ Інструкція “Про єдиний облік злочинів”, затверджена наказом Генеральної прокуратури України від 26 березня 2002 р. № 20, Міністерства внутрішніх справ України від 26 березня 2002 р. № 84, Служби безпеки України від 26 березня 2002 р. № 293, Державної податкової адміністрації України від 26 березня 2002 р. № 126, Міністерства юстиції України від 26 березня 2002 р. № 18/5.
- ⁸⁸ Наказ Генерального прокурора України від 29.10.96 № 17 “Про введення в дію статистичного звіту за формою № П про роботу прокурора і затвердження Інструкції”.
- ⁸⁹ Кримінально-процесуальний кодекс України. – К.: Форум, 2007.
- ⁹⁰ Там само.
- ⁹¹ Там само. – С. 71.
- ⁹² Там само. – С. 94.
- ⁹³ Там само. – С. 95.
- ⁹⁴ Там само. – С. 107–108.
- ⁹⁵ Там само. – С. 136, 145.
- ⁹⁶ Там само. – С. 164–165.
- ⁹⁷ Давидов П.М. Обвинение в советском уголовном процессе. – Свердловск, 1974. – С. 130–134.
- ⁹⁸ Давиденко Л.М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – Х., 1989. – С. 22–24; Звирбуль В.К. Прокурорский надзор в борьбе с преступлениями. – М., 1971. – С. 56–68; Бакаев Д.М., Цимбалюк И.Ф. Сущность, задачи, формы и методы прокурорского надзора за соблюдением законов органами дознания и досудебного следствия: Учеб. пособ. – Х.: ИПК, 1997. – С. 8–15.
- ⁹⁹ Долгова А.И. Формы прокурорского надзора // Вопросы прокурорского надзора: Сборник научных трудов. – М., 1972. – С. 51; Зеленецький В.С., Козьяков И.Н. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности. – Х., 2003. – С. 184–188.
- ¹⁰⁰ Гевко В.В. Використання непроцесуальної інформації під час доказування у стадії попереднього розслідування: Автореф. дис. .. канд. юрид. наук. – К.: УАВС, 1996. – С. 17–20; Зеленецький В.С. Возбуждение уголовного дела. – Х.: КримАрт, 1998. – С. 78–90.
- ¹⁰¹ Зведений статистичний звіт про роботу прокуратури по Україні за 2007 р.

- ¹⁰² Зведений статистичний звіт про роботу прокуратури по Україні за 2006 р.
- ¹⁰³ Цивільний процесуальний кодекс України: Офіційний текст. – К.: Форум, 2006. – С. 19–20.
- ¹⁰⁴ Господарсько-процесуальний кодекс України: Офіційний текст. – № 11/2007. – К.: Форум, 2007. – С. 2–3, 15–16, 19–21.
- ¹⁰⁵ Там само. – С. 33–37.
- ¹⁰⁶ Там само. – С. 53.
- ¹⁰⁷ Там само. – С. 53–54.
- ¹⁰⁸ Там само. – С. 58–59.
- ¹⁰⁹ Там само. – С. 65–66.
- ¹¹⁰ Там само. – С. 69.
- ¹¹¹ Наказ Генерального прокурора України від 29.11.2006 р. № 6-гн “Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень”. – К., 2006. – 6 с.
- ¹¹² Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
- ¹¹³ Конституція України. – С. 46.
- ¹¹⁴ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 12.
- ¹¹⁵ Конституція України. – С. 35.
- ¹¹⁶ Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури. – Донецьк, 2001. – 272 с.
- ¹¹⁷ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 12–30.
- ¹¹⁸ Наказ Генерального прокурора № 2-гн від 20 січня 2006 р. “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України”.
- ¹¹⁹ Програми і методичні рекомендації по курсу “Прокурорський нагляд в Україні”. – Суми, 2001. – 146 с.
- ¹²⁰ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 12–13.
- ¹²¹ Методичні рекомендації “Прокурорський нагляд за додержанням закону України “Про державну податкову службу”. – К., 2003. – 20 с.
- ¹²² Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. – Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. – С. 522.
- ¹²³ Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. – С. 617.
- ¹²⁴ Прохоров А. Большой энциклопедический словарь. – М.: Научное изд-во БРЭ; Санкт-Петербург: Норинт, 1998. – С. 724.
- ¹²⁵ Репецька М. Удосконалюємо форми і методи роботи // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 40–43; Гринь Л. Деякі питання організації

- роботи в прокуратурі району (міста) // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 43–49; Давиденко Л., Каркач П. Соціально-психологічні методи управління колективом районної, міської прокуратури // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 25–28.
- ¹²⁶ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – С. 288–305.
- ¹²⁷ Власов В.И. Правовые формы и методы надзора прокурора за исполнением закона в стадии предварительного следствия // Развитие теории и практики уголовного судопроизводства в свете нового законодательства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР и адвокатуре СССР. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1981.
- ¹²⁸ Бакаев Д., Зеленецкий В., Финько Д. Прокурорский надзор за законностью избрания мер пресечения в стадии предварительного расследования: Учеб. пособ. – Х.: ИПК, 1989. – С. 18; Зеленецкий В.С. Методологические основы борьбы с преступностью: Учеб. пособ. – Х.: ИПК, 1989. – С. 18.
- ¹²⁹ Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1991. – С. 25.
- ¹³⁰ Николаева Л. Прокурорско-надзорные правоотношения как предмет правового регулирования // Правоведение. – 1975. – № 4. – С. 36–40.
- ¹³¹ Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов н/Д, 1987. – С. 78–79.
- ¹³² Николаева Л. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорско-следственная практика (Организация Генеральных прокуроров стран СНГ). – 1997. – № 2. – С. 82–86.
- ¹³³ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007.
- ¹³⁴ Там само. – С. 10, 24.
- ¹³⁵ Конституція України. – К., 1996. – С. 59.
- ¹³⁶ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ.
- ¹³⁷ Сухонос В.В. Зовнішнє вираження і реалізація функцій прокуратури // Держава і право: Зб. наук. пр. – К., 2007. – Вип. 35. – С. 169–170.
- ¹³⁸ Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”.
- ¹³⁹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.91 № 1789-ХІІ.
- ¹⁴⁰ Кримінально-процесуальний кодекс України. – С. 17.
- ¹⁴¹ Там само.
- ¹⁴² Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ.
- ¹⁴³ Козлов А.Ф. О сущности прокурорского надзора в СССР // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – Свердловск, 1989. – С. 26.
- ¹⁴⁴ Зеленецкий В.С., Козьяков И.М. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности. – Х., 2003. – С. 174.

- ¹⁴⁵ Сафонов А.П. Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. – М., 1978. – С. 14–23.
- ¹⁴⁶ Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – С. 12.
- ¹⁴⁷ Березовская С.Г. Правовые гарантии законности в СССР. – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – С. 279.
- ¹⁴⁸ Кримінально-процесуальний кодекс України. – 272 с.
- ¹⁴⁹ Конституція України. – С. 46.
- ¹⁵⁰ Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – С. 12.
- ¹⁵¹ Там само. – С. 5.
- ¹⁵² Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Атіка, 2006. – 176 с.
- ¹⁵³ Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – С. 15.
- ¹⁵⁴ Конституція України. – С. 35.
- ¹⁵⁵ Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 149; Ломовский В. О дифференциации материального и процессуального в области прокурорского надзора // Вопросы развития и защиты прав граждан: Межвузовский тематический сборник. – Калинин: Изд-во Калинин. ун-та, 1977. – С. 78; Актуальные вопросы советской юридической науки. – Ч. 2. – Саратов, 1978. – С. 103.
- ¹⁵⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К, 2007. – С. 142–144.
- ¹⁵⁷ Там само. – С. 19–20, 134.
- ¹⁵⁸ Там само. – С. 145–146.
- ¹⁵⁹ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К, 2007. – С. 142–148, 157, 164–165.
- ¹⁶⁰ Там само. – С. 124–231, 247, 261.
- ¹⁶¹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.91 № 1789-ХІІ.
- ¹⁶² Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 207.
- ¹⁶³ Там само. – С. 208.
- ¹⁶⁴ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К, 2007. – 272 с.
- ¹⁶⁵ Цивільний процесуальний кодекс України. – К., 2006. – 288 с.
- ¹⁶⁶ Господарський процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К.: Ін Юре, 2006. – 200 с.
- ¹⁶⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Атіка, 2006. – 176 с.
- ¹⁶⁸ Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – К., 2007.
- ¹⁶⁹ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К, 2007. – 272 с.

Питання взаємодії прокуратури з органами державної влади

¹⁷⁰ Конституція України. – С. 35.

¹⁷¹ Там само.

¹⁷² Цивільний процесуальний кодекс України. – К., 2006. – 288 с.

¹⁷³ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К., 2007. – 272 с.

¹⁷⁴ Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 12, 16.

¹⁷⁵ Цивільний процесуальний кодекс України. – К., 2006. – 288 с.

¹⁷⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К., 2007. – 272 с.

¹⁷⁷ Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 35.

¹⁷⁸ Кодекс законів про працю України. Станом на 1 вересня 2000 року: Наукове видання. – К.: Атіка, 2000. – 96 с.

¹⁷⁹ Гукасян Р. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов, 1970. – С. 101.

¹⁸⁰ Наказ Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 р. № 6-гн “Про організацію представництва в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень”. – К., 2007. – 8 с.

Розгляд теоретичних і практичних аспектів діяльності органів прокуратури на сучасному етапі, якщо враховувати характер перетворень економічної й політичної системи, становить певну складність, тому що, з одного боку, прокуратура змушена пристосовуватися до цих змін, ураховуючи, що прокурорський нагляд є одним із засобів проведення в життя державної політики у сфері дотримання законності, а з іншого – зобов’язана сприяти тому, щоб конкретні прояви людської поведінки, що супроводжують перетворення, також відповідали вимогам чинного законодавства. Принципово важливим явищем сучасної політичної й правової дійсності є сам факт сприйняття населенням ідеї побудови правової держави, як того вимагає Конституція України¹.

Такі принципи правової держави, як верховенство права, дотримання законності в усіх сферах життя усіма державними органами, посадовими особами та іншим населенням країни, дотримання прав і свобод людини та громадянина, взаємовідповідальність держави і громадянина вимагають від органів прокуратури більш ретельно здійснювати нагляд за дотриманням законності в Україні.

Причому, зрозуміло, мають залишатися чинними такі вимоги законності, як жорстка обов’язковість вимог законів для усіх державних органів та громадських організацій, посадових осіб і громадян, а головне, рівність громадян перед законом, послідовна наполеглива боротьба з правопорушеннями, корупцією та іншими порушеннями чинного законодавства². Проте роки незалежності показали, що часто невважені кроки щодо реформування прокуратури чинили негативний вплив, унаслідок чого прокуратура так і не стала потужним інструментом протидії беззаконню. І це не лише її провина.

За роки незалежності змінилося понад дев'ять Генеральних прокурорів, прокуратура періодично втягувалася у вирішення політично-господарських питань, які не є її компетенцією.

Тому, щоб у подальшому запобігти подібним негативним фактам, слід визначити місце прокуратури серед гілок влади в Україні і законодавчо закріпити відносини між прокуратурою й усіма гілками влади та контролюючими органами.

Конституція визначила, що Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5)³. Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є Президент⁴. Відомо, що введення в Україні поста Президента супроводжувалося підвищеними суспільними очікуваннями від посилення впливу держави на процеси державотворення, у тому числі на дотримання законності. Для цього главі держави надані Конституцією досить широкі повноваження (ст. 106)⁵. Однак це зовсім не означає, що Президент набув ознак “органу” виконавчої влади, а тим більше “глави” всієї гілки влади. Конституція досить повно враховує специфічність поста Президента щодо виконавчої гілки влади: його статус не уособлюється жодною гілкою влади, він має статус глави держави зі значними компетенційними перевагами – насамперед установчими і кадровими щодо виконавчої влади. Інакше кажучи, Президент України віднесений до виконавчої гілки влади лише функціонально, тобто за обсягом своїх повноважень (компетенції). Проте він не належить до неї структурно, тобто як окрема структурна ланка органів виконавчої влади. Саме тому в Конституції відсутнє визначення Президента як “глави виконавчої влади”⁶.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції)⁷.

У той же час, прокурор згідно зі ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” при організації своїх перевірок з питань, наприклад, щодо захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави взаємодіє з правоохоронними органами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державними органами, які здійснюють контрольні повноваження переважно у формі координації. До останніх належать контрольні-ревізійні служби різних відомств, Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель, Фонду державного майна, Антимонопольного комітету, Національного банку, Державного комітету з питань житло-

во-комунального господарства, Державного комітету з питань фінансового моніторингу тощо. Інститут взаємодії є предметом наукових досліджень у різних галузях, і в тому числі кримінальному процесі, криміналістиці, теорії оперативно-розшукової діяльності, а на практиці поширений в органах прокуратури та в деяких інших державних і контролюючих органах. У юридичній літературі відсутнє однозначне визначення терміна “взаємодія”, однак він узагальнено розглядається як узгодженість дій учасників розкриття, розслідування злочинів, запобігання їм та злагодженість дій суб'єктів взаємодії за цілями, завданнями, силами, засобами, місцем, часом їх проведення.

Щодо прокуратури слід зазначити, що в одних випадках взаємодія – це узгоджена діяльність прокурора з правоохоронними, контролюючими, наглядовими органами та органами виконавчої влади і місцевого самоврядування – в інших ситуаціях – це дієве співробітництво прокурора із службовими особами контролюючих та інших державних органів, керівниками підприємств, установ, комерційних структур, спеціалістами.

В окремих випадках взаємодія – це діловий контакт прокурора із представниками засобів масової інформації, трудових колективів, організацій та окремими громадянами. В усіх ситуаціях ініціатором взаємодії має бути прокурор.

Таким чином, поняття “взаємодія” можна визначити як узгоджену за цілями, завданнями, засобами, місцем та часом діяльність, спрямовану на додержання і застосування законів, запобігання злочинності, співробітництво з метою об'єднання зусиль у вирішенні поставлених завдань із захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави, і діловий контакт, який може виникнути під час організації та проведення наглядової перевірки або реалізації її результатів.

Наведене дозволяє розрізняти такі форми взаємодії прокурора із зазначеними інститутами:

- 1) узгоджена спільна діяльність – має місце спільно зі службовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань законності і правопорядку;
- 2) ділове співробітництво – має місце із службовими особами державних органів, органів, що мають контрольні повноваження, їх посадовими особами та окремими фахівцями з питань захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави;

З) діловий контакт – має місце з представниками засобів масової інформації, трудових колективів, організацій, установ та окремими громадянами при висвітленні актуальних питань протидії злочинності, порушенням законності, і в тому числі в разі порушення конституційних прав і свобод громадян та інтересів держави; усунення причин, що її спричиняють.

Водночас слід зазначити, що взаємодія прокурора буде ефективною, якщо він додержуватиметься таких принципів:

- законності, тобто правової регламентації діяльності кожного суб'єкта взаємодії;
- динамічної взаємодії;
- самостійності кожного суб'єкта взаємодії;
- керівної та організаторської ролі прокурора при взаємодії;
- повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правових засобів та методів;
- розмежування функцій суб'єктів взаємодії;
- визначення обсягу та межі повноважень прокурора та інших суб'єктів взаємодії.

Зазначене свідчить, що і Президент як голова держави, і Верховна Рада (парламент), відповідно, наділені важливими повноваженнями, що спрямовані на розбудову в Україні правової держави, а тому дослідимо їх взаємовідносини з прокуратурою України.

4.1. Взаємодія прокуратури з Президентом та Верховною Радою України

Президент України відповідно до ст. 106 Конституції, крім інших повноважень, є гарантом захисту прав і свобод людини і громадянина і додержання в державі законності. Зазначені в статті 106 Конституції повноваження, як правило, мають управлінський, нормотворчий і контрольний характер. Слід зазначити, що і Верховна Рада, крім прийняття законів, також здійснює контрольні функції, тобто парламентський контроль у межах, визначених ст. 85 Конституції України⁸.

Виходячи зі свого конституційного статусу, Президент, Верховна Рада прокуратурі не піднаглядні, і в Генерального прокурора немає повноважень притягти Президента чи Голову Верховної Ради

до кримінальної відповідальності, тому що Президент відповідно до ст. 105 Конституції користується правом недоторканності на час виконання повноважень⁹, а народні депутати, яким є і Голова Верховної Ради, мають депутатський імунітет (ст. 80)¹⁰.

Також слід пам'ятати, що ст. 1 Закону України “Про прокуратуру” прямо вказує, що прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів поширюється на діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств, органів виконавчої влади, державного і господарського управління і контролю, Ради Міністрів АРК, місцевих рад, їх виконавчих органів, військових частин, політичних партій, громадських організацій, масових рухів, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадових осіб та громадян. Закон України “Про прокуратуру” докладно визначив піднаглядні прокуратурі інститути, проте президентських структур і структур Верховної Ради в ст. 1 не зазначено¹¹.

Якщо зважати на те, що Генеральний прокурор України відповідно до п. 11 ст. 106 Конституції України¹² і ст. 2 Закону України “Про прокуратуру”¹³ призначається за згодою Верховної Ради та звільняється з посади Президентом України, то однозначно вирішити питання щодо впливу Президента та Верховної Ради на діяльність прокуратури неможливо. Можна погодитися з М. Мичко, який ще в 2000 р. стверджував, що прокуратура не повинна бути підпорядкована Верховній Раді¹⁴. На наш погляд, у своїй діяльності щодо зміцнення прокурорського нагляду за дотриманням законності і боротьби зі злочинністю прокуратура повинна бути незалежною і від Президента, і від Верховної Ради. Наявність в Україні “телефонного права” і сьогодні змушує забути про законність. Тому ми не можемо погодитися з думкою М. Косюти, який вважає, що загальний контроль за діяльністю прокуратури мають здійснювати як Президент, так і Верховна Рада, мотивуючи це тим, що учасником правовідносин, що виникають, може бути тільки Генеральний прокурор України¹⁵. Якщо Генеральний прокурор буде отримувати різного роду вказівки від перших осіб держави, то хто зможе гарантувати, що працівники секретаріату Президента не будуть впливати на нижчих прокурорів. Досвід показав, що це вже мало місце.

Згідно зі ст. 7 Закону України “Про прокуратуру” втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних

організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за дотриманням законів або з розслідування діянь, що містять ознаки злочину, забороняється¹⁶. Генеральний прокурор згідно зі ст. 2 Закону України “Про прокуратуру” має не менше ніж один раз на рік інформувати Верховну Раду України про стан законності в державі. Щодо діючого Президента України В. Ющенко, то він часто зустрічається з керівниками силових структур, у тому числі й Генеральним прокурором України, не тільки невідкладно, як того вимагає ст. 11 Закону України “Про прокуратуру”¹⁷, але й за взаємною ініціативою, тому останній має можливість постійно інформувати голову держави про стан законності і вносити пропозиції для її покращення. Виходячи з цього, як Президент, так і Верховна Рада можуть дати оцінку діяльності органів прокуратури і особисто Генеральному прокурору щодо виконання ними своїх повноважень, закріплених у Законі України “Про прокуратуру” з відповідними висновками в межах своєї компетенції. Вважаємо за доцільне у новому законі про прокуратуру конкретно визначити, у якій формі і з яких питань Президент і парламент України можуть контролювати діяльність прокуратури.

Останнім часом увійшло в практику те, що Президент дає Генеральному прокурору доручення (вказівки), які останній має виконувати. Проте проблема полягає в тому, що такі доручення Президента не є нормативними актами і залишаються ніби “поза правовим полем”, а тому виникає питання про правомірність таких дій. Висновок один: або необхідно відмовитися від таких доручень, або надати їм легітимність. Так, Президент Російської Федерації 6 листопада 1996 року, щоб надати легітимності своїм дорученням, видав Указ № 1536 “Про заходи щодо вдосконалення організації контролю і перевірки доручень Президента Російської Федерації”¹⁸, дія якого поширюється як на доручення, що містяться в указах і розпорядженнях Президента Російської Федерації, так і на доручення, що надаються ним у вигляді відповідним чином оформлених вказівок. Також слід ураховувати, що Президент України нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання України, вищі військові і спеціальні звання, у тому числі й працівникам прокуратури. Крім того, у сучасних умовах Генеральний прокурор України не може не прислухатися до вказівок Президента чи Голови Верховної Ради України, оскільки відповідно до ч. 11 ст. 106, ч. 25 ст. 85 Конституції України його призначення і звільнення залежить від них. Разом з тим автор погоджується з думкою колишньо-

го Генерального прокурора України М. Потєбенка, що “висловлення недовіри, яке має наслідком відставку Генерального прокурора України, на підставі сумніву чи якогось припущення є неприйнятним”¹⁹.

На практиці деякі прокурори областей вважають, що Генеральний прокурор підпорядковується Верховній Раді, тому що перед нею звітує. Така позиція помилкова, оскільки неточно трактуються вимоги ст. 2 Закону України “Про прокуратуру”, яка зазначає, що Генеральний прокурор України не менш ніж один раз на рік інформує Верховну Раду про стан законності, а не про діяльність взагалі²⁰. Надання такої інформації є однією з форм взаємовідносин Генерального прокурора України як з Верховною Радою, так і з Президентом України, а тому зазначене не може розглядатися як вияв підконтрольності. Однак зауважимо, така інформація може бути надана як в усній формі, коли Генеральний прокурор виступає на пленарному засіданні чи засіданні комітету Верховної Ради, так і письмово.

Інколи певна некоректність припускалася народними депутатами, які давали вказівки щодо розслідування кримінальних справ або щодо призначень прокурорів. Можна навести такий приклад. Так, колишній народний депутат А. Воробйов цікавився, чому автора у свій час було призначено прокурором Сумської області без його додаткової згоди, і одночасно пропонував на посаду прокурора міста конкретну особу, яка за своїми діловими якостями не могла її обіймати. І такі випадки є непоодинокими.

Тому кілька прокурорів областей звернулися до Генерального прокурора України з проханням роз’яснити на пленарному засіданні Верховної Ради народним депутатам про неприпустимість втручання у внутрішню діяльність прокуратури. На захист недоторканності прокурорів виступили науковці як України, так і інших держав СНД, де аналогічні факти теж мали місце²¹.

За роз’ясненням Генеральний прокурор України звернувся до Конституційного Суду України, і останній у своєму рішенні від 11 квітня 2000 р. підтвердив, що народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками в конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення, представництва і питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах. У разі подання зазначених вимог працівники прокуратури мають діяти, дотримуючись вимог, передбачених процесуальним

законодавством і Законом України “Про прокуратуру”²². Водночас досвід доводить, що якщо на місцях прокурори областей, міст і районів ведуть наполегливу роботу із взаємодії з народними депутатами, то в останніх і інтерес до діяльності прокуратури виявляється тільки з позитивного боку.

Особистий контакт з народними депутатами, запрошення їх виступити на актуальну для них тему в прокуратурі на нараді міськрайпрокурорів і апарата облпрокуратури, намагання почути думки останніх із зазначеного питання, як правило, сприяють взаєморозумінню. Так, після особистих неодноразових зустрічей з народними депутатами першого-третього скликань у Сумській області ми узгодили позиції й визначилися, з яких питань вони можуть звертатися, наприклад, із заявами і скаргами, а не запитаннями у формі вимог, і лише з питань, що стосуються компетенції прокуратури. Якщо до них звертався виборець, то таке звернення вони зобов’язані були направити в прокуратуру із супровідним листом-проханням розібратися й вжити передбачених законом заходів. Таким чином, таке спілкування сприяло їх порозумінню з працівниками прокуратури й виключило намагання деяких народних депутатів у своїх листах давати конкретні вказівки, що, як і в який строк слід робити.

Така позиція щодо спілкування органів прокуратури з народними депутатами пізніше була підтримана рішенням Конституційного Суду від 19 травня 1999 р.²³ А у своєму рішенні від 11 квітня 2000 р. він однозначно визначив своє негативне ставлення до втручання народних депутатів у діяльність як органів прокуратури, так і суду та СБУ²⁴.

На практиці виникає питання: “Якщо народні депутати звертаються до Генеральної прокуратури через Верховну Раду України із своїм запитом, пропозиціями, що мають різний зміст, які пропозиції вони можуть внести?”. Відомо, що згідно з п. 6 описової частини зазначеного рішення Конституційного Суду “пропозиції, вказівки, вимоги народного депутата України мають відповідати Конституції і законам України і можуть стосуватися лише питань, пов’язаних саме з депутатською діяльністю”.

На наш погляд, таке рішення Конституційного Суду стосувалося скарг або звернень громадян, де рішення прокуратури має відповідати закону. Що стосується пропозицій народних депутатів, то ми вважаємо, що вони відповідно до ст. 3 Закону України “Про звернення громадян” мають право викласти свою пора-

ду і рекомендацію щодо діяльності прокуратури, інших органів державної влади і місцевого самоврядування тощо щодо їх діяльності, діяльності депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлення думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства²⁵. Як бачимо, зазначені пропозиції за своїм змістом не стосуються конкретних зауважень щодо діяльності прокуратури, тому слід вважати, що народний депутат України в основному діє в публічних інтересах. Водночас, якщо у зверненні народного депутата вказується на конкретні порушення законності, то, на наш погляд, прокурор повинен втрутитись і в межах своїх повноважень вимагати усунення порушень законів і тим самим захистити інтереси громадян або держави. Головне, щоб у зверненнях народних депутатів і Верховної Ради України не було конкретних вказівок Генеральному прокурору України, що і як робити. Таку позицію займає й Конституційний Суд, який своїм рішенням від 14 червня 2001 р. визнав частково неконституційною Постанову Верховної Ради України “Про висновок Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по перевірці фактів порушення прав українських акціонерів ВАТ “Миколаївцемент”²⁶ у частині доручення Генеральній прокуратурі перевірити обставини цієї справи. Конституційний Суд прямо вказав, що звернення Верховної Ради до Генерального прокурора України у формі доручення перевищує її компетенцію. Тут слід погодитися з М. Косютою, що таке рішення Конституційного Суду України є преюдиційним і щодо звернень місцевих рад до місцевих органів прокуратури²⁷.

Отже, ще раз слід підкреслити, що узагальнене значення щодо органів прокуратури мав висновок Конституційного Суду, оприлюднений 11 квітня 2000 р. У п. 4 описової частини прямо вказано, що “...Конституція України серед повноважень Верховної Ради безпосередньо не передбачає здійснення контролю за діяльністю прокуратури, а правом надавати собі додаткові контрольні повноваження шляхом прийняття відповідного закону Верховна Рада не наділена”²⁸.

Також однозначним є те, що Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України контрольних повноважень щодо діяльності прокуратури не має, хоча на практиці майже регулярно надає Генеральному прокурору України певні доручення.

Більшість науковців²⁹ та практичних працівників³⁰ не погоджується з таким становищем і підкреслює, що прокуратура повинна стати важливою опорою органів державної, і в тому числі президентської, влади, у її зусиллях щодо подолання правового нігілізму в державі, підвищення авторитету законів і підзаконних актів, зміцнення законності в Україні. Президент повинен розуміти, що прокуратура є самостійним державним інститутом, вона активно взаємодіє з усіма гілками влади, що дозволяє їй реалізовувати свої правоохоронні й правозахисні інтереси, які передбачені Конституцією України³¹ і Законом України “Про прокуратуру”³². Дійсно, правовий статус Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є певною мірою унікальним. Така функція не покладена Конституцією України на жодну іншу гілку влади. Але водночас він повинен діяти в межах своїх повноважень.

Серед вчених та практиків також немає єдиною думки про взаємодію Генерального прокурора України і Президента України. Так, В. Щур³³, Ю. Дмитрієв³⁴, С. Осипян, М. Шапкін, А. Смирнов³⁵ і М. Косюта³⁶ вважають, що в сучасних умовах прокуратура може розглядатися як один з механізмів реалізації президентської влади.

З такою позицією зазначених авторів погодитися не можна і ось чому³⁷. Якщо Генеральний прокурор буде підзвітним і підконтрольним Президенту України, то прокуратура як необхідний елемент системи стримувань і противаг втратить свою значущість. Прокурор змушений буде виконувати всі вказівки Президента, і про його незалежність можна буде забути.

На наш погляд, Генеральний прокурор України, взаємодіючи з Президентом, зобов’язаний щорічно доповідати та інформувати його про стан законності в державі і ті порушення законів, які були виявлені, та про застосовані прокурорські заходи щодо їх усунення.

Практика доводить, що особисте спілкування Генерального прокурора України з Президентом України є корисним для держави. Так, Генеральний прокурор України повинен особисто надсилати Президенту доповідні записки з актуальних питань з моменту їх виникнення, запрошувати Президента, Голову Верховної Ради, голову Уряду на засідання щорічної Колегії, на якій підбиваються підсумки роботи органів прокуратури за рік, викриваються всі порушення, що характеризують стан законності в дер-

жаві, і визначаються заходи щодо їх усунення. Тісна взаємодія дозволяє Генеральному прокурору через Президента України ініціювати внесення законопроектів, які стосуються змін і доповнень до чинного законодавства, оскільки Президент відповідно до п. 2 ст. 93 Конституції України має право позачергового внесення законопроектів³⁸.

Правові відносини з Президентом ґрунтуються також на тому, що останній відповідно до законодавства присвоює працівникам прокуратури класні чини державного радника юстиції першого, другого і третього класу, а також державного радника юстиції України, що має істотне значення для їх професійної діяльності³⁹. Розміри надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини також затверджені Указом Президента України від 16 квітня 1999 р. № 386/99⁴⁰. Також відповідно до ст. 52 Закону України “Про прокуратуру” Президент визначає централізований порядок забезпечення органів прокуратури транспортними й матеріально-технічними засобами⁴¹.

Таким чином, роль Президента в організації та діяльності органів прокуратури є досить важливою.

Відомо, що питання взаємовідносин прокуратури з органами законодавчої і виконавчої влади на сьогодні є найбільш недосконалим і не розробленим в теорії державного будівництва, проте вони є найбільш значущими на практиці. Тому навіть підходити до призначення Генерального прокурора України науковцями пропонується з різних позицій. Одні пропонують, щоб Генерального прокурора призначав Президент України⁴², інші – Верховна Рада⁴³, а треті, позицію яких ми поділяємо, вважають, що призначати та звільняти Генерального прокурора має Президент, але з обов’язковим узгодженням цих питань Верховною Радою⁴⁴. Крім того, вважаємо, що висловлення останньою недовіри Генеральному прокурору (п. 25 ст. 85 Конституції) не може бути підставою для його звільнення без згоди Президента України.

Відсутній єдиний підхід до цього питання і в країнах колишнього СРСР⁴⁵. Так, у Російській Федерації Генеральний прокурор призначається на посаду і звільняється з посади Радою Федерації Федеральних зборів і за поданням Президента Російської Федерації⁴⁶.

У Вірменії Генерального прокурора призначає президент країни за поданням прем’єр-міністра⁴⁷. У Грузії його призначає

парламент, але вже за поданням президента⁴⁸. В Естонії це робить уряд за пропозицією міністра юстиції з урахуванням думки юридичної комісії парламенту⁴⁹. У Литві він призначається виключно президентом країни⁵⁰.

Щодо Азербайджану⁵¹, Таджикистану⁵² й Туркменії⁵³, то там Генеральний прокурор призначається на посаду президентами за погодженням з парламентами.

У Казахстані⁵⁴ порядок призначення і звільнення Генерального прокурора майже такий, як і в Україні, тільки він звільняється без згоди парламенту.

Немає єдиного підходу щодо призначення і звільнення Генерального прокурора і в країнах постсоціалістичного табору. Так, у Болгарії його призначає президент за пропозицією Вищої судової влади⁵⁵, в Угорщині – державні збори за пропозицією президента⁵⁶. У Словаччині генерального прокурора країни призначає президент за пропозицією Словацької національної ради (парламенту)⁵⁷. Існують й інші варіанти. Якщо ми візьмемо декілька країн іншої частини світу, то в Мексиці Генерального прокурора призначає і звільняє президент самостійно⁵⁸, у Бразилії⁵⁹, як, наприклад, в Албанії⁶⁰ і Монголії⁶¹, це робить президент після погодження з парламентами своїх держав. Що стосується Іспанії, його призначає король за пропозицією уряду з урахуванням думки Вищої ради судової влади⁶².

Не можна погодитися з думкою М. Косюти про доцільність позбавлення Верховної Ради права висловлювати Генеральному прокурору недовіру⁶³. Зазначена пропозиція не обґрунтована, тому що вищий законодавчий орган у державі повинен мати право висловити свою думку щодо доцільності перебування на обійманій посаді прокурора, ретельно обґрунтувавши свою позицію, яка не повинна мати політичного підґрунтя. Проте останнє слово має залишатися за Президентом України. Водночас ми погоджуємося з думкою М. Косюти та В. Півненко про те, що конституційний строк повноважень – це одна з безумовних підвалин, принципів незмінності посадової особи протягом визначеного Конституцією строку, невід’ємна частина її недоторканності та незалежності, дієва перепона від втручання в роботу цього органу інших державних органів, установ, організацій, партій і рухів⁶⁴. Водночас слід підкреслити, що дострокове звільнення Генерального прокурора України зводить нанівець усі напрацювання між ним, Президентом і Верховною Радою України.

Навіть Конституційний Суд України з цього приводу у своєму рішенні № 5-рп від 02.04.2008 р. зазначив, що строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п’ять років – необхідно розуміти як безперервний визначений у часі період.

Проте слід розуміти, що відносини Генерального прокурора України з Президентом, Верховною Радою України не можна розуміти лише як відносини підпорядкування та контролю за діяльністю прокуратури. Ми вважаємо, що чинне законодавство надає зазначеним особам можливість широкого взаєморозуміння між ними з питань зміцнення законності й правопорядку в державі. Досвід показує, що цьому мають сприяти:

- періодичні (у міру необхідності) зустрічі Генерального прокурора України з Президентом і Головою Верховної Ради України на підставі використання Генеральним прокурором наданого йому права бути невідкладно прийнятим зазначеними особами держави відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України “Про прокуратуру”⁶⁵;
- участь Генерального прокурора або його заступників у засіданнях Верховної Ради та її органів, у депутатських слуханнях, міжнародних науково-практичних конференціях, що проводить Верховна Рада або Інститут законодавства Верховної Ради України, а також президентськими структурами;
- запрошення Президента України, відповідальних осіб його Секретаріату для участі в розширених засіданнях колегії Генеральної прокуратури, міжвідомчих нарадах з актуальних питань та інших публічних заходах організованих прокуратурою;
- підтримка ділових контактів представників Генеральної прокуратури з тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, що діють на підставі ч. 6 ст. 89 Конституції України.

Деякі з дослідників вважають, що Генеральний прокурор не повинен постійно брати участь у засіданнях Верховної Ради України. Проте автор з такими висновками не погоджується. Дійсно, ч. 1 ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” визначає право прокурора, а не обов’язок, бути присутнім на засіданнях Верховної Ради. Водночас досвід показує, що якщо Генеральний прокурор не має можливості бути присутнім, то в нього є заступники і за одним з них (згідно з розподілом обов’язків) закріплене право участі в таких засіданнях⁶⁶.

Зокрема, взаємовідносини Верховної Ради України з прокуратурою України стосуються не тільки питань призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України, але й інших, більш фундаментальних аспектів, які ґрунтуються на конституційних положеннях про повноваження прокуратури. Відповідно до ст. 121 Конституції України⁶⁷ предметом нагляду прокуратури є точне дотримання законів. Проте слід погодитися з О. Михайленко, який зазначає, що термін “закони” слід розуміти широко, прирівнюючи до них постанови Верховної Ради і акти органів, прийняті в межах делегованих їм повноважень. Без цього прокурорський нагляд стає безпредметним⁶⁸. Відомо, що діяльність Верховної Ради та її органів не є об’єктом прокурорського нагляду, а, навпаки, вона завдяки прийняттю Закону України “Про прокуратуру” регулює організацію та діяльність органів прокуратури, її функції, повноваження, визначає принципи і завдання прокурорського нагляду тощо.

Крім того, Верховна Рада делегує деякі свої повноваження Генеральному прокурору України. Про це, зокрема, свідчить Постанова від 17 листопада 1993 р. “Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених”⁶⁹.

Водночас усупереч Конституції України Верховна Рада, як і Президент України, надає конкретні вказівки Генеральному прокурору. Так, Постановою Верховної Ради України від 3 грудня 1998 р. “Про індексацію грошових доходів населення” Генеральному прокурору було доручено здійснити перевірку виконання законодавства, пов’язаного з цією індексацією і вирішити питання притягнення винних осіб до відповідальності⁷⁰.

Зазначене дозволяє дійти висновку, що взаємовідносини прокуратури з Верховною Радою є складними, недостатньо урегульованими, для яких характерний не тільки правовий, а й суто політичний характер.

4.2. Взаємодія прокуратури з органами виконавчої влади

Вищим органом у системі органів виконавчої влади відповідно до ст. 113 Конституції України є Кабінет Міністрів України, який є відповідальним перед Президентом країни, підконтрольним і підзвітним

Верховній Раді України в межах, передбачених ст. 85, 87 Основного Закону України⁷¹. Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів має багато повноважень, які певною мірою пов’язані зі зміцненням законності і правопорядку, забезпеченням прав і свобод людини та громадянина. Взаємодія органів прокуратури з виконавчою владою має свою специфіку.

По-перше, тим, що на відміну від інших гілок державної влади виконавча має розгалужену владну вертикаль, а саме: від Кабінету Міністрів України до районних державних адміністрацій і містить органи як загальної, так і спеціальної компетенції (міністерства і відомства України та їх територіальні органи). Органи місцевого самоврядування хоча й не складають владної вертикалі, але теж є досить розгалуженими (від обласних до сільських рад та їх виконавчих органів). І тут слід погодитися з М. Косютою: та обставина, що прокуратура являє собою розгалужену систему органів, у тому числі спеціалізованих, створює об’єктивні передумови для різноманітних контактів прокуратури з органами і представниками цих владних структур⁷².

По-друге, слід зважати на те, що на відміну від законодавчої і судової влади прокурорський нагляд поширюється на виконавчу владу. Однак зауважимо, що в ст. 1 чинного Закону “Про прокуратуру” не точно перелічені об’єкти, на які поширюється прокурорський нагляд. У ній відображено, що прокуратура здійснює нагляд “...за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного й господарського управління і контролю...”, а про місцеві органи виконавчої влади в Законі взагалі не згадується⁷³. Також слід підкреслити, що органи господарського управління – це ті самі органи державної виконавчої влади, що реалізують функції державного регулювання економіки і наділені державно-владними повноваженнями. Цим вони відрізняються від державних підприємств, установ і організацій, які таких повноважень не мають, а здійснюють тільки господарські функції⁷⁴.

Тому ми вважаємо, що в новому Законі України “Про прокуратуру” ст. 1 слід викласти в такій редакції: “Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосування законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними, а також місцевими органами виконавчої влади... (і далі – за текстом)”.

І, по-третє, у взаємовідносинах між органами прокуратури і органами виконавчої влади, виходячи із завдань прокуратури, найбільшого значення набувають питання контрольної та правоохоронної діяльності, що тією чи іншою мірою вирішуються більшістю структур, які належать до виконавчої гілки влади⁷⁵.

Останнім часом у засобах масової інформації періодично лунає критика на адресу як Президента і Верховної Ради, так і виконавчої влади в цілому через неналежне виконання ними роботи зі зміцнення законності і правопорядку. Критика спрямована й на органи прокуратури, які, на думку авторів, самоусунулися від здійснення прокурорського нагляду за органами виконавчої влади і особливо на місцях. Дійсно, можна погодитися, що мета зазначених органів – досягти зміцнення законності в державі – збігається із завданням органів прокуратури, проте методи її досягнення різні. Органи виконавчої влади, реалізуючи функцію державного управління, повинні створити сприятливі умови для того, щоб життєдіяльність держави відбувалася в режимі законності. Вважаємо, що забезпечення законності слід відділяти від прокурорського нагляду за дотриманням законності.

Практика показує, що прокурор в ході перевірок дотримання законності в діяльності місцевих державних адміністрацій, як правило, виявляє суттєві порушення законів і більш того, під час перевірки часто виявляється правовий нігілізм службових осіб, який явно не сприяє зміцненню законності. Тому однією із форм взаємовідносин є реагування прокурора на виявлені недоліки документами прокурорського нагляду – протестом або поданням.

Досвід показує, що посадові особи виконавчої влади не реагують, наприклад, на протест або подання прокурора, якщо в останніх не буде зазначено, що вони відповідно до п. 1 ст. 28 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”⁷⁶ зобов’язані не тільки самі дотримуватися законності, але й мають право перевіряти дотримання Конституції України, іншого законодавства органами місцевого самоврядування, посадовими особами, керівниками підрозділів, установ, організацій. І тут можна погодитися з М. Косютою, що такі перевірки з боку органів виконавчої влади мають поки що поодинокий характер⁷⁷.

На відміну від органів державної виконавчої влади на органи місцевого самоврядування, на жаль, Основним Законом не покладено обов’язку забезпечувати на всій території стан законності⁷⁸. Тому органи прокуратури, здійснюючи нагляд за додержанням і правиль-

ним застосуванням законів, повинні приділяти особливу увагу законності правових актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, виявляти порушення законів, причини, що цьому сприяли і ставити питання про притягнення винних осіб до певної відповідальності, а також вимагати від виконавчої влади активно реалізувати свої контролюючі повноваження.

На думку А. Бойкова, К. Скворцова і В. Рябцева взаємовідносини прокуратури і виконавчої влади будуються за двома напрямками – відносини нагляду і відносини взаємодії⁷⁹. З такими висновками не можна погодитися, оскільки порядок здійснення такої взаємодії не відтворений у чинному Законі України “Про прокуратуру”. Хоча можливість такої взаємодії була передбачена ч. 5 ст. 4 Закону СРСР “Про прокуратуру” 1979 р.⁸⁰ і досліджувалася такими авторами, як Ю. Горшеньов, Т. Зражевська, В. Розенфельд⁸¹, М. Піддубний⁸² та ін.

На жаль, представники виконавчих органів і органів місцевого самоврядування нерідко ухиляються від спілкування з працівниками прокуратури, і в тому числі з питань дотримання законності, хоча ст. 32 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” зобов’язує їх при здійсненні своїх повноважень взаємодіяти з органами державної влади, тобто і з прокуратурою України.

Однією з форм взаємодії можна вважати передбачені ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” повноваження прокурорів. Так, Генеральний прокурор України, його заступник мають право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, колегій міністерств та інших централізованих органів виконавчої влади. Крім того, Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, їх заступники мають право брати участь у засіданнях Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, колегій, міністерств, комітетів і відомств Автономної Республіки Крим, а також місцевих рад, їх виконкомів, комітетів, комісій, інших органів управління. А також прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські, транспортні та інші прирівняні до них прокурори, заступники і помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетах, інших органів місцевого самоврядування⁸³.

У той же час ст. 9 Закону України “Про прокуратуру” нічого не говорить про участь прокурорів у засіданнях колегіальних органів державної виконавчої влади на місцевому рівні. Тому ми вважаємо,

що така участь можлива як на запрошення, так і за згодою керівників зазначених органів. У попередній редакції статті 5 Закону України “Про прокуратуру” було передбачено, що прокуратура бере участь у розробленні органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням, а також у роботі з удосконалення і роз’яснення законодавства. З чинної редакції ці положення виключені⁸⁴. Вважаємо це помилкою, тому що важко уявити прокурора будь-якого рівня, який вважає неприйнятним для себе надавати пропозиції щодо запобігання правопорушень. Крім того, керівники зазначених органів виконавчої влади самі запрошують прокурорів, щоб отримати консультацію з питань чинного законодавства.

На загальнодержавному рівні взаємодія з органами виконавчої влади може здійснюватися в різних формах. Наприклад, при підготовці урядової програми щодо боротьби зі злочинністю тощо. Абсолютна більшість прокурорів вважає корисними постійні ділові контакти з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що предметом підвищеного інтересу науковців і практиків завжди була проблема відносин прокуратури зі спеціалізованими органами державного контролю, що належать до виконавчої гілки влади. Зазначену проблему періодично розробляли як вітчизняні науковці⁸⁵, так і науковці Росії⁸⁶. Всі вони зазначають, що на відміну від прокурорського нагляду цей контроль, а стосовно деяких органів – нагляд, не має універсального характеру, а здійснюється лише в межах окремих правових сфер і стосується виконання на підконтрольних об’єктах не лише законів, але й підзаконних актів, а також управлінських рішень; часто буває зорієнтованим не лише на виявлення й усунення порушень законності, але й на запобігання їм у формі, наприклад, попереджувального контролю (висновки з проектів будівництва конкретних споруд, попередня перевірка бухгалтерської документації тощо). Він може бути пов’язаний з безпосереднім притягненням порушників до адміністративної відповідальності або застосування до них фінансових санкцій.

Погоджуючись з такими висновками вчених, ми вважаємо, що особливістю зазначених органів є також те, що їх діяльність регулюється не лише законами, але й іншими нормативними актами, оскільки відповідно до ст. 92 Конституції України ці питання не належать до сфери виключно законодавчого регулювання, а висновок щодо кон-

ституційності рішень окремих органів виконавчої влади – прерогатива Президента України (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України)⁸⁷. Відомо, що за час незалежності України були майже повністю ліквідовані контролюючі органи колишнього СРСР і створені інші, це було зумовлено процесами переходу держави до ринкових відносин у сфері економіки.

За підрахунком М. Руденка, в Україні нараховується близько 100 видів контролюючих систем⁸⁸. Проте вважаємо, що система контролю в державі необхідна і не можна повністю погоджуватися з категоричною думкою В. Бессарабова, що така система контролю ускладнена і це є показником слабкості держави та розгалуженості механізму саморегуляції в економіці⁸⁹. На наш погляд, існуючі органи державного контролю, як правило, діють розрізнено, відсутня система їх взаємодії і координації⁹⁰. Дійсно, практично всі наведені вище дослідники зазначають український низький рівень контрольних заходів, безпринципність посадових осіб контролюючих органів у реагуванні на виявлені порушення, їх високий рівень корумпованості, а також систематичне втручання в їх діяльність зацікавлених осіб, відсутність належної реакції на це.

Тому наявність таких проблем обумовлює завдання прокуратури щодо сприяння діяльності контролюючих органів таким чином, щоб їх висновки були зразком законності. У юридичній літературі постійно зазначалося, що прокурорський нагляд за дотриманням законності контролюючими органами є пріоритетним напрямком діяльності прокуратури. Проте, на жаль, це не знаходить адекватного відображення в директивних документах Генеральної прокуратури України. Так, у наказі Генерального прокурора України № 2 від 2 жовтня 1998 р. “Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод громадян та захисту інтересів держави”⁹¹ міститься пряма вказівка не підміняти контролюючі органи. Після приходу нового Генерального прокурора України був виданий новий наказ № 3-гн від 19 вересня 2005 р. “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів”⁹², у п. 8 якого також зазначено: “виключати з практики випадки підміни діяльності контролюючих органів...”, а в п. 9 міститься вимога щоквартально проводити з ними взаємозвірки, тобто те, чого вимагає п. 3 ст. 19 Закону України “Про

прокуратуру”⁹³. На наш погляд, такий підхід не відповідає вимогам сьогодення, оскільки характер співвідношення і постійної взаємодії прокурорського нагляду і будь-якого, особливо позавідомчого, контролю має полягати в їх взаємних правах і обов’язках, які повинні чітко кореспондуватися між собою. Для контролюючих органів взаємодія з прокуратурою полягає в:

- наданні в прокуратуру інформації (матеріалів), які вимагають прокурорського реагування;
- сприянні правоохоронним органам, у тому числі й прокуратурі, при розслідуванні кримінальних справ за матеріалами контролюючих органів у разі необхідності виділяти спеціалістів для участі в перевірках.

Підтримуючи тісні зв’язки з контролюючими органами позавідомчого контролю, прокуратура зобов’язана інформувати їх про заходи, а, по можливості, і про наслідки реалізації їх матеріалів (інформації). Також слід вимагати від контролюючих органів, щоб вони використовували всі можливості щодо усунення правопорушень і причин, що їх зумовили, а також ставили питання про притягнення винних до встановленої законом відповідальності.

Проведене дослідження показало, що взаємодія прокуратури з органами позавідомчого контролю хоча і є важливою, але не охоплює повністю проблему взаємовідносин з усіма органами позавідомчого контролю. Причиною цього є те, що зазначені органи не є єдиною системою, оскільки організаційно входять до складу різних міністерств і відомств України, і з метою недопущення дублювання їх діяльність необхідно координувати.

Досвід показує, що на місцях це може зробити тільки прокуратура, тому що вона функціонує як системоутворююче ядро державного контролю⁹⁴. З таким твердженням дехто може не погодитися, мотивуючи це тим, що така діяльність прокуратури не впливає з Конституції України і в прокуратурі замало кадрів. Проте практика доводить, що серед контролюючих органів різних відомств відсутня узгодженість дій, існує паралелізм і дублювання. Наприклад, керівники організацій (особливо комерційних) зверталися до прокуратури Сумської області зі скаргами на те, що різні контролюючі органи не дають можливості працювати, щомісяця проводять дві-три перевірки, а це негативно впливає на економічну діяльність бізнесових структур. Ураховуючи, що відносини прокуратури з органами позавідомчого контролю мають, як правило, наглядо-

вий характер з деякими елементами взаємодії поза межами прокурорсько-наглядових правовідносин, було прийняте рішення провести міжвідомчу нараду при прокурорів області з узгодження дій контролюючих і правоохоронних органів з метою усунення зазначених недоліків, а головне, виключити паралелізм в роботі.

Наслідки були позитивними: був прийнятий погоджений графік проведення перевірок і ревізій, який підписали всі зацікавлені сторони. Таким чином, дублювання перевірок і їх паралелізм були усунуті. Зважаючи на викладене створювати якийсь надконтрольний орган вважаємо за недоцільне.

Водночас слід зазначити, що прокуратура не підміняє контролюючі органи і не втручається в господарську діяльність, якщо та не суперечить чинному законодавству. Генеральна прокуратура України відповідно до ст. 14 Закону України “Про прокуратуру” разом із зацікавленими відомствами і міністерствами за погодженням з Міністерством статистики України розробляє систему та методіку єдиного обліку і статистичної звітності про злочинність, розкриття і розслідування злочинів⁹⁵.

4.3. Взаємодія прокуратури з органами судової влади

У процесі своєї діяльності органи прокуратури переважно пов’язані з органами правосуддя, у першу чергу з судами загальної юрисдикції. Це обумовлюється спільною метою діяльності, яка впливає зі змісту ч. 3 ст. 3 Конституції України, де йдеться про утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов’язку держави, а також спільними завданнями захисту законних прав, свобод, інтересів держави, суспільства, юридичних та фізичних осіб. Так, згідно зі ст. 2 Закону України “Про судочку України” завданнями суду є забезпечення захисту гарантованих Конституцією України та законних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. А завданнями прокурорського нагляду за додержанням законів ст. 4 Закону України “Про прокуратуру” проголошує захист від неправомірних посягань на закріплених Конституцією України незалежність республіки, суспільний та державний лад, політичну та економічну системи, права національних груп і територіальних утворень; гарантовані

Конституцією, іншими законами України та міжнародними актами соціально-економічні права і свободи людини та громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правовий статус місцевих Рад, органів самоорганізації населення. Незважаючи на різне формулювання завдань у зазначених законах, без сумніву, загальні завдання судів та прокуратури збігаються.

У той же час взаємовідносини органів прокуратури та правосуддя залежать від їх місця в системі державної влади, функцій, форм та методів їх діяльності, що зумовлює певні особливості в діяльності цих органів та у їх взаємовідносинах.

Якщо судові органи віднесені Конституцією України (ст. 6) згідно з принципом розподілу влади до однієї з трьох гілок влади, а саме – судової, місце прокуратури в системі гілок влади не визначене, що породжує вже тривалий час дискусію про місце прокуратури в системі влади. Переважна більшість дослідників цього питання схиляється до думки, що прокуратура посідає самостійне місце в системі влади, є своєрідним інструментом стримування та протидії гілок влади (Ю. Шемшученко⁹⁶, В. Тацій⁹⁷, Р. Михайленко, В. Ковальський⁹⁸, Ю. Грошевий, І. Марочкін⁹⁹, М.А. Йоффе¹⁰⁰, Ю. Шульженко¹⁰¹ та ін.), інші відносять прокуратуру до законодавчої або виконавчої влади, деякі – до судової (В.І. Шишкін¹⁰², В. Погорілко, М. Малишко¹⁰³, М. Костицький¹⁰⁴).

Питання про місце та роль прокуратури в механізмі стримування та протидії гілок влади є недостатньо дослідженим, особливо стосовно судової влади.

М. Косюта стверджує, що “стосунки судів і прокуратури мають будуватися на універсальній системі стримування та протидії у відносинах органів, які уособлюють різні гілки державної влади”¹⁰⁵. Далі автор зазначає, що “немає вагомих підстав для тверджень про абсолютну самостійність судів у відносинах з прокуратурою, і навпаки, оскільки будь-який взаємозв’язок неминуче тягне за собою і взаємозалежність”¹⁰⁶. Як висновок з аналізу відповідного розділу монографії дослідника впливає, що взаємозалежність полягає в судовому контролі за рішеннями і діями прокурорсько-слідчих працівників, вирішенні судом скарг на дії, бездіяльність та рішення прокурорів, розгляді судом позовних заяв про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями і діями посадових осіб прокуратури, а з боку прокуратури – в ініціюванні перегляду судових рішень, кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів.

На нашу думку, зазначений підхід є дещо спрощеним і не відповідає реаліям сучасного законодавства та практики. Безумовно, елементи стримування та протидії у взаємовідносинах прокуратури та суду мають місце. Але не можна погодитися з тим, що одним із таких елементів є розгляд судом позовних заяв про відшкодування шкоди, завданої незаконними діями та рішеннями прокурорів, а також надання судом дозволів на тримання під вартою та проведення окремих слідчих дій. У першому випадку розглядається спір за позовом потерпілого і суд виконує при цьому функцію правосуддя, а не стримування та протидії, а в другому випадку суд самостійно приймає рішення, яке може бути оскаржене учасниками процесу.

На наш погляд, стримування означає вжиття заходів щодо припинення незаконних дій, рішень (перевищення та зловживання владою, корупції), а протидії – це наявність законних можливостей у представника іншої гілки влади здійснити ефективно стримування представників відповідної гілки влади, тобто наявність певних повноважень.

У цьому контексті стримування полягає в наявності в обох сторін – прокуратури та суду – взаємних повноважень ініціювати дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність працівників суду та прокуратури, яка часто доповнюється відшкодуванням матеріальної і моральної шкоди.

Суддя має процесуальне право реагувати на порушення закону прокурором на будь-якій стадії процесу шляхом винесення окремої ухвали і спрямування її на розгляд вищому прокуророві. У цьому повідомленні можуть міститися факти, які є підставою для перевірки й порушення як дисциплінарного, так і адміністративного провадження чи питань порушення кримінальної справи. Прокурор має аналогічне право: або ініціювати дисциплінарне провадження щодо судді шляхом звернення прокурора обласного чи вищого рівня до кваліфікаційної комісії чи Вищої ради юстиції, або порушити своєю постановою адміністративне провадження (скласти протокол про корупційне діяння), або порушити за наявності підстав кримінальну справу щодо судді та ініціювати через Генеральну прокуратуру України розгляд Верховною Радою України питання про затримання та взяття його під варту.

Одним з елементів стримування та протидії є право прокурора, який не брав участі в розгляді справи в суді, ініціювати

перегляд судових рішень. У тих випадках, коли прокурор брав участь у розгляді судових справ як представник держави чи законних інтересів громадян, право на оскарження та перегляд судових рішень не виконує ролі стримування, оскільки прокурор виступав одним з учасників судового процесу і продовжує відстоювати свою правову позицію.

Своєчасний розгляд судом скарг на дії, бездіяльність чи рішення прокурора являє собою дієвий елемент стримування та протидія у тих випадках, коли суд визнає їх незаконними і поновлює порушені права та свободи громадян.

Аналіз теорії та практики діяльності органів прокуратури і суду дозволяє визначити загальні принципи їх взаємовідносин.

По-перше, це принцип самостійності та незалежності в їх діяльності. Він означає відсутність відносин підлеглості між ними, адміністративного втручання в справи один одного, самостійність у прийнятті рішень і виконанні своїх функцій.

По-друге, це принцип взаємної поваги один до одного в їх взаємовідносинах. Працівники суду та прокуратури будь-якого рівня повинні поважати незалежність свого партнера в справі утвердження законності та правопорядку, неухильно дотримуватись етичних норм поведінки в процесі своєї діяльності.

По-третє, це принцип законності. Взаємовідносини суду та прокуратури повинні будуватися виключно на підставі чинного законодавства, а діяльність цих органів проходити в межах наданих їм повноважень. І, нарешті, принцип системності в організації діяльності кожного із зазначених органів. Він полягає в тому, що і суди, і прокуратура мають чітку систему органів, визначених законом, кожен з них утворює самостійну систему органів, підпорядкованих вищому органу (Верховному Суду та Генеральній прокуратурі в особі їх керівників).

З погляду теорії права та державного управління, уявляється слушним здійснити спробу класифікації взаємовідносин прокуратури і суду. Спроби аналізу взаємовідносин цих органів у процесі їх спільної діяльності мали місце в роботах М. Косюти та інших авторів, але спроби поглянути на цю проблему з погляду наукової класифікації таких відносин поки що відсутні. Такі класифікації можливі за різними критеріями.

Перш за все, за обсягом та видом правового регулювання таких відносин. Згідно з цим критерієм усі взаємовідносини, які виникають між органами прокуратури та судами в процесі їх діяль-

ності, можна поділити на правові та неправові. Правові – це такі взаємовідносини, які будуються на правових нормах чинного законодавства. Їх, у свою чергу, можна поділити на передбачені Конституцією України, спеціальними та іншими законами, підзаконними актами.

Під неправовими слід розуміти взаємовідносини, що виникають між органами прокуратури та суду в процесі їх діяльності і є такими, що не ґрунтуються на нормах чинного законодавства. Це можуть бути етичні (моральні) норми спілкування, що базуються на звичаях чи кодексах етики (поведінки), які виходять не від держави, а від громадських органів, створених працівниками зазначених структур (наприклад, з'їздом суддів, корпорацією прокурорів) і мають лише громадські засоби впливу на їх порушників. Це можуть бути не заборонені законом, але, по суті, непроцесуальні заходи взаємної допомоги (наприклад, сприяння прокурором суду в забезпеченні явки свідків, надання транспорту для виїзду учасників суду для проведення судових дій за межами приміщення суду, організації виїзного засідання суду тощо).

Оскільки участь прокурора в судочинстві регулюється процесуальними кодексами, за цим критерієм всі взаємовідносини між прокуратурою та судом можна поділити на процесуальні та непроцесуальні. Значення такого поділу полягає в тому, що відхилення від процесуальних норм у будь-якому обсязі неминуче впливає на об'єктивність, законність та обґрунтованість судових рішень, а якщо вони мають суттєвий характер, судові рішення підлягають скасуванню, тобто це призводить до недосягнення мети і завдань, що поставлені як перед судом, так і перед прокуратурою.

Процесуальні взаємовідносини, у свою чергу, можна поділити на види залежно від виду судочинства, а саме на кримінально-процесуальні, цивільно-процесуальні, господарсько-процесуальні, адміністративного судочинства та з приводу розгляду справ про адміністративні правопорушення. Кожний з цих видів судочинства має свої особливості, які стосуються правового статусу учасників процесу, у тому числі прокурорів.

За стадією процесуальної діяльності в суді можна виокремити такі підвиди процесуальних взаємовідносин прокуратури із судами:

- 1) попередній розгляд справи;
- 2) судовий розгляд;

- 3) перегляд судових рішень;
- 4) виконання судових рішень.

Непроцесуальні відносини – це такі правові відносини, що врегульовані не нормами процесуального права, а іншими нормативними актами і не стосуються розгляду справ судами. Такими, наприклад, є взаємовідносини, що виникають при виконанні прокурором окремих ухвал суду щодо притягнення до відповідальності осіб, які припустили грубі порушення при розслідуванні справи або проведенні слідчих заходів, у процесі координації діяльності з боротьби зі злочинністю тощо.

За сферою або предметом діяльності взаємовідносини між прокуратурою і судом поділяють на такі, що виникають:

- 1) у процесі проведення прокурором нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, дізнанням і слідством (надання судом дозволу на проведення окремих оперативних або слідчих дій, вирішення поточних питань);
- 2) у процесі участі прокуратури в розгляді справи в суді;
- 3) за ініціювання прокурором дисциплінарної або адміністративної відповідальності суддів;
- 4) у разі притягнення суддів до кримінальної відповідальності (тобто вирішення питань, пов'язаних з недоторканністю суддів);
- 5) у процесі розгляду в суді за участю прокурора скарг на дії, бездіяльність чи рішення прокурорів;
- 6) за координації прокуратурою діяльності інших правоохоронних органів;
- 7) у разі участі прокурорів у забезпеченні безпеки та кримінально-правового захисту суддів та членів їх сімей;
- 8) у разі додержання правил етики в професійних відносинах прокурорів та суддів.

Що стосується етики взаємовідносин прокуратури із судом, слід зауважити, що етичні взаємовідносини зазначених органів мають будуватися на загально визначених міжнародних та вітчизняних правових принципах діяльності судових та прокурорських органів і доповнюватися звичаями, що склалися і є загальноприйнятими, та нормами моралі, які, у свою чергу, не повинні суперечити принципам, визначеним нормами міжнародного і національного права.

На жаль, сьогодні етичні стосунки працівників прокуратури та суду належним чином не врегульовані. У Кодексі професійної етики судді, затвердженому 24.10.02 р. на V з'їзді суддів України, окремо не йдеться про правила поведінки щодо прокурорів. Лише в ст. 7 зазначено, що суддя повинен при здійсненні судочинства виявляти тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників процесу. Цей Кодекс потребує відповідних доповнень.

Кодекс, у якому існує нагальна потреба професійної етики прокурорів, сьогодні відсутній.

У Рекомендаціях Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухвалених Комітетом міністрів Ради Європи в жовтні 2000 р. взаємовідносинам між прокурорами і суддями присвячений окремий розділ (пункти 17–20)¹⁰⁷. Зокрема, п. 19 і 20 стосуються саме етичної поведінки суддів та прокурорів у процесі своєї професійної діяльності. Зокрема, згадується про повагу до незалежності та неупередженості суддів, про об'єктивність та справедливість прокурорів під час судових розглядів тощо.

Найбільш повним документом, що містить норми професійної етики прокурорів, у тому числі й у взаємовідносинах з суддями у кримінальному судочинстві, є Стандарт професійної відповідності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалений Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 р.¹⁰⁸

У майбутньому Кодексі професійної етики прокурорів, крім зазначених положень міжнародних стандартів, слід більш детально прописати поведінку прокурорів не тільки в кримінальному, але й в інших видах судочинства та взаємодію з іншими питань¹⁰⁹.

У такому Кодексі слід окремим розділом викласти засади взаємодії прокурорів та суддів у процесі їх професійної діяльності, не обмежуючись сферою судочинства. В основу такого Кодексу слід покласти Керівні принципи щодо ролі прокурорів, ухвалені ООН 1990 р.¹¹⁰, в яких йдеться про роль прокурорів у кримінальному процесі, кримінальному переслідуванні, відносинах з іншими державними органами та установами, зокрема судами. Так, у ст. 3 розділу “Статус і умови служби” записано, що “прокурори як важливі учасники процесу здійснення правосуддя поведуться чесно й гідно, як того вимагає їхня професія”¹¹¹. У ст. 20 Керівних принципів на прокурорів покладається обов'язок співпрацювати із судами та іншими державними органами з метою забезпечення справедливості та ефективності переслідування в кримінальному порядку¹¹².

4.4. Взаємодія прокуратури з правоохоронними органами

Прокуратура України, незважаючи на певні реформаторські кроки, на сьогодні серед правоохоронних органів посідає особливе місце. Водночас вона тісно взаємодіє з ними, у тому числі у питаннях боротьби з корупцією, організованою злочинністю, іншими правопорушеннями.

Слід зазначити, що термін «правоохоронні органи» набув поширення в юридичній практиці після отримання Україною незалежності. У радянські часи використовувався інший термін – «адміністративні органи».

Серед науковців¹¹³ і практиків¹¹⁴ єдиної думки щодо визначення поняття «правоохоронні органи» не існує, і навіть стаття 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»¹¹⁵ замість визначення надає неповний їх перелік. Різноманітність підходів до визначення поняття правоохоронних органів не дозволяє чітко відокремити правоохоронні органи від інших державних органів, які мають деякі схожі з правоохоронними органами ознаки, тобто владну компетенцію¹¹⁶.

На нашу думку, *правоохоронні органи* – це державні органи, які реалізують правоохоронну і правозахисну функції держави, вживають заходів щодо виявлення і попередження злочинів та інших правопорушень, а також причин, що їх зумовили, і наділені законом правом у разі необхідності застосовувати державний примус і притягнення винних до юридичної відповідальності.

З огляду на викладене більш плідною для вирішення зазначеної проблеми є думка тих науковців, які пропонують поділити всі правоохоронні органи на дві групи:

- 1) державні органи, основним завданням яких є попередження і викриття злочинів, застосування юридичних санкцій до правопорушників;
- 2) державні органи, для яких зазначена діяльність не є основною і визначальною та які переважно виконують управлінські й контрольні функції¹¹⁷.

До першої (основної) групи слід віднести органи прокуратури, Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки, податкову міліцію, органи, що відають виконанням покарань та деякі інші, а до другої

(неосновної) групи – численні органи позавідомчого контролю, які діють у соціально-економічній та інших сферах.

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру»¹¹⁸ Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність з боротьби зі злочинністю органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби та інших правоохоронних органів¹¹⁹. Така форма взаємодії має сприяти підвищенню ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю шляхом розроблення і здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття злочинів і запобігання їм.

Досвід показує, що така взаємодія має базуватися на достовірних відомостях про стан, динаміку та структуру злочинності з урахуванням знання і використання об'єктивних закономірностей і процесів, які мають місце в суспільстві й державі в конкретному регіоні, місті чи районі. Тобто за такої взаємодії, як координація дій у боротьбі зі злочинністю, без принципу об'єктивності обійтися не можна. На практиці виникають суперечності між працівниками правоохоронних органів з приводу підготовки проекту постанови і ведення протоколу координаційної наради. Тому прокурори для підготовки зазначених документів із представників усіх правоохоронних органів, що братимуть участь у нараді, формують секретаріат, який очолює представник прокуратури. Проте секретаріат не тільки веде протоколи, а й повинен виконувати іншу роботу, а саме:

- вести документацію координаційної наради;
- своєчасно інформувати учасників координаційної наради про порядок денний із врученням проектів документів, які підлягають розгляду;
- запрошувати на координаційну нараду необхідних осіб;
- відповідно до плану роботи під час підготовки матеріалів до розгляду висвітлювати всі пропозиції інших учасників координаційної наради;
- ураховуючи зазначені пропозиції, підготовлені проекти планів роботи і рішень надсилати керівникам правоохоронних органів для погодження;
- погоджені документи надавати прокурору, який проводить координаційну нараду.

Навіть після проведення координаційної наради взаємодія прокуратури з учасниками наради триває. Прокурор контролює порядок виконання прийнятих рішень. Генеральний прокурор України приділяє велику увагу взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами. Своїм наказом № 1 від 19 січня 2005 р. “Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України” (п. 22) він прямо зобов’язав прокурорів усіх рівнів розглядати взаємодію з іншими правоохоронними органами у формі координації по боротьбі зі злочинністю і корупцією як важливий і пріоритетний напрям в організації роботи органів прокуратури, до основних завдань якої належать: об’єднання зусиль та активізація роботи правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю, усунення дублювання і паралелізму в їх діяльності¹²⁰.

Відразу слід зазначити, що на сьогодні не існує закону, який би регулював взаємодію прокуратури з іншими правоохоронними органами. Що стосується взаємодії в боротьбі зі злочинністю, то прокурор керується лише зазначеним наказом та ст. 10 і ст. 29 Закону України “Про прокуратуру”¹²¹. Проте останній не висвітлює форм взаємодії. Тому ми вважаємо, що необхідно прийняти конкретний закон, розрахований на перспективу, про координацію дій правоохоронних органів, у якому буде визначена роль прокуратури і форми взаємодії з правоохоронними органами. Таку точку зору поділяють як практики, так і науковці, у тому числі П. Козир¹²², В. Нор¹²³, А. Голомша¹²⁴ та ін.

Питання взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами у формі координації мають свою історію. Так, відразу після створення прокуратури в 1922 р. вона почала координувати їх діяльність, в тому числі суду, Державного політичного управління, робітничо-селянської інспекції в питаннях боротьби зі злочинністю як серед дорослих, так і серед неповнолітніх¹²⁵.

Таким чином, координація є насамперед цілеспрямованою діяльністю суб’єктів, унаслідок чого настає узгодженість дій, тобто співробітництво учасників.

Викладене вище дозволяє визначити поняття “взаємодія”. Це організаційно-правові багатосторонні відносини між прокуратурою та іншими правоохоронними органами, змістом яких є вироблення, узгодження й реалізація спільних заходів у межах компетенції їх учасників, спрямованих на боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями з метою зміцнення законності в державі.

Досвід роботи в органах прокуратури на різних посадах дозволяє автору стверджувати, що існують і інші форми взаємодії. Так, прокурор може проводити міжвідомчу нараду з питань боротьби зі злочинністю та зміцнення законності. На таку нараду запрошуються не тільки керівники правоохоронних органів, але й інших відомств, де допущені факти зловживань або інших порушень закону.

Процес підготовки і проведення такої наради аналогічний до координаційної. Поширеною є така форма взаємодії, як надання вищими органами прокуратури допомоги міліції та іншим місцевим органам в організації боротьби зі злочинністю. Складаються спільні плани заходів щодо організації допомоги з цього приводу. Після надання необхідної практичної допомоги, наприклад керівникам прокуратури і міліції міста або району, результати обговорюються на спільній розширеній колегії з запрошенням представників виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Крім того, найбільш поширеною формою взаємодії є організація і проведення міжвідомчих нарад, що присвячуються, як правило, обговоренню підсумків роботи правоохоронних органів, спрямованої на боротьбу зі злочинністю, за певний період – квартал, півріччя, рік. На такі наради, як правило, запрошуються, крім керівників, ще інші працівники правоохоронних органів, від яких залежить вирішення зазначених проблем, а також представники органів влади і місцевого самоврядування, вчені-юристи. Контроль за виконанням рішень такої наради здійснюють керівники правоохоронних органів – кожний за своїм відомством.

Однією з форм взаємодії є направлення для обговорення іншим правоохоронним органам листів і методичних рекомендацій з питань боротьби зі злочинністю та зміцнення законності.

Разом з тим, якщо уважно проаналізувати ст. 10 Закону України “Про прокуратуру”, можна побачити, що Закон поклав на прокурорів функцію координації діяльності тільки в боротьбі зі злочинністю, а взаємодія в боротьбі з іншими правопорушеннями, що не є злочинами, прокуратурою не повинна здійснюватися. Інший підхід до вирішення зазначеного питання означає широке тлумачення змісту предмета координації і, тим більше, – кола її учасників. Слід також зважати на те, що зі змісту ст. 10 Закону випливає, що прокурор повинен тільки координувати, тобто узгоджувати, діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, оскільки він не є організатором такої боротьби.

А організаторами боротьби зі злочинністю є органи державної і виконавчої влади. Саме вони повинні розробляти певні заходи боротьби зі злочинністю, а прокурор має лише узгоджувати діяльність правоохоронних органів в необхідному напрямку, здійснюючи при цьому нагляд за дотриманням законності¹²⁶.

Зазначене дозволяє дійти таких висновків:

- взаємодія у формі координації здійснюється з метою найбільш ефективного вирішення завдань боротьби зі злочинністю і зміцнення законності шляхом розроблення та здійснення узгоджених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення й попередження злочинності, а також усунення обставин, що їх викликали;
- взаємодія у формі координації здійснюється на п'яти рівнях, у тому числі на міжнародному, державному, міжрегіональному, обласному та місцевому;
- практика доводить, що взаємодія у формі координації діяльності правоохоронних органів дозволяє забезпечити повний аналіз стану злочинності, її структури та динаміки, а також визначення основних напрямів боротьби зі злочинністю, дає можливість проаналізувати форми діяльності учасників координаційної наради з виявлення, розкриття й попередження злочинів¹²⁷.

Як свідчить практика, у більшості випадків посадові особи не зовсім правильно розуміють координаційну роль прокурора, тому що ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” лише в загальних рисах зазначає, що прокурор зобов’язаний координувати, тобто погоджувати, діяльність правоохоронних органів при виконанні ними функцій по боротьбі зі злочинністю. Проте відомо, що прокурор, як уже зазначалося, не є організатором боротьби зі злочинністю. Організатором боротьби зі злочинністю є держава, органи державної влади – законодавчої (представницької) і виконавчої. Саме вони повинні визначати основні шляхи боротьби зі злочинністю та усунення причин і умов, що її породжують. Тобто це має вирішуватися шляхом виконання законодавчих, економічних заходів, здійснення відповідних дій, у тому числі правоохоронними органами, які є частиною органів виконавчої влади. Прокурор координує діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю у потрібному напрямку, здійснює при цьому і нагляд за дотриманням законності. Таким чином, можна дійти висновку, що прокуратура,

взаємодіючи з іншими правоохоронними органами з питань боротьби зі злочинністю, координує й порядок застосування законів, що регламентують боротьбу з нею.

Взаємодія у формі координації – це необхідність і, на нашу думку, уміння встановлення правильних стосунків під час вирішення окремих питань. Тому надання такої ролі прокуратури, на наш погляд, не є випадковим, воно, по суті, відображає умови, що склалися історично. Це пояснюється тим, що, здійснюючи нагляд за дотриманням законності в зазначених сферах правових відносин, саме органи прокуратури найбільш повно виявляють порушення законів. Така тісна взаємодія правоохоронних органів може визначити, що залежить безпосередньо від зусиль правоохоронних органів, а що потрібно перенести на вищі рівні, і це залежить від законодавчої та виконавчої влади.

Шлях розбудови України як незалежної правової держави показав, що тільки прокуратура має необхідний кадровий потенціал і є найбільш підготовленою до виконання функції координації зусиль у боротьбі зі злочинністю. Разом з тим це не означає, що прокурор, тісно взаємодіючи з іншими правоохоронними органами, не повинен у разі необхідності вживати заходів організаційного характеру. Проте він зобов’язаний це робити в межах здійснення координації і нагляду за законністю¹²⁸.

Таким чином, доходимо висновку, що взаємодія прокурора з іншими правоохоронними органами з питань боротьби зі злочинністю здійснюється і у формі координації на підставі: дотримання законності; рівності усіх учасників, їх самостійності в межах наданих їм повноважень при виконанні погоджених рішень, рекомендацій і проведення заходів; прозорості тією мірою, якою вона не суперечить вимогам законодавства України про захист прав і свобод людини і громадянина, про державну та іншу таємницю, що охороняється законом; відповідальності керівника кожного правоохоронного органу за винесене і погоджене рішення.

Вважаємо, що ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” має передбачати підстави, склад учасників координаційної діяльності, а також прокуратура повинна мати право розроблення законопроектів з питань боротьби зі злочинністю, поправок і доповнень до чинних законів¹²⁹. Однак це питання майбутнього. А сьогодні слід удосконалювати форми і методи взаємодії прокуратури та інших правоохоронних органів, у тому числі із судовою, виконавчою і законодавчою гілками влади з питань боротьби зі злочинністю.

Примітки

- ¹ Конституція України. – К.: Велес, 2007. – С. 5.
- ² Рабинович П.М. Упрощение законности как закономерность развития социализма. – Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1979. – С. 11; Сухонос В.В. Особенности прокурорского надзора // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 8. – С. 6–13; Шахун В.І. Влада і злочинність. – К., 1997. – С. 14–39.
- ³ Конституція України. – С. 5.
- ⁴ Там само. – С. 27.
- ⁵ Там само. – С. 23–30.
- ⁶ Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 23.
- ⁷ Конституція України. – С. 17.
- ⁸ Там само. – С. 21–23.
- ⁹ Там само. – С. 28.
- ¹⁰ Там само. – С. 18.
- ¹¹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 2.
- ¹² Там само. – С. 29.
- ¹³ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 2.
- ¹⁴ Мичко М., Голова Н. Основні принципи організації прокуратури // Право України. – 2000. – № 12. – С. 74–77.
- ¹⁵ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юридична література, 2002. – С. 44.
- ¹⁶ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 5.
- ¹⁷ Там само. – С. 2, 7–8.
- ¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 46. – Ст. 5241.
- ¹⁹ Потєбенько М. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти, проблеми // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Ін-т законодавства ВР України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2001. – С. 80–87.
- ²⁰ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 2.
- ²¹ Левченя М.К. Гарантія незалежності прокурорської діяльності в Законі України “О прокуратурі” // Закон України “О прокуратурі”: теорія і практика його застосування / Юрид. академія: Краткі тези документації та наукових повідомлень респ. научн.-практ. конф. – Х., 1992. – С. 25–26; Бессарабов В.Г. Парламентський контроль. Прокуратура. Взаимоотношения и противоречия // Проблемы совершения прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): Матер. научн. конф. НИИ при Генпрокуратуре РФ. – М., 1997. – С. 48–52.
- ²² Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.
- ²³ Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 12–17.
- ²⁴ Там само. – С. 17–22.
- ²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.
- ²⁶ Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 8–13.
- ²⁷ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 48.
- ²⁸ Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.
- ²⁹ Шемшученко Ю.С. Вибране. – К., 2005. – С. 214–226; Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 284–296; Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 29; Сухонос В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України. – 2000. – № 6. – С. 10–13; Грошевий Ю. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1. – С. 61–63; Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11–15.
- ³⁰ Косюта М.В. Актуальні проблеми забезпечення законності в діяльності місцевих органів влади // Право України. – 2001. – № 12. – С. 61–64; Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. – Донецк, 1999. – С. 155–164; Костенко Н. Прокуратура – опора президентской власти // Российская юстиция. – 1994. – № 11. – С. 25–27.
- ³¹ Конституція України. – С. 35.
- ³² Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007.
- ³³ Щур В.Ф. Про значення конституційного статусу прокуратури // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: Генеральна прокуратура України: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 34–37.
- ³⁴ Дмитриев Ю.А., Осипян С.А., Шапкин М.А. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М.: НИИ Генпрокуратуры РФ. – 1994. – С. 18–25.
- ³⁵ Смирнов А.Ф. Место и роль прокуратуры в системе государственной власти: Конспект лекций / Ин-т повыш. квалиф. руковод. кадров прокуратуры РФ. – М., 1995. – С. 20.
- ³⁶ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 49–50.

- ³⁷ Сухонос В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // *Право України*. – 2000. – № 6. – С. 10–13.
- ³⁸ Конституція України. – С. 26.
- ³⁹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 24.
- ⁴⁰ Указ Президента України від 16 квітня 1999 р. № 386/99 “Про розміри надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини”.
- ⁴¹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 30–31.
- ⁴² Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 49–52.
- ⁴³ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. – Донецк, 1999. – С. 164–171.
- ⁴⁴ Сухонос В.В., Звірко О.Є. Щодо концепції реформування прокуратури України // *Право України*. – 2004. – № 1. – С. 86–90.
- ⁴⁵ Сухонос В.В. Місце прокуратури серед гілок влади в Україні і за кордоном // *Вісник прокуратури*. – 2007. – № 10. – С. 71–79.
- ⁴⁶ Конституция Российской Федерации // *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 395.
- ⁴⁷ Конституция Республики Армения // *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 116.
- ⁴⁸ Конституция Грузии // *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 204.
- ⁴⁹ Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посіб. – К.: Біноватор, 2006. – С. 47.
- ⁵⁰ Там само. – С. 59.
- ⁵¹ Конституция Азербайджанской Республики // *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 77.
- ⁵² Конституция Республики Таджикистан // *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 400–423.
- ⁵³ Конституция Туркменистана // *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 434.
- ⁵⁴ Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.05.2007 г.) // http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?uid=2FAB25DA-2581-47C4-8990-88B4698452A1&doc_id=1004024
- ⁵⁵ Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посіб. – С. 53.
- ⁵⁶ Там само. – С. 111.
- ⁵⁷ Там само. – С. 94.

- ⁵⁸ Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 года // <http://www.trybunal.gov.pl/constit/constitu/constit/mexico/mexico-r.htm>
- ⁵⁹ Конституция Федеративной Республики Бразилии // *Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин*. – М.: Юрлитинформ, 2001. – С. 350–352.
- ⁶⁰ Конституція Албанії 1998 року // Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи. – С. 221.
- ⁶¹ The Constitution of Mongolia 1992 // http://www.mongolianembassy.us/eng_foreign_policy/the_constitution_of_mongolia.php
- ⁶² Конституція Іспанії від 29 грудня 1978 року // Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи. – С. 226.
- ⁶³ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 51–54.
- ⁶⁴ Півненко В. Про незаперечність конституційного строку повноважень Генерального прокурора України // *Вісник прокуратури*. – 2000. – № 3. – С. 3–5.
- ⁶⁵ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 7.
- ⁶⁶ Наказ Генерального прокурора від 23.10.2007 № 68 “Про розподіл прав і обов’язків між керівниками Генеральної прокуратури України”.
- ⁶⁷ Конституція України. – С. 35.
- ⁶⁸ Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан. – К., 1999. – С. 180.
- ⁶⁹ Постанова Верховної Ради України від 17 листопада 1993 р. “Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених” // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 47. – Ст. 444.
- ⁷⁰ Постанова Верховної Ради України від 3 грудня 1998 р. “Про індексацію грошових доходів населення” // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 1. – Ст. 15.
- ⁷¹ Конституція України. – С. 21–23.
- ⁷² Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 56.
- ⁷³ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 2.
- ⁷⁴ Копейчиков В.В. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 213–241; Сухонос В.В. Наглядова функція прокуратури і забезпечення законності у державному управлінні // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – № 12. – С. 124–126.
- ⁷⁵ Сухонос В.В. Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект // *Право України*. – 2005. – № 2. – С. 103–107.

- ⁷⁶ Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
- ⁷⁷ Косюта М.В. Актуальні проблеми забезпечення законності в діяльності місцевих органів влади // Право України. – 2001. – № 12. – С. 61–64.
- ⁷⁸ Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 124. – Ст. 170.
- ⁷⁹ Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). – М.: НИИ при Генпрокуратуре РФ, 1998. – 94 с.
- ⁸⁰ Комментарий к Закону “О прокуратуре СССР”. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 37.
- ⁸¹ Горшенев Ю.М., Зражевская Т.Д., Розенфельд В.Г. Взаимодействие местных Советов народных депутатов и прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка // Вопросы эффективности общей деятельности прокуратуры. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. – Вып. 1. – С. 3–19.
- ⁸² Поддубный М.А. Организационно-правовые формы взаимодействия исполкомов Советов народных депутатов и прокуратуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1982. – 16 с.
- ⁸³ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 6.
- ⁸⁴ Там само. – С. 4.
- ⁸⁵ Долежан В.В., Марочкін І.Е. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів органами позавідомчого контролю: Конспект лекцій. – Х., 1994. – 28 с.; Давиденко Л.М., Ястребов В.Б. Деятельность районной (городской) прокуратуры по предупреждению преступной бесхозяйственности в промышленности и строительстве: Учеб. пособ. – Х., 1983. – 130 с.; Гусарев В., Руденко М. Контролюючі органи і прокурорський нагляд // Право України. – 1995. – № 1. – С. 17–19; Руденко М. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–32; Мичко М. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю // Держава і право. – К., 1999. – Вип. 3. – С. 79–93; Красноокій О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду // Право України. – 1998. – № 3. – С. 88–90; Косюта М.В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорського нагляду: Монографія. – Одеса: Юрид. лит., 2000. – С. 27–54.
- ⁸⁶ Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору: Вопросы общей методики. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 57–63; Берензон А.Д., Гудкович Ю.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокурора с ними при осуществлении общего надзора. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 132–158; Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – С. 98–106;

- Коробейников В.В. Методические основы работы прокурора по общему надзору: Учеб. пособ. – М.: ИПК руковод. кадров прокуратуры СССР, 1987. – С. 34–52; Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России: Монография / НИИ Генпрокуратуры РФ. – М., 1999. – С. 112–128.
- ⁸⁷ Конституція України. – С. 28–29.
- ⁸⁸ Руденко М. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–32.
- ⁸⁹ Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России: Монография / НИИ Генпрокуратуры РФ. – М., 1999. – С. 82–104.
- ⁹⁰ Сухонос В.В. Співвідношення між прокурорським наглядом і контрольною діяльністю органів державної влади // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. пр. – Суми, 2006. – Т. 15. – С. 54–55.
- ⁹¹ Прокуратура України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 4. – С. 207–210.
- ⁹² Наказ Генерального прокурора України № 3-гн від 19 вересня 2005 р. “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів”. – К., 2005. – 5 с.
- ⁹³ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 12.
- ⁹⁴ Темушкин О.И. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры. – М., 1997. – С. 41–52.
- ⁹⁵ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 9.
- ⁹⁶ Шемшученко Ю. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах демократичної правової держави / Ген. прокуратура України: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 15–19.
- ⁹⁷ Тацій В. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах демократичної правової держави / Ген. прокуратура України: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 20–22.
- ⁹⁸ Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає // Юридичний вісник України. – 2002. – № 48. – С. 8–12.
- ⁹⁹ Грошевий Ю., Марочкін І. та ін. Організація судових та правоохоронних органів. – Х.: Право, 2000. – С. 212.
- ¹⁰⁰ Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади? // Право України. – 1955. – № 8. – С. 25–27.

- ¹⁰¹ Шульженко Ю. Конституційний статус прокуратури Российской Федерации. – М., 1999. – 42 с.
- ¹⁰² Шишкін В. Прокуратура и правосуддя в суверенній Україні // Право України. – 1991. – № 1. – С. 5–7.
- ¹⁰³ Погорілко В., Малишко М. Правова система України – стан та перспективи її розвитку // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.
- ¹⁰⁴ Костицький М. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні // Суди в Україні. – К., 1999. – С. 5–12.
- ¹⁰⁵ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 81.
- ¹⁰⁶ Там само. – С. 81–82.
- ¹⁰⁷ Рекомендація Rec(2000)19 Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 р. “Роль прокуратури в системі кримінального судочинства” // <http://www.uar.org.ua/ua/actions/point-of-view/prosecutors-part-in-the-system-of-criminal-trials/index.html>
- ¹⁰⁸ Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года // <http://www.iap-az.net/>
- ¹⁰⁹ Сухонос В.В., Звірко О.Є. Поняття, принципи та види взаємовідносин прокуратури з органами правосуддя // Вісник прокуратури. – 2008. – № 4. – С. 68.
- ¹¹⁰ Права людини: Довідник для прокурорів. – К.: Фенікс, 2005. – С. 150–155.
- ¹¹¹ Там само. – С. 152.
- ¹¹² Там само. – С. 154.
- ¹¹³ Бандурка А.М., Бессмертный А.К. Судебные и правоохранительные органы: Учеб. пособ. – Х., Эспада, 1999. – С. 8; Кузинов А.Д. Система правоохранительных органов: Учеб. пособ. – Волгоград: Высш. школа МВД РФ, 1999. – С. 9; Лихова С. Про визначення поняття “правоохоронні органи” // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76; Баженов В.А., Агафонов Ю.А. Участие прокуратуры в правоохранительной деятельности // Актуальные проблемы деятельности прокуратуры: Сб. научн. тр. / НИИ Генпрокуратуры РФ. – М., 1994. – С. 84–91; Осадчий В. Правоохоронні органи як суб’єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.
- ¹¹⁴ Бурдоль Є. П. Удосконалення законодавства про прокуратуру і загальні проблеми нормотворення та систематизації законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 1999. – С. 424–427.
- ¹¹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
- ¹¹⁶ Копейчиков В.В. Загальна теорія держави і права. – С. 179.
- ¹¹⁷ Тевлін Р. Про поняття “Правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 53–54.

- ¹¹⁸ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 6.
- ¹¹⁹ Сухонос В.В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 7–13.
- ¹²⁰ Наказ Генерального прокурора України № 1 від 19 січня 2005 р. “Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України”.
- ¹²¹ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007.
- ¹²² Козир П. Особливості координаційної діяльності у боротьбі із злочинністю // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 96–99.
- ¹²³ Нор В. Прокурорський нагляд в Україні. – Л., 2002. – С. 170–185.
- ¹²⁴ Голомша А. Координація діяльності – протидія злочинності // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5. – С. 133.
- ¹²⁵ Мыцков А.Я. Координация прокурорской деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Прокурорско-следственная практика. – М., 1999. – № 2. – С. 143–153.
- ¹²⁶ Кобзев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. – М., 1999. – С. 4.
- ¹²⁷ Бессарабов В.Г., Андреев Б.В. Координация: как она была организована // Законность. – 1996. – № 2. – С. 35–38.
- ¹²⁸ Рябцев В.П. Координация деятельности – залог успеха в борьбе с преступностью // Российская юстиция. – 1996. – № 7. – С. 16.
- ¹²⁹ Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11–15.
- ¹³⁰ Закон України “Про прокуратуру” від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ. – С. 30–31.

Напрями вдосконалення правового статусу прокуратури України

5.1. Визначення місця прокуратури України в сучасній системі органів державної влади

Сучасний етап розвитку української державності характеризується наявністю низки суперечностей, які справляють значний вплив на функціонування механізму держави в цілому та окремих його ланок. З одного боку, після здобуття Україною незалежності в 1991 р. у суспільстві активно пропагуються демократичні цінності, завдяки чому переважна частина населення не заперечує необхідності розбудови в Україні демократичної правової соціальної держави. З іншого боку, недостатньо високий рівень правової культури українського суспільства зумовлює неможливість простого перенесення досвіду демократичних країн, передусім країн Західної Європи, у сфері правотворчості, організації та діяльності механізму держави на український ґрунт, оскільки ефективно функціонування будь-якого державно-владного інституту можливе лише в умовах адекватного соціального середовища. Тому в процесі реформування системи органів державної влади в Україні необхідно враховувати два основні моменти: по-перше, система органів державної влади, їх компетенція та порядок формування мають відповідати стану розвитку суспільства, і, по-друге, діяльність механізму держави та окремих його елементів має проводитися таким чином, щоб створювати умови для підвищення рівня правової культури суспільства та забезпечення його сталого й прогресивного розвитку. У такому контексті найбільшої ваги набувають питання вдосконалення організації та діяльності судових і правоохоронних органів, у тому числі й прокуратури України, оскільки від ефективності їх діяльності значною мірою залежить рі-

вень довіри населення до правових засобів захисту прав і свобод, держави та права загалом.

Проблема вдосконалення правового статусу прокуратури України має складний і багатоаспектний характер. Першочерговим завданням у цьому плані, на наш погляд, є чітке визначення місця прокуратури в системі органів державної влади України, приведення її організаційної структури, принципів, форм та методів діяльності, а також порядку формування системи органів прокуратури у відповідність із сучасними умовами та перспективними напрямками розвитку української державності.

Одним із найбільш дискусійних у вітчизняній юридичній науці є питання про місце прокуратури України в системі органів державної влади, зокрема, її взаємовідносини з гілками влади. Однак у більшості випадків різні автори акцентують увагу на можливості віднесення органів прокуратури до тієї чи іншої гілки влади, значно менше приділяючи уваги характеру зв'язків органів прокуратури з іншими органами державної влади. При цьому важливо зазначити, що проблему визначення місця прокуратури в системі органів державної влади та її відносин з ними і в жодному разі не можна розглядати в статично, а лише крізь призму аналізу динамічних процесів трансформації механізму держави, правової системи та суспільства загалом.

Виходячи з того, що й механізм держави, і правова система, і суспільство як таке є за своїм змістом складноорганізованими системами, характер їх взаємодії з органами прокуратури доречно розглядати з погляду теорії систем із застосуванням синергетичного методу. Основні ідеї синергетики обґрунтовують ідею неприпустимості зовнішнього насильницького, тобто такого, що не відповідає внутрішнім об'єктивним закономірностям розвитку системи, управління цією системою, інакше подібний зовнішній вплив на систему значною мірою стримуватиме її розвиток або спрямуватиме його в хибному напрямі¹. Саме тому першоосновою для визначення напрямів удосконалення правового статусу прокуратури України має стати повноцінний аналіз стану та тенденцій розвитку сучасного українського суспільства, його основних потреб у сферах функціонування державної влади та правової системи.

Як зазначає Д.М. Лук'янець, з позицій синергетики державне управління слід характеризувати не як владний вплив суб'єкта на об'єкт, а як взаємодію суб'єкта з навколишнім середовищем шляхом

приспосовування своєї поведінки до цих об'єктивних закономірностей. При цьому зміст власне процесу управління полягає в тому, що система більш високого рівня визначає закономірності систем нижчого рівня, які входять до її складу і між якими постійно відбувається обмін інформацією та енергією, тому держава може очікувати від громадян дотримання своїх приписів лише у випадку, якщо вона надає їм певний соціальний еквівалент, наприклад, забезпечує стабільне існування, гарантовану роботу тощо².

Слід погодитися із зазначеною позицією автора, зауваживши, що дослідження напрямків удосконалення правового статусу прокуратури України має відображати об'єктивні закономірності функціонування та розвитку трьох взаємопов'язаних систем – суспільства, системи органів державної влади та системи органів прокуратури. Серед цих систем суспільство є системою вищого рівня, отже, закономірності функціонування та розвитку суспільства мають визначати сутність державного механізму, принципи його побудови та діяльності, а також співвідношення між його елементами.

З іншого боку, на відміну від процесів розвитку суспільства, які часто мають стихійний характер, діяльність механізму держави завжди відзначаються вольовим характером і може свідомо впливати на суспільні відносини, спрямовуючи їх у необхідному напрямку. Тому, по-перше, слід визначити ключові пріоритети в розвитку української державності, по-друге, сформулювати напрямки та способи їх досягнення, і по-третє, розробити рекомендації щодо вдосконалення діяльності системи органів державної влади, які б з урахуванням стану суспільних відносин забезпечували поступову трансформацію механізму держави в стратегічному напрямку.

Визначення стратегічних пріоритетів розвитку української державності має, беззаперечно, ґрунтуватися на положеннях Конституції України, зокрема, її ст. 1 та ст. 3, які встановлюють, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Відповідно, трансформація системи органів державної влади, зокрема і органів прокуратури, має забезпечувати реалізацію наведених положень Конституції України.

Крім того, слід враховувати і зовнішньополітичні напрямки розвитку держави, які впливають на принципи побудови та функціо-

нування системи органів державної влади в Україні. Відповідно до ст. 6 Закону України від 19.06.2003 р. № 964-IV “Про основи національної безпеки” інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір визначається як пріоритет національних інтересів України³. Таким чином, реформування системи органів української прокуратури має не тільки забезпечувати становлення демократичної правової соціальної держави⁴, а й втілювати європейський досвід функціонування інституту прокуратури. І саме через це виникає глибоке протиріччя в розумінні місця та ролі прокуратури в механізмі держави. З одного боку, європейські держави мають широкий досвід у сфері організації та діяльності прокуратури в умовах демократичного державного устрою, до якого прагне й Україна. З іншого – стан розвитку українського суспільства, особливо його правової культури, значно відстає від стану розвитку суспільства провідних європейських країн, тому стовідсоткове запозичення європейської моделі прокуратури без урахування вітчизняної специфіки не дасть бажаних наслідків, оскільки діяльність будь-якого публічно-правового інституту, запозиченого із суспільства з високим рівнем політичної та правової культури, в умовах суспільства з високим рівнем правового нігілізму та низькою повагою до державної влади не може бути ефективною. Вирішення зазначеної проблеми полягає, на наш погляд, у поетапній трансформації правового статусу прокуратури України, яка б у першу чергу забезпечувала підвищення рівня правової культури суспільства та подолання правового нігілізму, а після цього – повну гармонізацію структури, форм та методів діяльності прокуратури України та прокуратур європейських держав.

Як уже зазначалося в першому розділі монографії, у світовій практиці найбільш поширеними є три основні підходи до визначення місця прокуратури серед гілок влади – її віднесення до виконавчої, судової або так званої контрольної гілки влади. Відповідно до чинного законодавства, передусім Конституції України, прокуратура не може бути віднесена ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, а існування самостійної “контрольної”, тим більше “прокурорської”, гілки влади не відповідає ні духові, ні букві закону. Тому для визначення оптимальних напрямків удосконалення правового статусу прокуратури України першочергове значення має визначення її чіткого співвідношення з іншими органами державної влади та місця в системі поділу влад.

На нашу думку, немає жодних підстав відносити прокуратуру України до законодавчої гілки влади, хоча такі пропозиції іноді й лунають у вітчизняній правовій літературі. Деякі автори обґрунтовують віднесення прокуратури до системи законодавчої влади, посилаючись на те, що прокуратура є органом нагляду за дотриманням законів, прийнятих Верховною Радою України, діє на підставі повноважень, наданих їй законодавчим органом, і що без прокуратури законодавча влада залишиться фактично безвладною через відсутність органу, який би контролював виконання прийнятих парламентом рішень⁵. Проте такі пропозиції недостатньо науково обґрунтовані і є безпідставними, оскільки за такого підходу до системи законодавчої влади мають бути віднесені практично всі органи державної влади та місцевого самоврядування, оскільки вони діють на підставах та в межах, визначених законами, що приймаються парламентом. З цього приводу М.І. Мичко справедливо зазначає, що прокуратуру можна розглядати як один із механізмів практичної реалізації волі законодавця, проте це не дає підстав включати її до системи законодавчої влади, оскільки нагляд за додержанням законів разом із прокуратурою здійснюють численні контролюючі органи виконавчої влади, і було б нелогічно прокуратуру віднести до законодавчої влади, а всі інші контролюючі органи залишити поза її межами⁶.

Крім того, не можна забувати й про функцію підтримання прокуратурою державного обвинувачення в суді, яка в умовах демократичного державного устрою та громадянського суспільства для прокуратури є основною. Зміст, сутність та форми реалізації саме цієї функції прокуратури жодною мірою не пов'язані з функціонуванням законодавчого органу, тому ми категорично заперечуємо можливість будь-якого віднесення прокуратури до законодавчої гілки влади, яка в Україні представлена єдиним органом – Верховною Радою України. Отже, визначення характеру співвідношення та взаємодії між прокуратурою України та Верховною Радою України має ґрунтуватися на тому, що органи прокуратури не є складовою частиною законодавчої гілки влади, а, отже, пряме втручання парламенту в її діяльність є неприпустимим.

Подібний висновок впливає і з рішення Конституційного Суду України від 11.04.2000 р. № 4/рп-2000 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та

статей 12, 19 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про запити народних депутатів України до прокуратури)⁷. Відповідно до зазначеного рішення народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками в конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах.

Проблема зловживання депутатами парламенту своїми повноваженнями у відносинах з органами прокуратури та іншими правоохоронними органами є актуальною для більшості колишніх республік СРСР. Як зазначає російський дослідник В.Г. Бессарабов, у зверненнях парламентарів часто містяться вимоги про зміну запобіжного заходу або прийняття іншого процесуального рішення, направлення відомостей про хід і наслідки розслідування певної кримінальної справи, що є, власне, втручанням у діяльність правоохоронних органів⁸.

У контексті нашого дослідження важливим є питання про те, в яких формах та з яких питань народні депутати можуть звертатися до органів прокуратури. Як уже зазначалося, ст. 86 Конституції України встановлює, що народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Частина 2 статті 15 Закону України від 17.11.1992 р. “Про статус народного депутата України” визначає, що депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції⁹. Ураховуючи вже згадуване рішення Конституційного Суду України у справі про запити народних депутатів України до прокуратури, можна дійти висновку, що право народного депутата направляти депутатські запити органам прокуратури є значно вужчим порівняно з правом направляти депутатські запити іншим органам влади, місцевого самоврядування, підприємствам, установам чи організаціям і не може містити будь-яких вимог і вказівок щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань. Однак ми не можемо погодитися з думкою М.В. Косюти про те, що заяви і скарги народних депутатів узагалі не можуть містити якихось вимог до прокуратури¹⁰, оскільки депутатський запит може містити вимогу надання, наприклад, загальної інформації щодо стану злочинності в державі чи конкретному регіоні, висловлення офіційної позиції щодо тих чи інших правових питань тощо. У такому випадку покладення на орган прокуратури обов'язку надати офіційну відповідь повністю відповідає положенням Конституції України та Закону України "Про статус народного депутата України".

Останній Закон, крім депутатського запиту, передбачає й іншу форму взаємодії народного депутата з органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями – депутатське звернення, тобто викладену в письмовій формі пропозицію народного депутата, звернену до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. По своїй суті депутатське звернення може містити лише рекомендації щодо вчинення певних дій, але, на нашу думку, і депутатське звернення не може стосуватися питань підтримання прокуратурою державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів приму-

сового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян тощо.

Ураховуючи викладене, вважаємо за доцільне доповнити розділ II Закону України "Про статус народного депутата України" ("Права народного депутата України ") після статті 15 ("Право народного депутата України на депутатський запит") та статті 16 ("Право народного депутата України на депутатське звернення") новою статтею такого змісту: "Депутатський запит або депутатське звернення, направлені органам чи посадовим особам прокуратури України, не можуть містити вимог, пропозицій чи вказівок у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. У випадках, коли відповідно до закону слідчими прокуратури здійснюється досудове слідство, депутатський запит або депутатське звернення не можуть містити вимог, пропозицій чи вказівок у конкретних справах щодо досудового слідства в конкретних кримінальних справах".

Досить дискусійним у юридичній літературі є питання про доцільність наділення прокуратури України правом законодавчої ініціативи. Відповідно до ст. 103 Конституції УРСР 1978 р. прокуратура наділялася таким правом, а за попередньою редакцією Закону України "Про прокуратуру України" робота з удосконалення законодавства становила одну із функцій прокуратури. Нині багато дослідників та громадських діячів пропонує повернути прокуратурі право законодавчої ініціативи¹¹. М.І. Мичко, наприклад, обґрунтовує це тим, що прокурори під час здійснення покладених на них функцій виявляють не лише порушення чинних законів, а й суперечності, неточності та прогалини в самих законах, для усунення яких найбільш логічно було б надати Генеральній прокуратурі України право законодавчої ініціативи¹².

Ми вважаємо, що така постановка питання має право на існування, тому що наявні в системі прокуратури України науково-дослідні установи та навчальні заклади цілком спроможні розробляти проекти нових законів чи внесення змін і доповнень до чинних актів законодавства. Отже, результати роботи таких установ прокуратури сьогодні мають передаватися Генеральним прокурором України суб'єктам права законодавчої ініціативи для розгляду та наступного внесення до Верховної Ради України. При цьому найбільш оптимальним, на наш погляд, варіантом вирішення цієї проблеми буде передання Генеральним прокурором України підготовлених проектів законів Президенту України для реалізації ним права законодавчої ініціативи, оскільки активна співпраця в цьому напрямку прокуратури та інших суб'єктів права законодавчої ініціативи (Кабінету Міністрів України, народних депутатів України) може викликати сумніви в політичній відстороненості самої прокуратури. Для того щоб реалізувати такий механізм, пропонуємо в новому Законі "Про прокуратуру" передбачити таке положення: "Генеральна прокуратура України розробляє проекти законів України та передає їх Президенту України для розгляду та подальшого внесення до Верховної Ради України в порядку реалізації законодавчої ініціативи".

Питання про співвідношення системи органів прокуратури з виконавчою та судовою гілками влади має досить складний характер, що зумовлюється впливом низки факторів, основним серед яких є те, що форми та методи діяльності прокуратури України, як це вже було обґрунтоване в попередніх розділах нашого дослідження, багато в чому збігаються з формами та методами діяльності виконавчої влади. Неабияку роль у вирішенні проблеми співвідношення прокуратури України та виконавчої влади відіграє й віднесення прокуратури (аторнейської служби чи іншої аналогічної системи органів) до виконавчої або судової влади в багатьох зарубіжних країнах. Позитивний досвід таких країн доводить, що прокуратура цілком ефективно може діяти як складова частина виконавчої або судової гілок влади, однак це не означає, що віднесення прокуратури до тієї чи іншої гілки влади є виправданим в Україні.

Досліджуючи проблему визначення місця прокуратури в системі органів державної влади України, можна виділити три групи функцій прокуратури, які безпосередньо впливають на характер

взаємодії та взаємозв'язків між органами прокуратури з одного боку і органами, законодавчої, виконавчої та судової – з іншого.

Першу групу функцій української прокуратури становить функція підтримання державного обвинувачення в суді та функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Зазначені функції реалізуються прокуратурою в процесі здійснення правосуддя судовою гілкою влади, що значною мірою зближує органи прокуратури із судами.

До другої групи функцій української прокуратури слід відносити функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Як уже зазначалося раніше, функції нагляду притаманні не лише прокуратурі, а й багатьом органам виконавчої влади, унаслідок чого прокуратура під час реалізації цієї групи функцій діє у формах і методах, аналогічних формам і методам діяльності органів виконавчої влади.

І, зрештою, до третьої групи функцій сучасної української прокуратури належить функція досудового слідства в кримінальних справах, які відповідно до чинного кримінально-процесуального законодавства підслідні слідчим прокуратури. Зрозуміло, що ст. 121 Конституції України не наділяє прокуратуру цією функцією, і здійснюється вона прокуратурою лише тимчасово на підставі Перехідних положень Конституції України, однак функція досудового слідства традиційно розглядається як функція, що здійснюється переважно органами виконавчої влади, перш за все внутрішніх справ, і це дає підстави говорити про зближення прокуратури та органів виконавчої влади.

Органам законодавчої та виконавчої влади притаманні власні принципи організації, форми та методи діяльності, тому функціонування прокуратури одночасно в трьох наведених напрямках, які безпосередньо пов'язані зі сферою діяльності або виконавчої, або судової гілок влади, зумовлює існування певних суперечностей у правовому статусі прокуратури, які до того ж у процесі проведення судово-правової реформи можуть як усуватися, так і посилюватися.

Функції підтримання державного обвинувачення в суді та функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, здійснюються прокуратурою в чітко визначених процесуальних формах під час розгляду судом конкретної судової справи. У цьому випадку діяльність прокуратури безпосередньо спрямована на забезпечення повноти реалізації правосуддя, тому форми і методи реалізації виконавчої влади застосовуватися не повинні. Зокрема, діяльність прокуратури, пов'язана з підтриманням державного обвинувачення в суді чи представництвом у суді інтересів громадянина або держави, не може ґрунтуватися на принципах ієрархічності та субординації. На наш погляд, прокурор під час підтримання державного обвинувачення в суді при розгляді кримінальних справ має користуватися процесуальною самостійністю, для чого необхідно включити до Закону України “Про прокуратуру” та Кримінально-процесуального кодексу України положення про процесуальну самостійність прокурора та про заборону вищим прокурорам, наприклад, Генеральному прокурору чи його заступникам, прокурорам областей чи їх заступникам давати вказівки підпорядкованим їм прокурорами щодо, наприклад, визначення міри покарання або тільки підтримання державного обвинувачення в суді чи обов'язкового представництва інтересів конкретного громадянина в суді.

Однак робити повністю неконтрольованою діяльність прокурорів, їх заступників та помічників, пов'язану з їх участю в судовому розгляді кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ, категорично неприпустимо, оскільки це може створити передумови для різноманітних зловживань з боку прокурорських працівників. Оптимальним, на нашу думку, вирішенням цієї проблеми має стати закріплення в Законі України “Про прокуратуру” чіткої процедури відсторонення прокурора, його заступника чи помічника від участі в судовій справі. При цьому необхідно зазначити кілька важливих моментів.

По-перше, таке відсторонення не обов'язково повинне мати характер дисциплінарного стягнення чи впливу на працівника прокуратури, тому що відсторонення може бути зумовлене не лише його зловживаннями чи недостатнім рівнем професійної підготовки, а й особливою складністю судової справи, станом здоров'я чи іншими об'єктивними факторами.

По-друге, порядок відсторонення прокурора від участі в судовому розгляді кримінальної, цивільної, господарської чи адміністративної справи має визначатися саме на рівні Закону України, а не на рівні наказів Генерального прокурора України, тому що в протилежному разі в захисника в кримінальній справі чи представника в цивільній, господарській або адміністративній справі можуть виникнути підстави для оскарження прийнятого судового рішення з мотивів порушення права підсудного на захист або незабезпечення змагальності сторін. При цьому, на наш погляд, норма про порядок відсторонення прокурора від участі в судовому розгляді має міститися саме в Законі України “Про прокуратуру”, а не у відповідних процесуальних кодексах, оскільки завдяки цьому може бути створений єдиний механізм відсторонення прокурора від участі в судовому розгляді всіх категорій справ незалежно від виду процесу.

І, по-третє, відповідна норма закону про порядок відсторонення прокурора від участі в судовому розгляді справи не повинна містити вичерпного переліку підстав такого відсторонення, оскільки передбачити всі випадки, коли виникне необхідність відсторонення прокурора від участі в судовому розгляді, практично неможливо.

Ураховуючи викладене, вважаємо за доцільне доповнити ст. 34 Закону України “Про прокуратуру” (“Завдання прокурора в судовому процесі”) новою частиною такого змісту: “Беручи участь у судовому процесі, прокурор усі рішення приймає самостійно. Прокурор може бути відсторонений від підтримання державного обвинувачення чи представництва інтересів громадянина або держави в суді за рішенням вищого прокурора”.

Загалом же можна зробити висновок, що взаємодія між прокуратурою України та судовою гілкою влади виявляється в чітких процесуальних формах і реалізується в межах кримінального, цивільного, господарського та адміністративного процесів. Основною метою такої взаємодії є забезпечення законності рішень суду в зазначених категоріях справ. Виходячи з цього, слід погодитися з думкою М.І. Мичка, що зовнішній контроль за законністю правосуддя мають здійснювати прокуратура та частково адвокатура¹³. При чому тут мова йде саме про процесуальний контроль за законністю рішень суду, а не про будь-який нагляд за діяльністю судів як органів окремої гілки державної влади. Це ще раз свідчить про відсутність змістовних передумов відносити прокуратуру до судової гілки влади і наділяти органи прокуратури будь-якими владними

повноваженнями щодо судів або суди – владними повноваженнями стосовно органів прокуратури України.

Характер співвідношення та взаємодії прокуратури України та Президента України, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на інших принципах порівняно з принципами взаємодії прокуратури та судової гілки влади. Зумовлене це, у першу чергу, тим, що основним змістом співвідношення та взаємодії прокуратури з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування є здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також в разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; та нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Під час здійснення зазначених видів нагляду органи прокуратури наділені передбаченими законом владними повноваженнями щодо піднаглядових органів, їх посадових та службових осіб, тому прокуратура має посідати власне, тільки їй властиве місце в системі поділу влади і, що особливо важливо, у системі стримувань і противаг між різними гілками влади.

Аналіз положень чинної Конституції України дозволяє дійти висновку про недостатню ефективність системи стримувань і противаг між Президентом України, законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Особливо чітко недоліки вітчизняної моделі розподілу влади проявилися після внесення змін Конституції України відповідно до Закону від 08.12.2004 р. № 2222-IV.

Зокрема, викликає певні запитання реальність механізмів стримування і противаг між Президентом України, законодавчою та виконавчою гілками влади. Основною формою контролю за діяльністю уряду та основним механізмом стримування виконавчої влади від зловживання своїми повноваженнями є процедура відставки уряду.

Відповідно до ст. 87 Конституції України Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недові-

ри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. На нашу думку, зазначена норма не може розглядатися як повноцінний інструмент парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, що зумовлюється впливом двох основних факторів.

По-перше, слід урахувувати, що відповідно до ст. 114 Конституції України Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. За такого порядку формування складу уряду фактично має місце ситуація, коли рішення про відставку уряду так чи інакше має бути підтримане коаліцією чи фракцією, яка сформувала склад уряду, чи, принаймні, частиною коаліції та опозиційними фракціями. Тому тут швидше має місце інструмент політичного стримування уряду від вчинення дій, що суперечать положенням коаліційної угоди, ніж правові засоби попередження зловживання урядом чи його членами наданими їм владними повноваженнями.

По-друге, ч. 2 ст. 87 Конституції України встановлює, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України. Практично цим положенням Конституції України визначаються проміжки часу, коли система стримувань та противаг щодо виконавчої влади не може застосовуватися взагалі.

Так само недостатньо чітким та ефективним є механізм стримування від неправомірних дій і Верховної Ради України. Так, згідно зі ст. 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліції депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Консти-

туції; або якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів України; або якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Фактично тут мова йде про механізм правового впливу на Верховну Раду України у випадку її бездіяльності і не закріплюється жодного механізму стримування Верховної Ради України від прийняття неконституційних чи незаконних рішень або від зловживання своїми повноваженнями народними депутатами України.

На нашу думку, одним із найбільш дієвих засобів попередження зловживань владними повноваженнями з боку народних депутатів України та членів Кабінету Міністрів України може бути притягнення до кримінальної відповідальності тих парламентарів та членів уряду, у діяннях яких вбачаються ознаки злочину.

Розслідування кримінальних справ про злочини, вчинені народними депутатами України або членами Кабінету Міністрів, має вестися за загальними правилами, встановленими Кримінально-процесуальним кодексом України, однак відповідний орган досудового слідства має бути забезпечений достатніми гарантіями від втручання та тиску на нього з боку парламенту та органів виконавчої влади. Ми вважаємо за доцільне залишити право розслідувати подібні категорії злочинів за Генеральною прокуратурою України. Ця пропозиція може бути аргументована такими тезами.

Перш за все, орган досудового слідства, який розслідує справи про злочини, вчинені народними депутатами України чи членами Кабінету Міністрів України, не може належати до системи виконавчої влади, оскільки це створить передумови для тиску на нього з боку Кабінету Міністрів України чи Міністерства внутрішніх справ. Саме тому досудове слідство в таких справах має провадитися прокуратурою України, яка не входить до складу жодної гілки влади і жодній гілці влади не підпорядкована.

Крім того, відповідно до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України та п. 9 Перехідних положень Конституції України досудове слідство в справах про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, має провадитися слідчими прокуратури. Ураховуючи це, а також те, що нині в системі прокуратури України є достатня кількість слідчих в особливо важливих справах, досвід роботи та рівень підготовки яких дозволяє провадити слідство в справах про злочини, вчинені вищими посадовими осо-

бами, ми вважаємо доцільним функцію досудового слідства в справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, на постійній основі залишити за прокуратурою України. Для цього потрібно перелік функцій прокуратури України, передбачений ст. 121 Конституції України, доповнити новим пунктом такого змісту: “досудове слідство в справах про злочини, вчинені народними депутатами України, та членами Кабінету Міністрів України”.

За умови реалізації цієї пропозиції прокуратура України посіде важливе місце в системі стримувань та противаг між гілками влади, однак діяльність самої прокуратури України має належним чином контролюватися з боку вищих органів державної влади. Власне, тому не викликає сумнівів думка про те, що діяльність прокуратури, яка сама є елементом стримувань і противаг у механізмі поділу влади в Україні, має забезпечуватися системою стримувань і противаг з боку інших органів державної влади, перш за все, Президента України та Верховної Ради України. Основними аспектами цієї проблеми є порядок призначення і звільнення з посади Генерального прокурора України та контроль за діяльністю органів прокуратури.

Як уже зазначалося в попередніх розділах, питання про порядок призначення на посаду генерального прокурора та його звільнення з обійманої посади вирішується в різний спосіб. Наприклад, у Мексиці генерального прокурора призначає та звільняє з посади президент на власний розсуд, у Словаччині – президент за пропозицією парламенту, у Вірменії – президент за поданням прем'єр-міністра, в Естонії – уряд на пропозицію міністра юстиції з урахуванням думки юридичної комісії парламенту, у Болгарії – президент за пропозицією Вищої судової ради, в Албанії та Бразилії – президенти за погодженням з парламентами тощо. Тут можна погодитися з думкою М.В. Косюти, який вважає, що найпоширенішим способом призначення та звільнення з посади генерального прокурора в державах СНД є участь і президента, і парламенту як у призначенні, так і в його звільненні¹⁴.

На нашу думку, це зумовлене низкою чинників, значною мірою пов'язаних з історичними особливостями розвитку радянських республік у складі СРСР та після здобуття ними незалежності. Зокрема, за радянських часів прокуратура входила до єдиної системи радянської влади, прямо не підпорядковуючись ні радам будь-яких республік, ні Раді Міністрів СРСР чи союзних республік, ні виконавчим

комітетам місцевих рад народних депутатів. Тому після здобуття незалежності колишніми радянськими республіками та формування в них систем органів законодавчої, виконавчої та судової влади прокуратура в більшості випадків зберегла свої автономні позиції, перш за все, стосовно органів виконавчої влади. З іншого боку, для багатьох пострадянських республік, у тому числі й для України, до проведення конституційної реформи характерним було домінування президентської влади над парламентами та органами виконавчої влади, і діяльність Генеральної прокуратури використовувалася як один з інструментів якщо не тиску, то, безсумнівно, впливу глави держави на діяльність вищих органів державної влади. Виходячи з цього, чимало вітчизняних та зарубіжних дослідників вважає, що прокуратура має функціонувати як один із механізмів реалізації президентської влади¹⁵.

На нашу думку, зазначений підхід не відповідає нинішньому стану розвитку української держави та сучасним потребам українського суспільства. Ідеї парламентаризму, що знайшли закріплення в чинній редакції Конституції України, не дозволяють відносити прокуратуру до сфери президентської влади, тому Президент України не повинен мати одноособових повноважень щодо призначення Генерального прокурора, однак і чинний механізм його призначення не є ефективним, оскільки кандидатура Генерального прокурора України часто стає предметом політичних торгів між урядом, парламентом, главою держави та політичними партіями. Вирішенням цієї проблеми має стати така процедура призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України, яка б не залежала від балансу політичних сил у парламенті. Оптимальним варіантом такого механізму є розведення в часі строку повноважень Президента України, Верховної Ради України та Генерального прокурора України. Оскільки строк повноважень і глави держави, і парламенту становить п'ять років, пропонуємо визначити строк повноважень Генерального прокурора України у сім років – це надасть йому можливість більш ретельно вивчити стан законності кожної області в Україні, а також стати належним гарантом системи стримувань і противаг серед гілок влади.

У попередньому розділі роботи нами обґрунтовувалася думка про те, що за Верховною Радою України має бути збережене право висловити Генеральному прокурору України недовіру, однак це не повинне спричиняти його автоматичної відставки з посади, а лише

ініціювати розгляд Президентом України питання про звільнення Генерального прокурора України з обійманої посади з подальшим затвердженням рішення глави держави Верховною Радою України. З урахуванням викладеного пропонуємо ст. 122 Конституції України викласти в такій редакції:

“Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Строк повноважень Генерального прокурора України – сім років.

Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, на підставі чого Президент України вирішує питання про доцільність дострокового звільнення з посади Генерального прокурора України”.

За такого порядку призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України мають бути встановлені й відповідні форми контролю за діяльністю прокуратури України. Питання про підзвітність та підконтрольність діяльності прокуратури є одним із найбільш дискусійних у юридичній літературі. Одні автори пропонують усі контрольні повноваження за діяльністю прокуратури передати або лише Верховній Раді України, або лише Президенту України¹⁶, тоді як інші виступають за спільний контроль за діяльністю прокуратури України з боку Президента України та Верховної Ради України¹⁷.

Ідея спільного контролю за діяльністю прокуратури з боку парламенту та глави держави має позитивні аспекти, однак слід розуміти, що основний контроль за діяльністю прокуратури має здійснювати той орган, який призначає Генерального прокурора. Оскільки ми пропонуємо, щоб Генеральний прокурор України призначався Президентом України, то основні контрольні повноваження за діяльністю прокуратури України повинні належати саме Президенту України.

Слід погодитися з М.В. Косютою, що основними формами президентського контролю за діяльністю прокуратури можуть бути заслуховування Президентом інформацій Генерального прокурора з актуальних питань щодо зміцнення правопорядку, подання Президентом щорічної доповіді про стан законності в діяльності прокуратури, розгляд відповідальними посадовими особами Секретаріату Президента заяв і скарг з приводу неправомірних рішень і дій працівників Генеральної прокуратури, участь Президента чи інших відповідальних осіб президентської влади в розширених засіданнях колегії

Генеральної прокуратури України і, нарешті, остаточне вирішення президентом України питання про звільнення з посади Генерального прокурора України¹⁸.

Проте з метою повноцінної реалізації принципу поділу влади та системи стримувань і противаг було б доречним надати окремі контрольні повноваження за діяльністю органів прокуратури і Верховній Раді України.

Відповідно до ст. 2 Закону України “Про прокуратуру” Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Генеральний прокурор України не менш ніж один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади за згодою Президента.

Реалізація запропонованих нами змін до Конституції України та Закону України “Про прокуратуру” дозволить більш повно реалізувати потенціал української прокуратури як самостійного органу державної влади, що не входить до складу законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, але є дієвим інструментом системи стримувань і противаг між ними.

5.2. Основні напрями вдосконалення організаційно-правової структури прокуратури України

Трансформація правового статусу української прокуратури, зокрема, характеру її співвідношення та взаємодії з органами законодавчої, виконавчої та судової влади вимагає відповідних змін в її організаційній структурі, оскільки функції органу влади та його структура перебувають в органічному зв'язку¹⁹.

Однією з наявних невіршених проблем організаційно-правової структури прокуратури України є недостатня врегульованість співвідношення міських та районних прокуратур у містах з районним поділом. Як справедливо зазначає М.К. Якимчук, статус керівників прокуратур міст з районним поділом залишається нез'ясованим як у теоретичному, так і нормативному плані. Недостатність правових підстав існування таких прокуратур і недостатнє правове регулювання управлінсько-організаційного аспекту їх діяльності призводить до того, що їх або не згадують в описах прокурорсь-

кої системи, або згадують на рівні з районними, міжрайонними та міськими прокуратурами, або приписують їм функції управління, які їм не належать²⁰.

У юридичній літературі неодноразово висловлювалися думки щодо необхідності приведення структури системи органів прокуратури у відповідність з територіальним устроєм України. Найчастіше лунають пропозиції або перейти до трирівневої системи організації прокуратури України (Генеральна прокуратура України – прокуратура області – прокуратура району), або чітко визначити в Законі України “Про прокуратуру” порядок розмежування повноважень між районною прокуратурою міста з районним поділом та прокуратурою району в місті. Так, наприклад, С.М. Славський та А.С. Зимовець пропонують покласти на прокурора в місті з районним поділом обов'язок прокурора координувати діяльність районних прокуратур щодо боротьби зі злочинністю, надавати їм методичну та іншу допомогу, сприяти у виявленні та впровадженні передового досвіду роботи тощо²¹.

На наш погляд, вирішення цієї проблеми має ґрунтуватися на загальному розумінні місцевого самоврядування в цілому та поділу міста на райони зокрема. У юридичній літературі нерідко висловлюється думка, що міська рада має право самостійно приймати рішення про доцільність поділу території міста на райони, існування в них районних рад і їх виконавчих органів, а також визначає обсяг повноважень цих рад і районів²². Подібний висновок впливає і з рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій, відповідно до якого під термінами “район”, що використовується в п. 29 ч. 1 ст. Конституції України, і “район у місті”, що вживається в ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України й відповідно в абзаці третьому ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, слід розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення й ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах²³.

З наведеного можна дійти висновку, що вирішення питань про утворення та ліквідацію районів у містах є виключним правом

територіальної громади, і ні органи законодавчої чи виконавчої влади, ні органи прокуратури об'єктивно впливати на ці питання не спроможні. Тому може виникнути ситуація, коли в місті, в якому раніше існував поділ на райони, а потім він був скасований, продовжуватимуть існувати районні в місті прокуратури, що не можна вважати раціональним способом організації прокуратури в місті.

Кардинальним вирішенням наведеної проблеми може бути лише перерозподіл повноважень між прокуратурами районів у місті та прокуратурою міста залежно від їх основного функціонального спрямування. Навіть за умови утворення районних у місті рад та їх виконавчих органів переважна частина владних повноважень, перш за все, щодо формування та використання коштів місцевих бюджетів, розпорядження комунальною власністю та природними ресурсами, які належать територіальній громаді, у більшості випадків залишаються за міською радою та її виконавчими органами, діяльність яких і становить основний предмет прокурорського нагляду, тому здійснення передбачених Конституцією України функцій прокурорського нагляду прокуратурою міста, а не районною в місті прокуратурою, на нашу думку, є більш логічним і послідовним.

Здійснення ж функції підтримання державного обвинувачення в суді та функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, безпосередньо пов'язане з організацією діяльності місцевих загальних судів загальної юрисдикції, які в містах з районним поділом функціонують на рівні району в місті. Саме тому ці дві функції прокуратури мають виконуватися не міською, а районними в місті прокуратурами.

Унаслідок цього виникає потреба в перегляді тих принципів організації та діяльності системи органів прокуратури України, які не відповідають сучасному стану розвитку держави та суспільства. Перш за все, мова йде про закладений ще за радянських часів принцип ідентичності структури Генеральної прокуратури та підпорядкованих прокуратур.

Відповідно до вказівки Генерального прокурора СРСР № 10-Ф-153 від 26.03.1957 р. було заборонено створювати в апаратах нижчих прокуратур підрозділи, не передбачені структурою центрального апарату. З цього приводу М.К. Якимчук вказує, що точне відтворення структури центрального апарату без належних обґрунтувань мало негативні наслідки – такі, як однакові вимоги

організувати роботу в органах прокуратури на всіх рівнях тільки за предметним чи предметно-зональним принципами, хоча внутрішня структура органів прокуратури не може бути однаковою на різних рівнях системи в різних регіонах²⁴.

Зрозуміло, що в умовах незалежної України всі подібні вказівки, видані за часів радянської влади, не мають жодного нормативного значення, однак закладений ними принцип продовжує застосовуватися не лише без належної законодавчої бази та необхідного обґрунтування, а часто просто на підсвідомому рівні багатьох керівників органів прокуратури. Одним із негативних проявів реалізації цього принципу і стало дублювання структури та повноважень прокуратур міст з районним поділом та прокуратур у районах таких міст.

Тому ми пропонуємо встановити різну структуру прокуратури міста з районним поділом та підпорядкованих їй прокуратур. Зокрема, зі складу районних у місті прокуратур мають бути виведені всі підрозділи, на які покладається виконання наглядових функцій, а основними (функціональними) підрозділами мають стати відділи (управління), які забезпечують виконання функції підтримання державного обвинувачення в суді та функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Так само зі складу прокуратур міст з районним поділом мають бути виведені відповідні відділи (управління), на які покладається підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави в суді, а основними функціональними структурними одиницями мають стати відділи (управління), на які покладаються функції нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів у процесі виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Реалізація зазначених пропозицій, з одного боку, спростить організаційну структуру прокуратури району в місті з районним поділом та відповідної міської прокуратури і вирішить проблему

співвідношення їхніх повноважень, а з іншого, створить додаткові організаційно-правові гарантії процесуальної самостійності прокурорів районних прокуратур, які забезпечують підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, про необхідність чого йшлося в попередньому розділі дослідження.

Також слід зауважити, що існуюча організаційно-правова система прокуратури України не відповідає структурі судової системи. Як уже зазначалося раніше, реалізація органами прокуратури України функцій підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, безпосередньо пов'язана з діяльністю судової гілки влади, тому структура органів прокуратури, які забезпечують виконання цих двох функцій, має чітко узгоджуватися з організацією та принципами реалізації судової влади. Фактично ж структура прокуратури узгоджується зі структурою судової системи лише у сфері розгляду судових справ у першій інстанції. При розгляді кримінальних та цивільних справ у першій інстанції місцевим загальним судом загальної юрисдикції (районним, міським чи міськрайонним) функції підтримання державного обвинувачення чи представництва інтересів громадянина або держави відповідно виконує районна, міська чи міськрайонна прокуратура. При розгляді господарських справ місцевим господарським судом, що діє на рівні області, функції представництва інтересів держави виконує прокуратура області. Однак уже на стадії апеляційного оскарження виникають певні невідповідності організаційної структури органів прокуратури судовій системі України.

Так, відповідно до ст. 37 Закону України “Про прокуратуру” право внесення апеляційного, касаційного й окремого подання на вироки, рішення, ухвали і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні й окремі подання тільки в справах, у розгляді яких вони брали участь. Частина перша статті 40 цього Закону визначає, що апеляційне, касаційне й окреме подання на вирок, рішення, ухвалу і постанову суду можуть бути доповнені або змінені прокурором, який їх вніс, а також прокурором вищого рівня до початку розгляду справи судом.

На підставі наведених норм Закону України “Про прокуратуру” апеляційна і касаційна скарга на рішення, ухвалу чи постанову суду може бути внесена як тим прокурором, який брав участь у судовому розгляді справи за попередньою інстанцією, так і вищим прокурором. Однак на практиці найчастіше спостерігаються ситуації, коли апеляційні скарги на рішення в кримінальних та цивільних справах подаються прокурором районного рівня, але в розгляді справи апеляційним судом бере участь не прокурор районного рівня, а заступники чи помічники прокурора області. На наш погляд, така ситуація є виправданою, оскільки досвід роботи та рівень кваліфікації працівників прокуратури області звичайно є вищим, ніж працівників районних прокуратур. Крім того, участь у розгляді цивільних чи кримінальних справ відповідних працівників прокуратури області є достатньо дієвим засобом контролю за ефективністю та законністю виконання підпорядкованими прокуратурами функцій підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Однак існуюча організаційно-правова система органів прокуратури України не дозволяє на такому самому дієвому рівні забезпечувати виконання покладених на неї функцій під час апеляційного перегляду господарських та адміністративних справ. Суть проблеми полягає в тому, що компетенція апеляційних господарських та адміністративних судів за окремими винятками (наприклад, Донецький та Луганський апеляційні господарські суди) поширюється на кілька областей. Унаслідок цього при проведенні апеляційними господарськими чи адміністративними судами апеляційного перегляду господарських чи адміністративних справ, під час розгляду яких представництво інтересів громадянина або держави здійснювалося прокуратурою, існує потреба виїзду працівників прокуратури області до іншого обласного центру, в якому розташований апеляційний господарський або адміністративний суд. Це створює проблеми не тільки організаційного характеру, оскільки потрібно оплачувати відрядження працівника прокуратури, витрати на його проїзд та проживання, але й чисто правового.

По-перше, викликає сумніви правомірність участі в апеляційному провадженні представників прокуратури тієї області, де знаходиться апеляційний господарський чи адміністративний суд, якщо справа в першій інстанції розглядалася на

території іншої області, оскільки компетенція цієї прокуратури на іншу область не поширюється. По-друге, якщо представництво інтересів громадянина чи держави під час апеляційного перегляду господарських чи адміністративних справ все ж таки здійснюється тією прокуратурою області, яка брала участь у розгляді відповідної справи в першій інстанції, усувається можливість ефективного контролю з боку вищої прокуратури за діяльністю прокуратури області при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави, як це має місце при здійсненні прокуратурою районного (міського) рівня підтримання державного обвинувачення або представництва інтересів громадянина чи держави.

Для вирішення зазначеної проблеми в системі органів прокуратури мають бути створені органи, наділені повноваженнями брати участь в апеляційному перегляді господарських чи адміністративних справ відповідними апеляційними судами. Територіальна сфера компетенції цих органів прокуратури має збігатися з територією відповідних апеляційних округів, тобто мова має йти про створення міжобласних управлінь з питань представництва інтересів громадянина й держави у випадках, передбачених законом. На наш погляд, найбільш ефективно такі управління слід створювати в складі прокуратур тих областей, на території яких діють апеляційні господарські та адміністративні суди.

Щоправда, повноцінна реалізація цієї пропозиції можлива лише за умови вдосконалення системи апеляційних господарських та адміністративних судів, оскільки сфера їх компетенції іноді не збігається з територіального. Так, наприклад, на територію Полтавської області відповідно до Указу Президента від 11.07.2001 р. № 511/2001²⁵ (з наступними змінами) поширюються повноваження Київського міжобласного апеляційного господарського суду, а відповідно до Указу Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004²⁶ – і повноваження Харківського апеляційного адміністративного суду. Тому з метою оптимізації механізмів судового захисту прав і законних інтересів громадян та держави в межах господарського та адміністративного судочинства необхідно створити такі господарські та адміністративні апеляційні округи, територіальні межі б яких збігалися, і в межах цих округів у складі прокуратур областей, на території яких знаходяться відповідні апеляційні суди, утворити управління з представництва інтересів держави і громадянина в апеляційних господарських та адміністративних судах.

Іншим фактором, який має вплинути на характер організаційної роботи в органах прокуратури, є необхідність запровадження в Україні судів присяжних, що передбачене ст. 124 Конституції України. У чистому вигляді запровадження суду присяжних не повинне впливати на організаційно-правову структуру органів прокуратури України, оскільки підтримання функції державного обвинувачення в суді присяжних має виконуватися тими самими органами прокуратури, що й в існуючих нині судах. Однак вимоги до професійних якостей працівників прокуратури, які залучатимуться до участі в судовому засіданні суду присяжних, мають бути дещо іншими, що зумовлене складом суду присяжних.

Як уже зазначалося, стаття 69 Закону України “Про судоустрій України” встановлює, що присяжним може бути громадянин, який досяг 30-річного віку, причому відповідно до ст. 66 цього Закону присяжними не можуть бути особи, визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними, які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов’язків народного засідателя, щодо яких провадиться дізнання, досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи або які мають не зняту чи не погашену судимість, депутати усіх рівнів, члени Кабінету Міністрів України, судді, прокурори, державні службовці апарату судів, працівники органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів, адвокати, нотаріуси. Більшість авторів, аналізуючи правовий статус присяжного, звертає увагу на те, що для нього напередбачено ніяких освітніх і професійних вимог²⁷, тому прокурор, який здійснюватиме функцію підтримання державного обвинувачення в суді повинен не тільки володіти професійними знаннями та навичками щодо кваліфікації та юридичної оцінки тих чи інших питань, а й умінням правильно пояснити суть юридичних питань особами, які не мають спеціальної юридичної освіти.

Виходячи з цього, під час відбору працівників управлінь (відділів) з підтримання державного обвинувачення, які залучатимуться до роботи із судами присяжних, мають додатково враховуватися їх знання, уміння та навички у сфері прикладної психології, рівень комунікабельності та педагогічної майстерності. Відповідні навчальні курси мають викладатися у вищих навчальних закладах системи прокуратури та в тих вищих юридичних навчальних закладах, які здійснюють підготовку працівників прокуратури.

У попередньому розділі дослідження нами обґрунтовувалася необхідність наділення прокуратури України як одного з інструментів

системи стримувань і противаг між законодавчою та виконавчою гілками влади новою конституційною функцією – функцією досудового слідства в справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України. Проблема реалізації цієї пропозиції має два основні компоненти – щодо сумісності функції прокурорського нагляду за органами, що проводять досудове слідство, та функції самого досудового слідства, а також щодо організаційного забезпечення реалізації цієї функції в системі органів прокуратури України.

Один із головних аргументів противників збереження за прокуратурою функції досудового слідства – це те, що слідчі прокуратури є в адміністративно залежними від прокурора і тому начебто не можуть самостійно приймати рішення в ході проведення розслідування²⁸. Проте слідчі інших правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції, так само адміністративно підпорядковуються керівникам відповідних правоохоронних органів. Більше того, в органах внутрішніх справ досудове слідство часто не тільки зрощується, а й пригнічується оперативними підрозділами²⁹. Водночас відносини слідчого прокуратури та прокурора, який здійснює нагляд за досудовим слідством, чітко врегульовані нормами процесуального законодавства, а вказівки прокурора відповідно до ст. 32 Закону України “Про прокуратуру” є обов’язковими для слідчого як прокуратури, так і будь-яких інших органів досудового слідства.

Отже, провадження слідчими прокуратури досудового слідства в справах про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, не суперечить правовій природі досудового слідства та прокурорського нагляду за ним і в цілому відповідає ролі та місцю інституту прокуратури в механізмі сучасної української держави.

Зважаючи на особливу вагомість справ про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, досудове слідство в таких справах має проводитися слідчими Генеральної прокуратури України, однак при цьому постає проблема доцільності створення окремого підрозділу в її складі, на який би поклалися такі функції. Оскільки прогнозована кількість кримінальних справ про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, є незначною, досудове слідство в справах про злочини, вчинені вищими посадовими особами держави, має здійснюватися слідчими Головного слідчого управління Генеральної прокуратури України.

Після реалізації Прикінцевих положень Конституції України щодо запровадження нової системи органів досудового слідства питання про необхідність створення у складі Генеральної прокуратури України окремого підрозділу з проведення досудового слідства в справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, має бути вирішене з урахуванням стану справ у суспільстві. У разі необхідності такий підрозділ може бути створений зі статусом головного управління в складі Генеральної прокуратури України, або для проведення досудового слідства в конкретній справі за наказом Генерального прокурора можуть залучатися працівники Головного управління нагляду за дотриманням законності та додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Проте в будь-якому випадку до Закону України “Про прокуратуру” мають бути внесені зміни, які б чітко визначили компетенцію саме Генеральної прокуратури щодо розслідування зазначеної категорії злочинів, а також врегулювали питання прокурорського нагляду за досудовим слідством. Щоб уникнути ймовірних зловживань з боку працівників Генеральної прокуратури, а також політичних звинувачень у таких зловживаннях, вважаємо за доцільне повноваження нагляду за проведенням досудового слідства у справах про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, покласти безпосередньо на Генерального прокурора України. Виходячи з цього, пропонуємо доповнити Закон України “Про прокуратуру” новою статтею такого змісту: “Досудове слідство в справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, провадиться слідчими Генеральної прокуратури України. Нагляд за додержанням законів під час проведення досудового слідства в справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, здійснюється Генеральним прокурором України”.

Деякі принципи організації та діяльності органів прокуратури України успадковані нею від радянської прокуратури і не відповідають сучасному стану розвитку суспільства та призначенню інституту прокуратури в механізмі сучасної української держави. Зокрема, як орган державної влади, від якого значною мірою залежить стан дотримання законності органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, рівень правової захищеності індивіда тощо, прокуратура України характеризується значною закритістю та відсутністю дієвих заходів контролю за її діяльністю з боку громадськості.

Незважаючи на те що в багатьох країнах прокурори нижчого рівня, наприклад, окружні прокурори в США, обираються місцевим населенням на визначений строк і перебувають лише під обмеженим контролем з боку генеральної прокуратури³⁰, ми не вважаємо за доцільне в найближчій перспективі запроваджувати інститут виборності прокурорів областей, районів та міст. Головною причиною цього є недостатньо високий рівень правової культури населення та нерозвиненість інститутів громадянського суспільства в Україні. Однак це не означає, що не можуть бути розроблені й законодавчо закріплені інші форми громадського контролю за діяльністю прокуратури. З цією метою доречно використати аналогічні механізми контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю місцевих державних адміністрацій та парламентського контролю за діяльністю Генеральної прокуратури України.

На наш погляд, дієвим механізмом контролю за діяльністю органів прокуратури на рівні області, району чи міста могло б стати щорічне інформування прокурором області, району, міста відповідної місцевої ради про стан дотримання законності на підвідомчій території та про результати роботи прокуратури за певний період. При чому за формою це має бути саме інформування, а не звіт, оскільки місцева рада не має повноважень щодо призначення на посаду та звільнення з посади відповідного прокурора.

У такому контексті виникає питання про зміст контрольних повноважень місцевих рад щодо відповідних органів прокуратури. Наділення обласної, районної чи міської ради правом відправляти відповідного прокурора у відставку з урахуванням сучасного стану розвитку суспільства ми вважаємо неприпустимим, оскільки, як показує досвід, місцеві ради часто займають ворожу позицію щодо органів прокуратури не через зловживання ними своїми повноваженнями, а навпаки, через добросовісне виконання прокурорами покладених на них службових обов'язків, наприклад, через розслідування кримінальних справ про злочини, вчинені депутатами місцевої ради чи посадовими особами органів місцевого самоврядування. Тому з метою забезпечення дієвості контролю за діяльністю місцевих органів прокуратури слід наділити місцеву раду правом лише ініціювати звільнення прокурора відповідного рівня з обійманої посади, залишивши право остаточного вирішення цього питання за Генеральним прокурором України. Для цього пропонуємо доповнити Закон "Про прокуратуру України" новою статтею такого змісту: "Прокурор області, райо-

ну, міста не рідше ніж один раз на рік інформує відповідну місцеву раду про стан законності на підвідомчій території. Обласна, районна чи міська рада можуть оголосити відповідному прокурору недовіру та звернутися до Генерального прокурора України з клопотанням про припинення повноважень відповідного прокурора. Остаточне рішення про звільнення прокурора області, району чи міста з обійманої посади приймається Генеральним прокурором України в місячний строк з дня прийняття рішення обласною, районною чи міською радою про недовіру відповідному прокурору".

Загалом, з урахуванням викладеного в межах цього розділу можна дійти висновку, що подальший розвиток системи органів прокуратури України має відбуватися в нерозривній єдності з процесами трансформації механізму держави, правової системи та еволюції українського суспільства. Стратегічним напрямком удосконалення правового статусу прокуратури України має стати її становлення як самостійної системи органів державної влади, що не належить до складу жодної гілки влади і жодному іншому органу державної влади безпосередньо не підпорядкована. Реалізація зазначеного напрямку розвитку прокуратури дозволить сформувати її як важливий елемент системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

Основний зміст взаємодії органів прокуратури та судів виявляється переважно в процесуальних формах і спрямований на забезпечення законності рішень, ухвал і постанов судів у кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справах. З метою оптимізації взаємодії прокуратури та судової влади необхідно узгодити організаційно-правову структуру органів прокуратури та структуру судової системи, для чого пропонується забезпечити процесуальну самостійність прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в суді та здійснюють представництво інтересів громадянина та держави в суді у випадках, передбачених законом, а також чітко розмежувати функціональні повноваження прокуратур у містах з районним поділом та відповідних районних прокуратур. Крім того, вважаємо за необхідне у складі прокуратур областей, на території яких діють апеляційні господарські та адміністративні суди створити міжобласні управління з питань представництва інтересів громадянина та держави при апеляційному розгляді господарських та адміністративних справ.

Діяльність Генеральної прокуратури України має стати ефективним гарантом додержання законності парламентом та органами

виконавчої влади. Зокрема, вагомим засобом попередження зловживань з боку народних депутатів та членів уряду може стати конституційне закріплення за прокуратурою функції досудового слідства в справах про злочини, вчинені народними депутатами та членами Кабінету Міністрів України та покладення повноважень нагляду за таким досудовим слідством безпосередньо на Генерального прокурора України.

У той самий час діяльність самої прокуратури має перебувати під надійним державним та громадським контролем. Для цього необхідно закріпити обов'язок Генерального прокурора подавати щорічні звіти про стан законності в державі та результати діяльності прокуратури України як Президентові України, так і Верховній Раді України, а також обов'язок прокурорів областей, районів та міст щорічно інформувати відповідні місцеві ради про стан законності на підвідомчій території. Основний зміст контрольних повноважень парламенту та місцевих рад щодо діяльності органів прокуратури має становити право Верховної Ради України висловити недовіру Генеральному прокурору України і право місцевих рад висловити недовіру прокурорам відповідного рівня. Однак висловлення недовіри Генеральному прокурору України має спричиняти не його відставку, а лише ініціювати розгляд Президентом України питання про звільнення Генерального прокурора України з обійманої посади. Так само висловлення недовіри прокурору області, району чи міста відповідною місцевою радою має ініціювати розгляд Генеральним прокурором України питання про звільнення з обійманої посади відповідного прокурора після ретельної перевірки всіх обставин справи.

У цілому реалізація запропонованих нами змін у правовому статусі прокуратури України має підвищити її роль як самостійної системи органів державної влади в механізмі сучасної Української держави, підвищити її авторитет у суспільстві та сприяти розбудові демократичних, правових, соціальних інститутів.

Примітки

¹ Мицкевич Л.А. Социальное значение административной ответственности с позиций синергетики // Административная ответственность: Сб. науч. тр. – М.: Ин-т гос-ва и права Российской академии наук, 2001. – С. 143–148.

² Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. – Суми: ВТД

“Університетська книга”, 2006. – С. 137–138.

³ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁴ Сухонос В.В. Конституційні засади функціонування прокуратури України // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матеріали наукової конференції (21–22 червня 2001 р., м. Харків). – Х., 2001. – С. 351–354.

⁵ Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 383–385; Пінаєв А.О. Місце прокуратури в системі органів влади на сучасному етапі розвитку України // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 428–430; Бандурка О. Прокуратура: думки про її організацію // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–41.

⁶ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: Роль и место в системе государственной власти. – Донецк: Донецчина, 1999. – С. 180.

⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) від 11 квітня 2000 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.

⁸ Бессарабов В.Г. Парламентский контроль. Прокуратура. Взаимоотношения и противоречия // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): Материалы науч. конф. НИИ при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. – М., 1997. – С. 48–52.

⁹ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

¹⁰ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: Монографія. – Одеса: Юридична література, 2002. – С. 46–47.

¹¹ Потебенько М. Реформи й інститут прокурорського нагляду // Голос України. – 1998. – 1 грудня.

¹² Мычко Н.И. Прокуратура Украины: Роль и место в системе государственной власти. – С. 172.

¹³ Там же. – С. 182.

¹⁴ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 51.

¹⁵ Смирнов А.Ф. Место и роль прокуратуры в системе государственной власти: Конспект лекций / Ин-т повыш. квалификации руковод. кадров прокуратуры Рос. Федерации. – М., 1995. – С. 18; Щур В.Ф. Про значення конституційного статусу прокуратури // Проблеми

розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: Ген. прокуратура України: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 35.

- ¹⁶ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 49–50.
- ¹⁷ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: Роль и место в системе государственной власти. – С. 170–171.
- ¹⁸ Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 50.
- ¹⁹ Мудров А.Н. Проблемы реформирования прокуратуры в соответствии с Конституцией Украины // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Зб. наук. пр. – Х., 1998. – С. 19.
- ²⁰ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: Монографія. – К.: Інститу держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 302.
- ²¹ Славский С.М., Зимовец А.С. Место прокуратуры города с районным делением в структуре прокурорской системы Украины // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Зб. наук. пр. – Харків, 1998. – С. 75–77.
- ²² Добродумов П.О., Завгородня В.М., Чернявський А.Л. Правове регулювання місцевого самоврядування: Навчально-методичний посібник. – Суми: Нота bene, 2007. – С. 43.
- ²³ Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п’ятій статті 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в частині п’ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
- ²⁴ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – С. 284–285.
- ²⁵ Про утворення апеляційних господарських судів та затвердження мережі господарських судів України: Указ Президента України від 11.07.2001 р. № 511/2001 // Урядовий кур’єр. – 2001. – № 136. – 1 серпня.
- ²⁶ Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президен-

та України від 16.11.2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур’єр. – 2004. – № 224. – 24 листопада.

- ²⁷ Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – С. 191.
- ²⁸ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: Роль и место в системе государственной власти. – С. 150.
- ²⁹ Корнеева Л. Где быть следственному аппарату? // Соц. законность. – 1991. – № 2. – С. 27.
- ³⁰ Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. – К.: Україна, 1999. – С. 156.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The Constitution of Mongolia 1992 [Electronic recourse] // Access mode: http://www.mongolianembassy.us/eng_foreign_policy/the_constitution_of_mongolia.php
2. Trotsky L.B., Stalin. An Appraisal of the Man and His Influence. – London, 1968.
3. Абрамов Н.О. О прокуратуре: общий надзор и предъявление исков в судах / Н.О. Абрамов // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1998. – № 4. – С. 3–5.
4. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / В.Б. Авер'янов (ред.), О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Н.В. Кізіма, В.Л. Коваленко / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Видавничий дім "Ін Юре", 2002. – 668 с.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К., 1979. – 150 с.
6. Актуальные вопросы советской юридической науки. Ч. 2. / [Редкол.: Демьяненко В.Н., Козлов В.В., Познанский В.А., Степанов В.В., Тархов В.А., Тихонов К.Ф., Чеканов В.Я. (отв. ред.)]. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – 176 с.
7. Александрович В.С. Історія української культури: У 5 т. / В.С. Александрович, В.Г. Балущок, М.Б. Боянівська, Л.В. Войтович, Р.Й. Голик / НАН України / Я.Д. Патон (голов. ред.) – К.: Наукова думка, 2001. – Т. 2: Українська культура XIII – першої половини XVII століть. – 848 с.
8. Алексеев А.И. Профессия прокурор / А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. – М.: Юрист, 1998. – 140 с.
9. Алексеенко Н.А. Херсон на византийско-хазарском пограничье в начале IX в. / Н.А. Алексеенко // Сугдея, Сурож, Солдайя в истории и культуре Руси-Украины: Материалы научной конференции (16–22 сентября). – К.; Судак: Академперіодика, 2002. – С. 21–24.
10. Алехин А.П. Исследование вопросов компетенции органов управления / А.П. Алехин // Вестник МГУ. Серия "Право". – 1973. – № 2. – С. 91–94.
11. Альбицкий П.Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры / П.Д. Альбицкий; [Под ред. В.А. Болдырева]. – М.: Госюриздат, 1956. – 140 с.
12. Альшевский Т.В. Образцы судебных документов по уголовным делам: Практик. пособ. / Т.В. Альшевский; [Отв. ред. Г.З. Анашкин]. – М.: Юрид. лит-ра, 1976. – 192 с.
13. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.
14. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
15. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.
16. Афанасьев В.Г. Некоторые проблемы управления в развитом социалистическом обществе / В.Г. Афанасьев // Научное управление обществом. – М., 1960. – Вып. 13. – С. 77–81.
17. Афанасьев В.Г. О содержании управления социалистическим обществом // Научное управление обществом. – М.: Экономика, 1987. – Вып. 1. – С. 9–12.
18. Афанасьев В.Г. Управление и система социальной информации // Организация управления. – М.: Экономика, 1973. – С. 36–40.
19. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925) / Б.М. Бабій. – К., 1961. – 384 с.
20. Баженов В.А. Участие прокуратуры в правоохранительной деятельности / В.А. Баженов, Ю.А. Агафонов // Актуальные проблемы деятельности прокуратуры: Сб. научн. тр. – М.: НИИ Генпрокуратуры РФ, 1994. – С. 84–91.
21. Бандурка А.М. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ: Научн.-практич. пособ. / А.М. Бандурка, А.В. Горбачев. – К., 1994. – 160 с.
22. Бандурка А.М. Судебные и правоохранительные органы: Учебник для вузов МВД Украины. / А.М. Бандурка, А.К. Бессмертный, В.И. Иваненко, А.С. Тяпкин. – Х.: Эспада, 1999. – 350 с.
23. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: Підручник / О.М. Бандурка. – Х.: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. – Ч. 1. – 336 с.
24. Бандурка О.М. Прокуратура: думки про її організацію / О.М. Бандурка // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–43.
25. Бараненко Д.І. Сучасні методологічні проблеми теорії та практики ОРД / Д.І. Бараненко, Е.О. Дідоренко, М.Й. Курочка // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – 2002. – № 4. – С. 148–151.
26. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов / В.И. Басков; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М.: Зерцало, 1998. – 468 с.
27. Басков В.И. История прокуратуры Российской империи / В.И. Басков // Вестник МГУ. Сер. 11. «Право». – 1997. – № 2. – С. 3–13.
28. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М.: Юрид. лит., 1976. – 21 с.
29. Бачинин В.А. Антитеза естественного и позитивного права: философско-культурологический анализ / В.А. Бачинин // Общественные науки и современность. – 1999. – № 6. – С. 76–82.

30. Беземський Б. Ворожа наволок в Одеському медінституті: викриття ворожої діяльності директора Щербини та інших / Б. Беземський // Чорноморська Комуна. – 1937. – 24 вересня.
31. Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс России: Учебник / Б.Т. Безлепкин. – М.: Юрист, 2004. – 730 с.
32. Беляєв М. Богодухів: Трагедія 1933-го / Микола Беляєв // Краєзнавство. – 1995. – № 1–4. – С. 48–52.
33. Березовская С.Г. Акты прокурорского надзора / С.Г. Березовская // Социалистическая законность. – 1969. – № 3. – С. 28–32.
34. Березовская С.Г. Правовые гарантии законности в СССР / С.Г. Березовская, В.И. Каминская, М.П. Лебедев. – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – 475 с.
35. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.Д. Берензон. – М., 1977. – 29 с.
36. Берензон А.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуратуры с ним при осуществлении общего надзора / А.Д. Берензон, Ю.Д. Гудкович. – [Отв. ред. И.В. Черменский]. – М.: Юрид. лит., 1976. – 231 с.
37. Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору: Вопросы общей методики / А.Д. Берензон, В.Г. Мелкумов. – [Отв. ред. И.В. Черменский]. – М.: Юрид. лит., 1974. – 144 с.
38. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США / В. Бернхем. – К.: Україна, 1999. – 554 с.
39. Бессарабов В.Г. Координация: как она была организована / В.Г. Бессарабов, Б.В. Андреев // Законность. – 1996. – № 2. – С. 35–38.
40. Бессарабов В.Г. Парламентский контроль. Прокуратура. Взаимоотношения и противоречия / В.Г. Бессарабов // Проблемы совершенства прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): Матер. научн. конф. НИИ при Генпрокуратуре РФ. – М., 1997. – С. 48–52.
41. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России: Монография / В.Г. Бессарабов. – М.: НИИ Генпрокуратуры РФ, 1999. – 194 с.
42. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917–1953: Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз: У 2 кн. / І.Г. Білас. – К., 1994. – Кн. 1. – 259 с.
43. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю / В.Т. Білоус. – К., 2002. – 449 с.
44. Бойков А.Д. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / А.Д. Бойков,

- К.Ф. Скворцов, В.П. Рябцев. – М.: НИИ при Генпрокуратуре РФ, 1998. – 94 с.
45. Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. / А.Д. Бойков. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997. – 262 с.
46. Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Прохоров. – М.: Научное изд-во БРЭ, Санкт-Петербург: Норинт, 1997. – 1456 с.
47. Борисов В. Націоналістичне охвістя в оргкомітеті художників [Харкова] / В. Борисов // Соц. Харківщина. – 1937. – 4 вересня.
48. Бринцев В. Нормативне і організаційне забезпечення участі представників народу у здійсненні правосуддя / В. Бринцев // Право України. – 2004. – № 5. – С. 28–31.
49. Брок М.І. Органи юстиції Харківщини на новому етапі / М.І. Брок // Революційне право. – 1933. – № 9–10. – С. 11–24.
50. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь / Под общ. ред. К.К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевского. – СПб, 1898. – Т. XXV – 958 с.
51. Брук Л. Логовище буржуазних націоналістів / Л. Брук, Б. Запорізький // Комуніст. – 1937. – 24 вересня.
52. Бурдоль Є.П. Удосконалення законодавства про прокуратуру і загальні проблеми нормотворення та систематизації законодавства / Є. П. Бурдоль // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 1999. – С. 424–427.
53. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Х., 1932. – № 4–5. – С. 8–22.
54. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Х., 1932. – № 13–14. – С. 16–27.
55. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Х., 1932. – № 25–26. – С. 11.
56. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Х., 1934. – № 8. – С. 17.
57. Бюлетень НКЮ УСРР. – Х., 1922. – № 9. – С. 70–73.
58. Валюх В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави і господарському суді / В. Валюх // Підприємство, господарство і право. – 2002. – № 4. – С. 92–95.
59. Валюх В. Деякі аспекти правозахисної функції прокуратури / В. Валюх: Матеріали VII регіональної науково-практичної конференції (13–14 лютого 2001, м. Львів). – Л.: Юридичний факультет Львівського нац. університету ім. І. Франка, 2001. – С. 187–193.
60. Васильєв Г.А. Виступ на нараді при Президентові України 29.01.04 / Г.А. Васильєв // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 2. – С. 3–9.
61. Ведомости Верховного Совета Союза ССР. – 1959. № 9. – Ст. 67.
62. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1938. – № 11.
63. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1946. – № 10.

64. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1966. – № 19. – Разд. 3.
65. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
66. Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
67. Ведомости ВС СССР. – 1960. – № 10. – Ст. 65.
68. Ведомости ВС СССР. – 1960. – № 18. – 149.
69. Ведомости ВС УССР. – 1960. – № 23. – Ст. 176–177.
70. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 44. – Ст. 918.
71. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 9. – Ст. 202.
72. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 162.
73. Великий енциклопедичний юридичний словник: А–Я / В.Б. Авер'янов, Д.С. Азаров, В.І. Акуленко та ін.; За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юрид. думка, 2007. – 990 с.
74. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 слів / В. Т. Бусел (автор., кер. проекту, гол. ред.). – К.; Ірпінь: Перун, 2002. – 1428 с.
75. Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада: Навч. посіб. / В.Ф. Верстюк; Міжнародний фонд “Відродження”. – К.: Заповіт, 1997. – 341с.
76. Ветрова Г.Н. Суд присяжных и проблемы уголовного судопроизводства / Г.Н. Ветрова // Вестник Московского университета. Серия 11 “Право”. – 1999. – № 3. – С. 16–30.
77. Виступ Генерального прокурора України Г. Васильєва / [Г.А. Васильєв] // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 37.
78. Виступ прокурора УРСР Осипенко П.Б. перед прокурорами міст і районів // Інформаційний лист прокуратури України – К., 1989. – 6 с.
79. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
80. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.
81. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
82. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
83. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 4. – Ст. 15.
84. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 606.
85. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
86. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
87. Вікторов А. Організаційні питання юстиції / А. Вікторов // Революційне право. – 1932. – № 5–6. – С. 135–155.
88. Вікторов И. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий / И. Викторов // Законность. – 2000. – № 12. – С. 24–25.
89. Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 153–154.

90. Вісті ВУЦВК УСРР від 9 жовтня 1930. – № 234 (3032).
91. Вісті Полтавського губкому КП(б)У. – Полтава, 1922. – № 7–8.
92. Вісник Державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. – Вип. 3. – 2 березня 1919. – С. 12–13.
93. Власов В.И. Правовые формы и методы надзора прокурора за исполнением закона в стадии предварительного следствия / В.И. Власов // Развитие теории и практики уголовного судопроизводства в свете нового законодательства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР и адвокатуре СССР. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1981. – С. 113–118.
94. Всемирная история: [В 24 т.] / [А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др.] – Минск: ХАРВЕСТ, 2000. – [Т. 8]: Крестonosцы и монголы. – 562 с.
95. Всемирная история: [В 24 т.] / [А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др.] – Минск: ХАРВЕСТ, 1996. – [Т. 9]: Начало возрождения. – 591 с.
96. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.
97. Вышинский А.Я. Судостроительство в СССР: Учеб. пособие / А.Я. Вышинский. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 344 с.
98. Галустян О.А. Прокурорский надзор: Учебник / О.А. Галустян, А.П. Кизлик, А.В. Ендольцева. – 3-е изд. – М.: ЮНИТИ, 2006. – 399 с.
99. Гевко В.В. Використання непроцесуальної інформації під час доказування у стадії попереднього розслідування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / В.В. Гевко. – К.: УАВС, 1996. – 20 с.
100. Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Міжнар. наук.-теорет. конф. (Київ, 25 листопада 2000 р.): Матеріали / НАН України. Ін-т історії України; [Редкол.: В.А. Смолій та ін.] – К.; Нью-Йорк: Вид-во М.П. Коць, 2003. – 594 с.
101. Глебов А. Функции прокурорского надзора / А. Глебов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973. – С. 74–82.
102. Глух Ф.К. Из истории Прокуратуры Украины / Ф.К. Глух // На страже советских законов / [Редкол.: Александров Г.Н., Глух Ф.К., Горный А.Г., Зайцев С.И. и др.; Гл. ред. Н.В. Жогин, Р.А. Руденко]. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 99–113.
103. Голод 1932–1933 років в Україні: причини та наслідки / [Білокінь С.І., Веселова О.М., Вронська Т.В. та ін.; Відп. ред. В.М. Литвин] – К.: Наук. думка, 2003. – 886, [1] с.
104. Голод в Україні: 1946–1947: Док. і матеріали. / Ін-т історії України НАН України та ін.; [Упоряд.: О.М. Веселова та ін.; Редкол.:

- В.А. Смолій (відп. ред.) та ін.] – К.; Нью-Йорк: Вид-во М. П. Коць, 1996. – 373, [2] с.
105. Голомша А. Координація діяльності – протидія злочинності / А. Голомша // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5. – С. 123–126.
106. Горбачев М.С. Выступление на всесоюзном совещании работников прокуратуры СССР / М.С. Горбачев // Социалистическая законность. – 1991. – № 3. – С. 5–6.
107. Гордецький О. Координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю / О. Гордецький // Організація роботи в органах прокуратури. – Х., 2002. – С. 112–119.
108. Горшенев Ю.М. Взаимодействие местных Советов народных депутатов и прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка / Ю.М. Горшенев, Т.Д. Зражевская, В.Г. Розенфельд // Вопросы эффективности общей деятельности прокуратуры. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. – Вып. 1. – С. 3–19.
109. Господарський процесуальний кодекс України: Офіційний текст. – № 11/2007. – К.: Форум, 2007. – 102, [1] с.
110. Гринь Л. Деякі питання організації роботи в прокуратурі району (міста) / Л. Гринь // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 43–49.
111. Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Л.Р. Грицаєнко. – К.: Біноватор, 2006. – 400 с.
112. Грозовський І.М. Звичаєве право запорозьких козаків: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.М. Грозовський. – Х., 1998. – 17 с.
113. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р.Е. Гукасян. – Саратов: СЮИ, 1970. – 192 с.
114. Гусарев В. Контролюючі органи і прокурорський нагляд / В. Гусарев, М. Руденко // Право України. – 1995. – № 1. – С. 17–19.
115. Давиденко Л. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє / Л. Давиденко, Є. Суботін, О. Червякова, І. Марочкін // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23–27.
116. Давиденко Л.М. Деятельность районной (городской) прокуратуры по предупреждению преступной бесхозяйственности в промышленности и строительстве: Учеб. пособие / Л.М. Давиденко, В.Б. Ястребов. – Х., 1983. – 130 с.
117. Давиденко Л.М. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України / Л.М. Давиденко // Право України. – 1997. – № 6. – С. 43–46.
118. Давиденко Л. Соціально-психологічні методи управління колективом районної, міської прокуратури / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 25–28.

119. Давня історія України: У 3 т. / [НАН України. Ін-т археології]; Редкол.: П.П. Толочко (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 1997. – Т. 1: Первісне суспільство / [С.С. Березанська, В.М. Гладилін, М.І. Гладких та ін.]; Редкол.: В.Н. Станко (відп. ред.) та ін. – 1997. – 557, [1] с.
120. Давня історія України: У 3 т. / [НАН України. Ін-т археології]; Редкол.: П.П. Толочко (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 1997. – Т. 2: Скіфо-антична доба / Відп. ред. С.Д. Крижницький. – 1998. – 496 с.
121. Давыденко Л.М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Л.М. Давыденко. – Х., 1989. – 42 с.
122. Давыденко Л.М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы / Л.М. Давыденко, А.А. Бандурка. – Х.: Изд-во Нац. унив. внутренних дел, 2005. – 302 с.
123. Давыдов П.М. Обвинение в советском уголовном процессе / П.М. Давыдов. – Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1974. – 136 с.
124. ДАХО, Ф.П. – 2, оп. 1, спр. 102, арк. 4.
125. ДАХО, Ф.Р. – 203, оп.1, спр. 930, арк. 21.
126. ДАХО. Ф.Р. – 872. – оп. 1. – спр. 14929.
127. Дашков Г. Прокуратура ФРГ / Г. Дашков, В. Качаев // Законность. – 1995. – № 11. – С. 50–53.
128. Дейвис Норман Европа: История / Норман Дейвис; [Пер. з англ. П. Таращук]. – К.: Основи, 2000. – 1463 с.
129. Декрет о суде (СНК – ноябрь 1917 г.) // История советской прокуратуры в важнейших документах. – М., 1952. – С. 56.
130. Декрет Совета Народных Комиссаров Украины “О суде (декрет и временное положение)” от 19.02.1919 // СУ УСРР. – 1919. – № 11. – С. 162–163.
131. Добродумов П.О. Правове регулювання місцевого самоврядування: Навч.-метод. посіб. / П.О. Добродумов, В.М. Завгородня, А.Л. Чернявський. – Суми: Нота бене, 2007. – 68 с.
132. Довідник з історії України (А–Я): Посіб. для серед. загальноосвіт. навч. закл. / Інститут історичних досліджень Львівського національного ун-ту ім. Івана Франка / Заг. ред. І.З. Підкова, Р.М. Шуста. – 2-е вид., доопрац. і доп. – К.: Генеза, 2002. – 1135 с.
133. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских. – М.: Норма, 2001. – 182 с.
134. Долгова А.И. Формы прокурорского надзора / А. И. Долгова. // Вопросы прокурорского надзора: Сб. науч. тр. – М., 1972. – С. 48–56.

135. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції / В.В. Долежан // *Правова система України: теорія і практика*. – К., 1993. – С. 383–385.
136. Долежан В.В. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів органами позавідомчого контролю: Конспект лекцій / В.В. Долежан, І.Е. Марочкін. – Х., 1994. – 28 с.
137. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / В.В. Долежан. – М., 1991. – 48 с.
138. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1918 рр.). Частина перша / Д. Дорошенко // *Український історичний журнал*. – 1992. – № 6. – С. 131–134.
139. Драгозов В. Взаємодія суду та прокуратури в кримінальному судочинстві / В. Драгозов // *Вісник прокуратури*. – 2006. – № 8. – С. 26–31.
140. Дріжчаний І. Прокуратура як ефективно функціонуюча система / І. Дріжчаний // *Вісник прокуратури*. – 2003. – № 1. – С. 3–6.
141. Дубинский А.Я. Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы / А.Я. Дубинский. – К.: Наукова думка, 1984. – 182 с.
142. Дунас Т. Прокурор у цивільному процесі іноземних держав / Т. Дунас // *Вісник прокуратури*. – 2003. – № 7. – С. 109–113.
143. Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина / Т. Дунас // *Підприємство, господарство і право*. – 2003. – № 2. – С. 100–104.
144. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод / Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 539–569.
145. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 620–623.
146. Європіна І. Координаційна діяльність прокуратури / І. Європіна // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2005. – № 8. – С. 30–35.
147. Ермолова Т.Ю. Правотворческая деятельность органов прокуратуры как элемент правозащитной роли государства / Т.Ю. Ермолова // *Современное право*. – 2005. – № 10. – С. 12–14.
148. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / [Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та ін.]; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 317 с.
149. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 “О прокуратуре” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.05.2007 г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?uid=2FAB25DA-2581-47C4-8990-88B4698452A1&doc_id=1004024

150. Закон України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 23.12.93 № 3781-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
151. Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18.02.1992 № 2135-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
152. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV // *Відомості Верховної Ради*. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
153. Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.91 № 1789-ХІІ. – К., 2007. – 35 с.
154. Закон України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ // *Відомості Верховної Ради*. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
155. Закон України “Про судоустрій України” від 07.02.2002 № 3018-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
156. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // *Відомості Верховної Ради*. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
157. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV “Про місцеві державні адміністрації” // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 20–21 (28.05.99). – Ст. 190.
158. Законодательство Петра I / [Клеандрова В.М. и др.]. – М.: Юрид. лит., 1997. – 878 с.
159. Звирбуль В.К. Координация работы органов прокуратуры, суда и охраны общественного порядка по борьбе с преступностью / В.К. Звирбуль // *Вопросы предупреждения преступности*. – М., 1966. – Вып 4. – С. 68–82.
160. Звирбуль В.К. Прокурорский надзор в борьбе с преступлениями / В.К. Звирбуль. – М., 1971. – 123 с.
161. Звіт НКЮ за 1921 р. – Х., 1922. – С. 3.
162. Звіти органів прокуратури Сумської області за 1985–1988 рр. ФП.
163. Звіти органів прокуратури Сумської області за 1988–1990 рр. ФП.
164. Звягинцев А.Г. Российские прокуроры / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. – М.: Молодая гвардия, 1999. – 569 с.
165. Звягинцев А. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза / А. Звягинцев, Ю. Орлов. – М.: ОЛІМА-Пресс, 2001. – 382, [1] с.
166. Зеленецкий В.С. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности / В.С. Зеленецкий, И.Н. Козьяков. – Х.: Вост.-регион. центр гуманитар.-образоват. инициатив, 2003. – 250 с.

167. Зеленецький В.С. Возбуждение уголовного дела: Наукове видання / В.С. Зеленецький. – Х.: КримАрт, 1998. – 340 с.
168. Зеленецький В.С. Концептуальные основы общей теории борьбы с преступностью: Автореф. дисс. ... д. юрид. наук: 12.00.08 / В.С. Зеленецький. – Х., 1989. – 42 с.
169. Зеленецький В.С. Методологические основы борьбы с преступностью: Учеб. пособие / В.С. Зеленецький. – Х.: ИПК, 1989. – 96 с.
170. Зеленецький В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности: Учеб. пособие / В.С. Зеленецький. – Х.: Харьк. юрид. ин-т, 1978. – 78 с.
171. Землянська В.В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: Автореф. дис. ... юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Землянська. – Х., 2002. – 20 с.
172. ЗЗ СРСР. – 1934. – № 15. – Ст. 103.
173. ЗЗ УРСР. – 1937. – №30. – С. 15–16.
174. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 22. – Ст. 223.
175. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 14. – Ст. 113.
176. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 16. – Ст. 113.
177. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 22–23. – Ст. 138.
178. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 26–27. – Ст. 160.
179. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 28. – Ст. 170.
180. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 5. – Ст. 28.
181. ЗУ УСРР. – 1922. – № 39. – Ст. 588
182. ЗУ УСРР. – 1919. – № 86. – Ст. 436.
183. ЗУ УСРР. – 1920. – № 21. – Ст. 235.
184. ЗУ УСРР. – 1920. – № 21. – Ст. 32.
185. ЗУ УСРР. – 1922. – № 39. – Ст. 588.
186. ЗУ УСРР. – 1925. – № 3. – Ст. 320.
187. Зубарь В.М. На берегах Боспора Киммерийского / В.М. Зубарь, А.С. Русяева. – К.: Издательский дом “Стилос”, 2004. – 240 с.
188. Известия. – 1922. – 15 марта.
189. История советской прокуратуры в важнейших документах / Под ред. К.А. Мокичева. – М.: Гос. изд-во. юрид. лит., 1952. – 583 с.
190. Италия. Конституция и законодательные акты: Пер. с ит. / [Редкол.: Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П., Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А. (предисл.), Чиркин В.Е.]. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.
191. Из виступу Генерального прокурора України О. Медведька на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України за підсумками роботи органів прокуратури в 2006 році // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 3–17.

192. Інструкція “Про єдиний облік злочинів”, затверджена наказом Генеральної прокуратури України від 26 березня 2002 р. № 20, Міністерства внутрішніх справ України від 26 березня 2002 р. № 84, Служби безпеки України від 26 березня 2002 р. № 293, Державної податкової адміністрації України від 26 березня 2002 р. № 126, Міністерства юстиції України від 26 березня 2002 р. № 18/5.
193. Інструкція “Про порядок підготовки передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у кримінальних справах”, затверджена наказом Генерального прокурора України від 26 грудня 2005 р. № 8-гн. – К, 2005. – 24 с.
194. Інструкція “Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України”, затверджена наказом Генерального прокурора від 28 грудня 2005 р. № 9-гн.
195. Інформаційний лист Генеральної прокуратури від 01.08.2005 № 07/1-523 Вих.-05-160КВ “Про позитивний досвід роботи прокуратури Чернігівської області щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про легалізацію грошових коштів та іншого майна, здобутого злочинним шляхом”.
196. Історія держави і права України: Академ. курс: [Підручник для студ. юрид. спец. вищ. закладів освіти]: У 2 т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожкина Акад. прав. наук України. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Ін Юре, 2000. – Т. 1: / [Тацій В.Я., Святоцький О.Д., Гончаренко В.Д. та ін.] – 2000. – 646, [1] с.
197. Історія держави і права України: Академічний курс: У 2 т.: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / Ред. В.Я. Тацій, А.Й. Рогожин. – К.: Ін Юре, 2000. – Т. 2. – 646 с.
198. Історія держави і права УРСР. – К., 1967. – Т. 2. – 428 с.
199. Історія української архітектури / Ю.С. Асеев, В.В. Вечерський, О.М. Годованок та ін.; За ред. В.І. Тимофієнка / Українська академія архітектури. – К.: Техніка, 2003. – 472 с.
200. Історія української Конституції / Українська правнича фундація / Упор. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 464 с.
201. Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади? / М. Йоффе // Право України. – 1995. – № 8. – С. 25–27.
202. Каменков В.С. Прокурор в гражданском и хозяйственном процессе – одна из гарантий защиты прав и законных интересов: сравнительный анализ / В.С. Каменков. – Минск: Тесей, 2001. – 240 с. – (Библиотека правовой литературы).
203. Каркач П.М. Державне обвинувачення в суді: конституційна функція прокуратури: Метод. посіб. / П.М. Каркач. – Х.: Право, 2007. – 208 с.

204. Каркач П.М. Координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю / П.М. Каркач, В.В. Кривобок, В.Л. Синчук. – Х., 2002. – 127 с.
205. Каркач П.М. Прокурорський нагляд в Україні / П.М. Каркач, І.Е. Марочкін. – Х.: Одисей, 2005. – 240 с.
206. Карлин А. Прокурор в арбитражном процессе: усиление принципов состязательности и равноправия сторон / А. Карлин // Законность. – 1996. – № 5. – С. 2–7.
207. Киришин А. Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н. э. / А.Г. Киришин. – Т. 1. – К.: Аратта, 2001. – 846 с.
208. Кливер И.Я. Управление прокурорской системой в условиях формирования правового государства: Конспект лекций / И.Я. Кливер. – М.: Ин-т повыш. квалиф. руковод. кадров прокуратуры СССР, 1990. – 215 с.
209. Клименко В.М. Проблеми встановлення доказів в оперативно-розшуковій інформації / В.М. Клименко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 1999. – № 1. – С. 10–12.
210. Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация / В.В. Клочков // Прокуратура. Законность. Государственный контроль: Сб. научн. тр. – М.: Манускрипт, 1995. – С. 4–13.
211. Клочков В.Г. Історія прокуратури України / В.Г. Клочков. – 3-те вид., перероб. і доп. – К.: НТВ “Правник”, 2004. – 245 с.
212. Клочков М.В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. – 1912. – Кн. 4. – С. 148–150.
213. Ключевский В.О. Сочинения: В 8 т. / В.О. Ключевский. – М.: Социально-экономическая литература, 1958. – Т. 4. Курс русской истории. – 423 с.
214. Ключевский В.О. Сочинения: В 8 т. / В.О. Ключевский. – М.: Социально-экономическая литература, 1958. – Т. 5. Курс русской истории. – 503 с.
215. Кобзев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Ф.М. Кобзев. – М., 1999. – 44 с.
216. Ковалев С.И. История Рима / С.И. Ковалев; Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – Новое изд., испр. и доп. – СПб.: Полигон, 2003. – 864 с.
217. Ковалевський М. При джерелах боротьби. Спомини, враження, рефлексії. – Іннсбрук: Накладом М. Ковалевської, 1960. – 717, [3] с.
218. Ковальов О.М. Щодо визначення поняття оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України / О.М. Ковальов: Матеріали міжнародного семінару 18–21 лютого 2001 р. – К., 2001. – С. 38–41.

219. Кодекс законів про працю України. Станом на 1 вересня 2000 року: Наукове видання. – К.: Атіка, 2000. – 96 с.
220. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Атіка, 2006. – 176 с.
221. Кожевников М.В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения / М.В. Кожевников // Ученые записки МГУ. – 1949. – Вып. 144. – Кн. 3. – С. 37–84.
222. Коз’яков І. Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності / І. Коз’яков // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 63–69.
223. Козерод О.В. Переломные годы. Еврейская община Украины в первое послевоенное десятилетие: 1919–1939 гг. / О.В. Козерод – Х.: Еврейский мир, 1998. – 151 с.
224. Козир П. Військова прокуратура України / П. Козир // Вісник прокуратури. – 2003. – № 11. – С. 5–8.
225. Козир П. Особливості координаційної діяльності у боротьбі із злочинністю / П. Козир // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 96–99.
226. Козлов А.Ф. О сущности прокурорского надзора в СССР / А.Ф. Козлов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – Свердловск, 1989. – С. 26–28.
227. Козлов Ю.М. Административное правоотношение / Ю.М. Козлов. – М., 1976. – 302 с.
228. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1986. – 247 с.
229. Колесницкий Н.Ф. Феодалное государство / Н.Ф. Колесницкий. – М., 1967. – 271 с.
230. Комментарий к Закону “О прокуратуре СССР” / Под ред. А.М. Рекункова. – М.: Юрид. лит., 1984. – 224 с.
231. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / [Авт. кол.: А.В. Агутин, А.С. Александров, Л.Б. Алексеева и др.]; Отв. ред. В.И. Радченко; Науч. ред. В.Т. Томин. – 2-е изд., перераб. и доп., исправ. – М.: Юрайт, 1999. – 730 с.
232. Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з’їздів і конференцій. 1918–1956 / Інститут історії партії ЦК КП України – філіал Інституту марксизму-ленінізму при ЦК КПРС. – К.: Політвидав УРСР, 1958. – 704 с.
233. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 226–237.
234. Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets005.html>.

235. Кондаков Н.Н. Логический словарь-справочник / Н.Н. Кондаков. – 2-е изд. – М.: Наука, 1975. – 720 с.
236. Кони А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. / А.Ф. Кони. – М., 1968. – Т. 5. – 535 с.
237. Конституция (Основной закон) СССР. – М., 1977. – 50 с.
238. Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев; Отв. ред. Н.А. Михалева]. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 55–104.
239. Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев; Отв. ред. Н.А. Михалева]. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 175–209.
240. Конституция Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев; Отв. ред. Н.А. Михалева]. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 105133.
241. Конституция Республики Таджикистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев; Отв. ред. Н.А. Михалева]. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 400–423.
242. Конституция Российской Федерации // Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев, отв. ред. Н.А. Михалева]. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 356–399.
243. Конституция Туркменистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев; Отв. ред. Н.А. Михалева]. – 2-е изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 424–449.
244. Конституция Федеративной Республики Бразилии // Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2001. – С. 350–352.
245. Конституції і конституційні акти України: Історія і сучасність / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко; [упоряд. І.О. Кресіна]. – К., 2001. – 397, [2] с.
246. Конституція Албанії 1998 року // Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посіб. / Л.Р. Грицаєнко. – К.: Біноватор, 2006. – С. 221.
247. Конституція Іспанії від 29 грудня 1978 року // Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посіб. / Л.Р. Грицаєнко. – К.: Біноватор, 2006. – С. 226–227.
248. Конституція Румунії від 21 листопада 1981 р. // Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: Навч. посіб. / Л.Р. Грицаєнко. – К.: Біноватор, 2006. – С. 233.
249. Конституція України. – К.: Велес, 2007. – 48 с.

250. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. – Х., 1920. – 15 с.
251. Коныхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л.Г. Коныхин. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 200 с.
252. Копиленко О.Л. Держава і право України 1917–1920: Навч. посіб. / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с.
253. Корневский Ю. Отменяют общий надзор прокуратуры преждевременно / Ю. Корневский // Российская юстиция. – 1995. – № 4. – С. 38–39.
254. Корнеева Л. Где быть следственному аппарату? / Л. Корнеева // Соц. законность. – 1991. – № 2. – С. 27–29.
255. Корнякова Т. Актуальні проблеми координаційної діяльності прокуратури / Т. Корнякова // Право України. – 2004. – № 9. – С. 13–16.
256. Корнякова Т. Захист прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів / Т. Корнякова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 7. – С. 7–15.
257. Корнякова Т. Проблемні питання на окремих напрямках наглядової діяльності / Т. Корнякова // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 18–29.
258. Коробейников Б.В. Методические основы работы прокурора по общему надзору: Учеб. пособ. / Б.В. Коробейников. – М.: ИПК руковод. кадров прокуратуры СССР, 1987. – 114 с.
259. Костенко Н. Прокуратура – опора президентской власти / Н. Костенко // Российская юстиция. – 1994. – № 11. – С. 25–27.
260. Костицький М. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. Костицький // Суди в Україні. – К., 1999. – С. 5–12.
261. Косюта М.В. Актуальні проблеми забезпечення законності в діяльності місцевих органів влади / М.В. Косюта // Право України. – 2001. – № 12. – С. 61–64.
262. Косюта М.В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорського нагляду: Монографія / М.В. Косюта. – Одеса: Юрид. літ., 2000. – 264 с.
263. Косюта М.В. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорського представництва / М.В. Косюта // Юридичний вісник. – 2001. – № 2. – С. 144–148.
264. Косюта М.В. Правове регулювання представницької функції прокуратури / М.В. Косюта // Право України. – 1997. – № 12. – С. 53–57.
265. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: Монографія / М.В. Косюта. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 376 с.
266. Котляр В. Суд присяжних не для України / В. Котляр // Право України. – 1998. – № 9. – С. 72–73.

267. КПРС у резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – Ч. 1 (1892–1924 рр.). – 7-ме вид. – К., 1954. – 783 с.
268. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. – 9-е изд., доп. и испр. – М.: Политиздат, 1985. – Т. 6. – 431 с.
269. Красноокий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду / О. Красноокий // Право України. – 1998. – № 3. – С. 88–90.
270. Кримінальний кодекс України: За станом на 15 квітня 2005 року: Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2005. – 178 с.
271. Кримінально-процесуальний кодекс України: Офіційне видання. – К., 2007. – 272 с.
272. Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1976. – 286 с.
273. Кузин М.М. Суд присяжных: законодавче закріплення і проблеми впровадження у кримінальне судочинство України / М.М. Кузин / Адвокат. – 2006. – № 2. – С. 18–25.
274. Кузинов А.Д. Система правоохранительных органов: Учеб. пособ. / А.Д. Кузинов. – Волгоград: Высш. школа МВД РФ, 1999. – 254 с.
275. Куйбіда Р. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи / Р. Куйбіда; [Відп. ред. І.Б. Коліушко]. – К.: Атіка, 2004. – 286 с.
276. Кукушкин Ю.С. Очерк истории советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.Н. Чистяков. – М.: Политиздат, 1987. – 367 с.
277. Кульчинський В. Суд присяжних і наукова думка про нього в Україні після судової реформи 1864 р. / В. Кульчинський, О. Сидорчук // Право України. – 2003. – № 6. – С. 125–127.
278. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили. – М.: Наука, 1987. – 292 с.
279. Курочка М.Й. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник для студентів вищих навч. закладів / М.Й. Курочка, М.М. Каркач; [Е.О. Дідоренко (ред.)]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 424 с.
280. Курочка М.Й. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність / М.Й. Курочка; [Е.О. Дідоренко (ред.)]. – 2-е вид., перероб. і доп. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2005. – 174 с.
281. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 278 с.
282. Лакизюк В. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / В. Лакизюк, О. Михайленко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34–35.
283. Ларин А.М. Иного пути для нас нет: открытое письмо противникам суда присяжных / А.М. Ларин // Российская юстиция. – 1999. – № 2. – С. 8–9.

284. Ларин А.М. Что будет с судебной реформой? / А.М. Ларин // Государство и право. – 1994. – № 10. – С. 138–143.
285. Левіна Ю. Процесуальний статус прокурора в цивільному судочинстві на сучасному етапі / Ю. Левіна // Прокуратура, людина, держава. – 2005. – № 4. – С. 34–39.
286. Левченя М.К. Гарантия независимости прокурорской деятельности в Законе Украины “О прокуратуре” / М.К. Левченя // Закон Украины “О прокуратуре”: теория и практика его применения: Краткие тезисы документов и научных сообщений респ. научн.-практ. конф. / Юрид. академия. – Х., 1992. – С. 25–26.
287. Ленин В.И. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. – 5-е изд. – М., 1982. – Т. 43. – 562 с.
288. Ленін В.І. Повне зібрання творів / В.І. Ленін. – К., 1974. – Т. 44. – 702 с.
289. Ленін В.І. Повне зібрання творів / В.І. Ленін. – К., 1974. – Т. 45. – 697 с.
290. Литвак О. Функції прокуратури України / О. Литвак, П. Шумський. – Хмельницький: ХІРУП, 1998. – 320 с.
291. Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів в Україні / О.М. Литвинов. – Херсон: Олді-плюс, 2003. – 311 с.
292. Лихова С. Про визначення поняття “правоохоронні органи” / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.
293. Лозинський М. Галичина в рр. 1918–1920 / М. Лозинський. – Нью-Йорк: Червона калина, 1970. – Т. XII. – 228 с.
294. Ломовский В.Д. О понятии и значении прокурорского надзора в современных условиях / В.Д. Ломовский // Закон и право. – 2001. – № 2. – С. 24–28.
295. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения / В.Д. Ломовский. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1987. – 159 с.
296. Ломовский В. О дифференциации материального и процессуального в области прокурорского надзора / В. Ломовский // Вопросы развития и защиты прав граждан: Межвузовский тематический сборник / Редкол.: Гукасян Р.Е. (отв. ред.), Добровольский А.А., Елисейкин П.Ф., Федосеев А.С., Юдельсон К.С. – Калинин: Изд-во Калинин. ун-та, 1977. – С. 75–87.
297. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2006. – 367 с.
298. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: Учебник для юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 393 с.
299. Лунев А.Е. Административное право / А.Е. Лунев. – М.: Юрид. лит., 1967. – 603 с.

300. Любич-Романович В.И. Сказания иностранцев о России в XVI–XVII веке / В.И. Любич-Романович. – М., 1978. – 101 с.
301. Максимюк А. Нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності / А. Максимюк, Ю. Фігурський // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 10. – С. 44–50.
302. Маляренко В. Позитиви і негативи суду присяжних / В. Маляренко // Право України. – 2000. – № 3. – С. 3–12.
303. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури / Г. Мамедов // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 3. – С. 76–81.
304. Манифест об учреждении министерств (1802 г., сентября 8) // Хрестоматия по истории государства и права России / Ю.П. Титов. – М., 1998. – С. 232–234.
305. Маркелов Т.Л. Координация действий прокуратуры с органами МВД, юстиции и судами по борьбе с преступностью / Т.Л. Маркелов, Д.М. Бакаев. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступлений, 1983. – 102 с.
306. Маркелов Т.Л. Формы координации деятельности по борьбе с преступностью / Т.Л. Маркелов, В.И. Шинд; [Под. ред. М.П. Малярова]. – М., 1968. – 96 с.
307. Марочкін І.Е. Організація роботи в органах прокуратури / І.Е. Марочкін (ред.), О.М. Толочко (ред.). – Х.: Нац. юрид. академ. ім. Я. Мудрого, 2002. – 196 с.
308. Марочкін І.Е. Координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю / І.Е. Марочкін, О.М. Толочко // Організація роботи в органах прокуратури: Навч. посіб. – Х., 2002. – С. 112–119.
309. Матеріали внеочередного Пленума ЦК КПСС 11 марта 1985 г. – М., 1985. – 16 с.
310. Матеріали зустрічі в Прокуратурі СРСР з кращими працівниками районних, міських і деяких обласних прокуратур в квітні 1988 року. – М., 1988. – С. 92.
311. Матеріали XXIII с'їзду КПСС. – М., 1966. – 304 с.
312. Матеріали і документи дев'ятої сесії Центральної Ради № 52 від 15.01.1918 // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К.: Наукова думка, 1997. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 109.
313. Медведько О. Європейське майбутнє прокуратури України / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 3–8.
314. Медведько О. Ще одна гарантія захисту прав людини / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2003. – № 4. – С. 8–11.
315. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи

- 2106 (XX) от 21.12.1965 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/convents/racesconv.htm>.
316. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>.
317. Мелкумов В. Функции советской прокуратуры / В. Мелкумов // Советское государство и право. – 1980. – № 11. – С. 89–94.
318. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными / Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА, 2000. – С. 190–205.
319. Мироненко О.М. П'ятирічка “великого терору” на Україні: 1937–1941 роки / О.М. Мироненко, І.Б. Усенко // Українська державність: історія і сучасність. – К., 1994. – С. 27–31.
320. Михайленко А.Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе / А.Р. Михайленко; Под ред. А.Л. Цыпкина. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1975. – 150 с.
321. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / А.Р. Михайленко / Ин-т адвокатуры при Киев. нац. ун-те им. Т. Шевченко; [Ред. В.С. Ковальский]. – К.: Юринком Інтер, 1999. – 445 с.
322. Михайленко О.Р. Координація діяльності у боротьбі зі злочинністю / О.Р. Михайленко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 22–28.
323. Михайленко О.Р. Прокуратура України: Підручник / О.Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 295 с.
324. Михайленко О.Р. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини: становлення і повноваження / О.Р. Михайленко // Право України. – 2000. – № 5. – С. 104–105.
325. Михайленко О.Р. Складання процесуальних актів у кримінальних справах / О.Р. Михайленко; [Ред. Г.С. Протасова]. – К.: Юрінком, 1996. – 254 с.
326. Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2002. – № 48. – С. 8–12.
327. Михеєнко М.М. Від суду шефенського до суду присяжних / М.М. Михеєнко // Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори / [Упоряд.: В. Шибіко., М. Михеєнко]. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 171–174.
328. Михеєнко М.М. Порівняльне судове право: Підручник / М.М. Михеєнко, В.В. Молдован, Л.К. Радзівська. – К.: Либідь, 1993. – 328 с.

329. Мицкевич Л.А. Социальное значение административной ответственности с позиций синергетики / Л.А. Мицкевич // Административная ответственность: Сб. науч. тр. – М.: Ин-т гос-ва и права Российской академии наук, 2001. – С. 143–148.
330. Мичко М.І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичної системи / М.І. Мичко. – Донецьк: [ДІВС], 2001. – 325 с.
331. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М.І. Мичко. – Донецьк: [Донецчина], 2001. – 272 с.
332. Мичко М. Основні принципи організації прокуратури / М. Мичко, Н. Голова // Право України. – 2000. – № 12. – С. 74–77.
333. Мичко М. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю / М. Мичко // Держава і право. – Вип. 3. – К., 1999. – С. 79–93.
334. Міжнародне право: Навч. посіб. / [М.В. Буроменський, І.Б. Кудас, А.А. Маєвська та ін.]; За заг. ред. М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 335 с.
335. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 // Юридичний вісник України. – 2004. – 12. – № 49.
336. Мудров А.Н. Проблемы реформирования прокуратуры в соответствии с Конституцией Украины / А.Н. Мудров // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Сб. наук. пр. – Х., 1998. – С. 19–23.
337. Муравьев Н.В. Наказ Министра юстиции, генерал-прокурора чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов / Н.В. Муравьев // Дореволюционные юристы о прокуратуре / С.М. Казанцев [Науч. ред., сост., авт. введ. ст., биограф. слов. и рек. лит.]. – СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2001. – С. 238–239.
338. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы / [Соч.] Н.В. Муравьева, прокурора Моск. судеб. палаты. – М.: Университетская типография, 1889. – Т. 1: Прокуратура на западе и в России. – 554 с.
339. Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства / Г.А. Мурашин. – К.: Наукова думка, 1972. – 178 с.
340. Мурза В.В. Передумови створення прокуратури УСРР / В.В. Мурза // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 12. – Ч. 1. – С. 206–209.
341. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Мурза. – Х., 2003. – 19 с.
342. Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-ті – початок 30-х рр. ХХ ст.) / В.В. Мурза // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–162.
343. Мыцыков А.Я. Координация прокурорской деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (Оценки, возмож-

- ности, перспективы) / А.Я. Мыцыков // Прокурорско-следственная практика. – М., 1999. – № 12. – С. 143–157.
344. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н.И. Мычко. – Донецк: Донецчина, 1999. – 255 с.
345. Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3/3-гн “Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті”. – К., 2005. – 4 с.
346. Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів”. – К., 2005. – 5 с.
347. Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 5-гн “Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення”. – К., 2005. – 7 с.
348. Наказ Генерального прокурора від 20 січня 2006 р. № 2-гн “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України”. – К., 2006. – 6 с.
349. Наказ Генерального прокурора від 23.10.2007 № 68 “Про розподіл прав і обов’язків між керівниками Генеральної прокуратури України”. – К., 2007. – 5 с.
350. Наказ Генерального прокурора від 26 грудня 2005 р. № 7-гн із змінами, внесеними наказом від 12.02.07 “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян”. – К., 2007. – 6 с.
351. Наказ Генерального прокурора від 26.12.2005 № 1/3-гн “Про організацію роботи з питань первинного обліку, ведення систематичної звітності в органах прокуратури та нагляду за обліком злочинів”. – К., 2006. – 4 с.
352. Наказ Генерального прокурора від 29 листопада 2006 р. № 6-гн “Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень”. – К., 2007. – 8 с.
353. Наказ Генерального прокурора від 30.09.2005 № 53 “Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України” із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 19.09.2007 № 62.
354. Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 1 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”. – К., 2005. – 9 с.

355. Наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2005 р. № 1 “Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України”. – К., 2005. – 7 с.
356. Наказ Генерального прокурора України від 12 грудня 2005 р. № 256 “Про затвердження структури прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва”. – К., 2005. – 3 с.
357. Наказ Генерального прокурора України від 14 липня 2006 р. № 11-гн “Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності”. – К., 2006. – 4 с.
358. Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4/2-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю”. – К., 2005. – 4 с.
359. Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство” із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 15 листопада 2005 р. № 4/1-гн. – К., 2005. – 6 с.
360. Наказ Генерального прокурора України від 24 грудня 2003 р. № 61 “Про затвердження індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України”. – К., 2003. – 4 с.
361. Наказ Генерального прокурора України від 26 серпня 2005 р. № 1/2 “Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом”. – К., 2005. – 3 с.
362. Наказ Генерального прокурора України від 29.10.96 № 17 “Про введення в дію статистичного звіту за формою № П про роботу прокурора і затвердження Інструкції”. – К., 1996. – 2 с.
363. Наказ НКЮ і ДПУ від 13 грудня 1933 р. “Про трудову прокуратуру” // Бюлетень НКЮ УСРР. – Х., 1933. – № 35–36. – С. 15–16.
364. Национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.84 № A/RES/39/140 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/39/140&Lang=R>.
365. Невважай И.Д. О соотношении естественного и позитивного права / И.Д. Невважай // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 164–166.
366. Нечипорук С. Принцип участі громадян у здійсненні правосуддя та поєднання колегіального та індивідуального порядку розгляду справ / С. Нечипорук // Право України. – 2003. – № 11. – С. 82–85.
367. Николаева Л. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики / Л. Николаева // Прокурорско-следственная практика / Организация Генеральных прокуроров стран СНГ. – 1997. – № 2. – С. 82–86.

368. Николаева Л. Прокурорско-надзорные правоотношения как предмет правового регулирования / Л. Николаева // Правоведение. – 1975. – № 4. – С. 36–40.
369. Новиков С.Г. Конституционные основы прокурорского надзора / С.Г. Новиков, М.Ю. Рагинский // Органы советского общенародного государства / [Редкол.: Б.М. Лазарев, Б.Н. Топорнин (отв. ред.), М.А. Шафир]. – М.: Наука, 1979. – С. 318–339.
370. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / [Сост. Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е. изд. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – 672 с.
371. Нор В.Т. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студ. юрид. вищ. навч. закл. / В.Т. Нор (ред.), Я.О. Береський, І.І. Когутич, З.Д. Котик, М.В. Гузела; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л.: Тріада плюс, 2002. – 280 с.
372. Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия / Интернет-сайт Прокурорский НАДЗОР, 1999–2003 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=159
373. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным Уставам 1864 года: О предварительном следствии. Теоретическое и практическое руководство. Ч. 3: Вып. 1–2 / Сост. А. Квачевский. – СПб.: Тип. Ф.С. Суцинского, 1869. – 650 с.
374. Організація судових та правоохоронних органів / Ю. Грошевий, І. Марочкін та ін. – Х.: Право, 2000. – 212 с.
375. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства): Учеб. пособие / Л.М. Давыденко, П.М. Каркач, Н.И. Мычко, Н.В. Руденко; [Под ред. Л.М. Давыденко]; Генер. прокуратура Украины, Ин-т повышения квалификации. – Х.: Медиа-группа, 1999. – 74 с.
376. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.
377. Осипенко П.Г. Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах / П.Г. Осипенко // Радянське право. – 1981. – № 9. – С. 13–15.
378. Паламар Л.М. Мова ділових паперів / Л.М. Паламар, Г.М. Кацавель. – 2-ге вид., стереотип. – К.: Либідь, 1996. – 208 с.
379. Панкратов А.С. Кадры советской прокуратуры / А.С. Панкратов // На страже советских законов / [Редкол.: Александров Г.Н., Глух Ф.К., Горный А.Г., Зайцев С.И. и др.; Гл. ред.: Н.В. Жогин, Р.А. Руденко]. – М.: Юрид. лит., 1972. – С.131–158.
380. Панченко В. Миські та містечкові герби України / В. Панченко. – К.: Просвіта, 2000. – 186 с.

381. Петрухин И.Л. Суд присяжных: проблемы и перспективы / И.Л. Петрухин // Государство и право / Институт государства и права Российской академии наук. – 2001. – № 3. – С. 5–15.
382. ПЗСРН-1. – Т. 1. – № 65; № 101; Т. IV. – № 1752; № 1760; № 1717; № 1813; № 2261; № 2493; № 2349; № 2396; № 2400; № 2425; № 2483; Т. V. – № 2727; № 2673; № 2726; № 2828; Т. VI. – № 3796; № 3534.
383. Півненко В. Координація – механізм саморегуляції кримінальної юстиції як системи / В. Півненко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 12. – С. 93–99.
384. Півненко В. Про незаперечність конституційного строку повноважень Генерального прокурора України / В. Півненко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 3. – С. 3–5.
385. Пінаєв А.О. Місце прокуратури в системі органів влади на сучасному етапі розвитку України / А.О. Пінаєв // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 428–430.
386. Піст від диявола / Серафима (ігуменя) (упоряд. і авт. тексту). – К.: Мистецтво, 2003. – 112 с.
387. Погорелький М. До визначення поняття “оперативно-розшукова діяльність” / М. Погорелький // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4. – С. 82–89.
388. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.
389. Погорілко В.Ф. Національно-державний устрій СРСР / В.Ф. Погорілко. – К., 1989. – 48 с.
390. Погребенные царства Китая / Пер. с англ. А. Чекмарева. – М.: Терра – кн. клуб, 1998. – 168 с.
391. Поддубный М.А. Организационно-правовые формы взаимодействия исполкомов Советов народных депутатов и прокуратуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.02.02. / М.А. Поддубный – Х., 1982. – 16 с.
392. Поединок В. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності: Навч. посіб. / В. Поединок. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 288 с.
393. Политология. Энциклопедический словарь / [Редкол.: Аверьянов Ю.И., Афанасьев А.П., Глаголев В.С., Кравченко И.И., Надиров Б.Ш., Пузин И.Н.]. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.
394. Положение о прокурорском надзоре СССР // Советская прокуратура. Сборник документов. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 141–149.
395. Положення “Про управління кадрів”, затверджене наказом Генеральним прокурором України від 24.12.2003. – К., 2003. – 6 с.

396. Полонська-Василенко Н.Д. Історія України: У 2 т. – 3-тє вид. / Н.Д. Полонська-Василенко. – К.: Либідь, 1995. – Т. 1: До середини XVII століття. – 588 с.
397. Попов Г.Х. Функции и структура органов управления, их совершенствование. – М.: Экономика, 1985. – 336 с.
398. Постанова Верховної Ради України від 3 грудня 1998 р. “Про індексацію грошових доходів населення” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. 15.
399. Постанова Верховної Ради України від 17 листопада 1993 р. “Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 47. – Ст. 444.
400. Потебенько М. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти, проблеми / М. Потебенько // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України / Верхов. Рада України; Ін-т законодавства; [Редкол.: С.Б. Гавриш та ін.] – К., 2001. – С. 80–87.
401. Потебенько М. Реформи й інститут прокурорського нагляду / М. Потебенько // Голос України. – 1998. – 1 грудня.
402. Права людини: Довідник для прокурорів. – К.: Фенікс, 2005. – 166 с.
403. Правда. – 1988. – 13 апреля.
404. Право и суд в Византии в IV–VIII вв. / Е.Э. Липшиц. – М.: Наука, 1976. – 230 с.
405. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941) / [Усенко І.Б., Мироненко О.М., Чехович В.А. та ін.]; Відп. ред. О.М. Мироненко, І.Б. Усенко / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2001. – 219 с.
406. Прінь Л. Організація координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / Л. Прінь // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 1. – С. 27–33.
407. Проблеми оперативно-розшукової діяльності й забезпечення прокурорського нагляду за її законністю: Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 лютого 2000 р.): Аналіт. матеріали, пропоз. наук. і практ. працівників / Луган. ін-т внутр. справ; [Редкол.: Б.І. Бараненко та ін.] – Луганськ: РВВ ЛІВС, 2000. – 262 с.
408. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / [Погорілко В.Ф., Кривенко Л.Т., Авер’янов В.Б. та ін.]; Відп. ред. В.Ф. Погорілко / Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: А.С.К., 2003. – 648, [1] с.
409. Програми і методичні рекомендації по курсу “Прокурорський нагляд в Україні”. – Суми, 2001. – 146 с.
410. Прокуратура України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 4. – С. 207–210.

411. Прокурорський надзор: Учебник для вузов / [В.Н. Галузо, В.И. Червонюк, Ф.К. Шредер]; Под ред. Г.П. Химичевой. – М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 382 с.
412. Прокурорський надзор: Учебник / А.Я. Сухарев (ред.). – М.: Норма, 2005. – 465, [1] с.
413. Прокурорський надзор в ССРСР: Учебник. – 3-е изд., испр. и доп. / [Березовская С.Г., Звирбуль В.К., Иванов В.А., Миньковский Г.М. и др.]; Отв. ред. М.П. Маляров. – М.: Юрид. лит., 1973. – 360 с.
414. Прокурорський нагляд в Україні: Підручник для вузів / [Ю.М. Грошевий, О.Б. Зозулинський, І.Є. Марочкін та ін.]. – Донецьк: Національна юридична академія України, 1997. – 256 с.
415. Прокурорський нагляд за додержанням Закону України “Про державну податкову службу”: Методичні рекомендації. – К., 2003. – 20 с.
416. Процессуальные акты предварительного расследования: Практик. пособ. / [С.В. Бородин и др.]. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – 237 с.
417. Рабинович П. М. Упрочение законности как закономерность развития социализма: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / П.М. Рабинович. – М., 1979. – 37 с.
418. Реабілітація репресованих: Законодавство та судова практика / Верховний суд України / В.Т. Маляренко (ред.). – К.: Юрінком, 1997. – 464 с.
419. Рекомендация Комитета Министров государствам-членам № Rec (2006) 2 – Европейские пенитенциарные правила [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/EPR-RU.pdf
420. Ренан Эрнест Жозеф История израильского народа: В 2 кн.: Пер. с фр. / Эрнест Ренан. – М.: Издательство В. Шевчук, 2001. – 805 с.
421. Репецька М. Удосконалюємо форми і методи роботи / М. Репецька // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 40–43.
422. Решетников П. Прокуратура Республики Польша / П. Решетников // Социалистическая законность. – 1991. – № 10. – С. 64–66.
423. Римские стоики: Сенека, Эпиктет, Марк Аврелий / Вступ. ст., сост., подгот. текста В.В. Сапова. – М.: ТЕРРА-Книжный клуб; Республика, 1998. – 542 с.
424. Рішення Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.
425. Рішення Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 року № 4-рп/2000 // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.
426. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

427. Рішення Конституційного Суду України від 14 червня 2001 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 8–13.
428. Рішення Конституційного Суду України від 19 травні 1999 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 12–17.
429. Рогожин А.Й. Організація нагляду за законністю в УСРР в період проведення Великої Жовтневої соціалістичної революції і в період іноземної воєнної інтервенції та громадянської війни / А.Й. Рогожин // Питання історії держави і права Української РСР. – К., 1952. – С. 70–90.
430. Роз'яснення президії Вищого господарського суду України від 22.05.2002 № 04-5/570 “Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам” // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 3. – С. 95–98.
431. Розин Н.Н. Уголовное судопроизводство. Пособие к лекциям / Н.Н. Розин. – 3-е изд., пересмотр. – Петроград: Изд. юрид. кн. скл. “Право”, 1916. – 603 с.
432. Розпорядження Державного Секретаріату від 16 листопада 1918 р. // Вісник Державного секретаріату військових справ. – Ч. 1. – Тернопіль, 1918. – 1 грудня. – С. 1–2.
433. Российский прокурорский надзор: Учеб. для вузов / [Кореневский Ю.В., Прокудина Л.А., Рябцев В.П. и др.]; Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: НОРМА, 2001. – Х., 373 с.
434. Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1984. – Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. – М., 1986. – 512 с.
435. Ростовский И. Прокуратура и местные органы / И. Ростовский // Ежегодник Советской юстиции. – 1923. – № 12. – С. 272–273.
436. Руденко М.В. Прокурор у господарському судочинстві: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2003. – 379 с.
437. Руденко М.В. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М.В. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–32.
438. Рябцев В.П. Координация деятельности – залог успеха в борьбе с преступностью / В.П. Рябцев // Российская юстиция. – 1996. – № 7. – С. 16–17.
439. Рябцев В.П. Организация управления в органах прокуратуры / В.П. Рябцев // Социалистическая законность. – 1981. – № 9. – С. 29–31.
440. Рябцев В.П. Правовые и организационные проблемы управления в органах прокуратуры / В.П. Рябцев // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – С. 33–34.

441. Рябцев В.П. Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры: Дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.09 / В.П. Рябцев. – М., 1985. – 379 с.
442. Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры / В.П. Рябцев // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 65–71.
443. СЗ СССР. – 1930. – № 23. – С. 225.
444. СЗ СССР. – 1930. – № 37. – С. 400.
445. Савицкий В. Стержневая функция прокуратуры – осуществление уголовного преследования / В. Савицкий // Российская юстиция. – 1994. – № 10. – С. 24–28.
446. Савонюк Р. Суд присяжных: яким йому бути / Р. Савонюк // Право України. – 1997. – № 2. – С. 69–73.
447. Сапожников Н.И. Некоторые проблемы управления деятельностью прокуроров / Н.И. Сапожников // Проблемы прокурорского надзора: Тезисы сообщений научной конференции (20–21 апреля 1972 г.) / [Редкол.: Михайлов В.Т., Рагинский М.Ю., Сапожников Н.И., Скворцов К.Ф.]. – М., 1972. – С. 18–22.
448. Сафронов А.П. Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора / А.П. Сафронов // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР: Сб. научн. тр. / [Редкол.: Жогин Н.В. (отв. ред.), Маркелов Т.Л., Рагинский М.Ю., Сафонов А.П., Скворцов К.Ф.]. – М., 1978. – С. 14–23.
449. Сборник методических указаний по вопросам общего надзора / Подготовлен отделом общего надзора Прокуратуры СССР. – М., 1960. – 75 с.
450. Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М., 1976. – Ч. 1. – С. 37–45.
451. Свербигуз В. Старосвітське панство / Володимир Свербигуз. – Варшава, 1999. – 248 с.
452. Свод законов СССР. – 1936. – № 40. – Ст. 338.
453. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11–15.
454. Семененко В.І. Історія Східної України: поновлення кайданів (1917–1921 роки) / В.І. Семененко. – Х.: Основа, 1995. – 400 с.
455. Сенько А. Правозащитная функция прокуратуры: исторический и международно-правовой аспекты / А. Сенько // Юстиция Беларуси. – 2001. – № 4. – [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.justbel.info/2001-4/art25.htm>
456. Серета В.О. Як підвищити ефективність державного обвинувачення в суді: Монографія / В.О. Серета. – Х.: Харків юридичний, 2007. – 304 с.

457. СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.
458. СЗ РФ. – 2003. – № 48. – Ст. 4659.
459. СЗ СССР. – 1924. – № 23. – С. 203.
460. СЗ СССР. – 1924. – № 24. – С. 206.
461. СЗ СССР. – 1931. – № 9. – Ст. 100.
462. СЗ УРСР. – 1937. – № 30. – С. 121.
463. СЗ УСРР. – 1927. – № 36–38. – Ст. 167.
464. СЗ УСРР. – 1929. – № 26. – С. 281.
465. СЗ УСРР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
466. СЗ УСРР. – 1934. – № 1. – Ст. 2а, 2б.
467. СЗ УСРР. – 1934. – № 1. – Ст. 2а, 2б.
468. Сидихменов В.Я. Китай: Страницы прошлого / В.Я. Сидихменов. – Смоленск: Русич, 2003. – 464 с.
469. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов / О.Ф. Скакун / МВД Украины; Университет внутренних дел. – Х.: Консум, 2000. – 704 с.
470. Скрыпник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР: Отчетный доклад деятельности УССР: Отчетный доклад прокурора республики на 4-й сессии ВУЦИК'а VIII созыва. – Х., 1925. – 28 с.
471. Славский С.М. Место прокуратуры города с районным делением в структуре прокурорской системы Украины / С.М. Славский, А.С. Зимовец // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Зб. наук. пр. – Х., 1998. – С. 75–77.
472. Слинько С. Проблеми процесуальних функцій прокуратури / С. Слинько // Право України. – 2003. – № 12. – С. 70–72.
473. Смирнов А.Ф. Место и роль прокуратуры в системе государственной власти: Конспект лекций / А.Ф. Смирнов // Ин-т повыш. квалиф. руковод. кадров прокуратуры РФ. – М., 1995. – С. 20–28.
474. Смирнов А.Ф. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.11 / А.Ф. Смирнов. – М., 1998. – 291 с.
475. Смирнов А.Ф. Принятие и реализация управленческих решений в органах прокуратуры: Учебное пособие / А.Ф. Смирнов. – М.: Прокуратура СССР, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров, 1989. – 46 с.
476. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления / А.Ф. Смирнов. – М.: Криминалистическая ассоциация, 1997. – 264 с.
477. Советская прокуратура: Сборник документов. – М.: Юрид. лит., 1981. – 288 с.

478. Советское государство и право. – 1964. – № 11. – С. 77–79.
479. Сокальська О.В. Засоби й тактика розслідування злочинів у процесі судового слідства на копноному суді в Україні в XV–XVII століттях / О. Сокальська // Теорія і практика криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах. – К.: НАВСУ, 2001. – Ч. 1. – С. 71–76.
480. Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів / В. Соломка // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 3. – С. 5–9.
481. Сорочан С.Б. Жизнь и гибель Херсонеса / Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. – Х.: Майдан, 2000. – 828 с.
482. Социалистическая законность. – 1947. – № 5. – С. 9–12.
483. Социалистическая законность. – 1966. – № 3.
484. Социалистическая законность. – 1980. – С. 28–53.
485. Социалистическая законность. – 1983. – № 3. – С. 7.
486. Соціалістична законність. – 1946. – № 9. – С. 18.
487. СП СССР. – 1939. – № 35. – С. 241.
488. Сталін Й. Про революційну законність на даному етапі і про завдання боротьби з рештками ворожих класів: З доповіді на січневому пленумі ЦК та ЦК ВКП(б) / Й. Сталін // Революційне право. – 1933. – № 2. – С. 49–51.
489. Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2006 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.scourt.gov.ua.
490. Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.iap-az.net>.
491. Статистична звітність прокуратури Сумської області ф. П. за 2005, 2006 рр.
492. Статистична звітність ф. П. “Про роботу прокурора” по Україні за 2007 р.
493. Статути Великого князівства Литовського: У 3 т. / За ред. С. Ківалова, П. Музиченька, А. Панькова. – Одеса: Юридична література, 2003. – Т. 2: Статут Великого князівства Литовського 1566 року. – 558 с.
494. Строчук В.М. Обязательства государств по предотвращению трансграничного ущерба в международном праве [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=899&Itemid=143.
495. СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
496. СУ УСРР. – 1922. – № 41. – Ст. 598.
497. СУ УССР. – 1919. – № 11. – Ст. 141.
498. СУ УССР. – 1919. – № 11. – Ст. 141.

499. СУ УССР. – 1921. – № 17. – Ст. 528.
500. Субтельний Орест. Україна: історія / Орест Субтельний; Пер. з англ. Ю.І. Шевчука; Вступ. ст. С.В. Кульчицького. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Либідь, 1993. – 720 с.
501. Судебные речи / А.Я. Вышинский. – 3-е изд. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1953. – 520 с.
502. Судова реформа (збірник): видання офіційне. – Х.: Видавництво НКЮ УСРР, 1923. – 63 с.
503. Суслó Д.С. З історії прокуратури Радянської України / Д.С. Суслó // Проблеми правознавства: Міжвідомчий науковий збірник. – Видавництво Київського університету, 1967. – Вип. 7. – С. 96.
504. Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора / А.Я. Сухарев // Социалистическая законность. – 1988. – № 11. – С. 3–11.
505. Сухонос В.В. (мол.). Теорія держави і права: Навч. посіб. / В.В. Сухонос (мол.). – Суми: Університетська книга, 2005. – 536, [8] с.
506. Сухонос В.В. Взаємовідносини прокуратури і органів радянської влади на місцях у 1922–1925 рр. / В.В. Сухонос // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 9. – С. 91–93.
507. Сухонос В.В. Визначення правового статусу прокуратури в Україні та Росії у 1917–1922 рр. / В.В. Сухонос // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 97–100.
508. Сухонос В.В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури / В.В. Сухонос // Право України. – 2001. – № 8. – С. 103–107.
509. Сухонос В.В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / В.В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 7–13.
510. Сухонос В.В. Діяльність органів прокуратури по зміцненню законності в економіці / В.В. Сухонос // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи: Зб. наук. праць. – Суми, 2000. – Т. 4. – С. 61–65.
511. Сухонос В.В. Еволюція функцій прокуратури в Україні / В.В. Сухонос // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 18–19 травня 2006 р.). – Запоріжжя, 2006. – С. 112–113.
512. Сухонос В.В. Залежність службової кар’єри від оцінки рівня професійної діяльності кадрів органів прокуратури / В.В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 29–34.
513. Сухонос В.В. Зовнішнє вираження і реалізація функцій прокуратури / В.В. Сухонос // Держава і право: Зб. наук. пр. – К., 2007. – Вип. 35. – С. 162–171.

514. Сухонос В.В. Історико-порівняльний підхід при дослідженні функцій прокуратури / В.В. Сухонос // *Методологічні проблеми правової науки: Матеріали міжнародної наукової конференції (Харків, 13–14 грудня 2002 р.)*. – Х., 2003. – С. 361–363.
515. Сухонос В.В. Історичні передумови створення прокуратури в Україні в період проведення НЕПу / В.В. Сухонос // *Підприємництво, господарство і право*. – 2001. – № 10. – С. 92–94.
516. Сухонос В.В. Конституційні засади функціонування прокуратури України / В.В. Сухонос // *Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матеріали наукової конференції (Харків, 21–22 червня 2001 р.)*. – Х., 2001. – С. 351–354.
517. Сухонос В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності / В.В. Сухонос // *Право України*. – 2000. – № 6. – С. 10–13.
518. Сухонос В.В. Місце прокуратури серед гілок влади в Україні і за кордоном / В.В. Сухонос // *Вісник прокуратури*. – 2007. – № 10. – С. 71–79.
519. Сухонос В.В. Місце прокурорського нагляду в системі державного контролю у світлі адміністративної реформи в Україні / В.В. Сухонос // *Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць*. – Суми, 2000. – С. 237–239.
520. Сухонос В.В. Наглядова функція прокуратури і забезпечення законності у державному управлінні / В.В. Сухонос // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – № 12. – С. 124–126.
521. Сухонос В.В. Необхідність підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів у сучасних умовах / В.В. Сухонос // *Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць / Ред. колег.: Л.М. Давиденко, П.М. Каркач (відп. ред.) та ін. / ШК Генеральної прокуратури України*. – Х., 1999. – С. 224–228.
522. Сухонос В.В. Органи, що виконували функції прокуратури в Україні у 1917–1922 рр. / В.В. Сухонос // *Підприємництво, господарство і право*. – 2001. – № 7. – С. 86–89.
523. Сухонос В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры / В.В. Сухонос, И.Е. Марочкин, В.В. Богущкий; [Под общ. ред. В.В. Сухоноса]. – Сумы: Слобожанщина, 2000. – 220 с.
524. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / В.В. Сухонос [Наук. ред. Ю.С. Шемшученко]. – Суми: Університетська книга, 2004. – 348, [4] с.
525. Сухонос В.В. Основні аспекти діяльності прокуратури / В.В. Сухонос // *Актуальні питання реформування правової системи України: Зб. наукових статей за матеріалами IV Міжнародної науково-прак-*

- тичної конференції (Луцьк, 1–2 червня 2007 р.)*. – Луцьк, 2007. – Т. 1. – С. 308–312.
526. Сухонос В.В. Особливості прокурорського нагляду / В.В. Сухонос // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 8. – С. 6–13.
527. Сухонос В.В. Особливості формування інституту прокуратури у країнах континентальної Європи / В.В. Сухонос // *Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: Зб. тез доповідей*. – Суми, 2007. – С. 197–200.
528. Сухонос В.В. Поняття, принципи та види взаємовідносин прокуратури з органами правосуддя / В.В. Сухонос, О.Є. Звірко // *Вісник прокуратури*. – 2008. – № 4. – С. 62–68.
529. Сухонос В.В. Про об’єктивну обумовленість прокурорського нагляду / В.В. Сухонос // *Сучасна картина світу: інтеграція наукового та позанаукового знання: Зб. наук. пр.* – Суми, 2002. – С. 145–146.
530. Сухонос В.В. Про форми і методи діяльності прокуратури / В.В. Сухонос // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 4. – С. 7–14.
531. Сухонос В.В. Проблеми взаємодії банківських установ та органів прокуратури України при забезпеченні законності та шляхи їх подолання / В.В. Сухонос // *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. пр.* – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД, УАБС НБУ, 2005. – Т. 12. – С. 150–154.
532. Сухонос В.В. Прокуратура України: академічний курс: Підручник / В.В. Сухонос, В.П. Лакізюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко; За заг. ред. В.В. Сухоноса. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2005. – 566, [2] с.
533. Сухонос В.В. Прокурор на захисті прав неповнолітніх: погляд у минуле / В.В. Сухонос // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 12. – С. 33–43.
534. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за виправно-трудовами username / В.В. Сухонос // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2005. – № 1. – С. 15–25.
535. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за діяльністю Державного політичного управління (ДПУ) в УСРР і його органів на місцях (1917–1930 рр.) / В.В. Сухонос // *Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України*. – Луганськ, 2004. – Вип. 4. – С. 38–51.
536. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами дізнання: історичний аспект / В.В. Сухонос // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 9. – С. 14–21.
537. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд і правова реформа / В.В. Сухонос // *Держава і право: Зб. наук. праць*. – К., 2001. – Вип. 6. – С. 126–130.

538. Сухонос В.В. Співвідношення між прокурорським наглядом і контрольною діяльністю органів державної влади / В.В. Сухонос // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. пр. – Суми, 2006. – Т. 15. – С. 48–58.
539. Сухонос В.В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю / В.В. Сухонос // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 94–99.
540. Сухонос В.В. Щодо концепції реформування прокуратури України / В.В. Сухонос, О.Є. Звірко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 86–90.
541. Сухонос В.В. Щодо становлення органів обвинувачення / В.В. Сухонос // Право України. – 2001. – № 5. – С. 118–122.
542. Тадевосян В.С. Прокурорський надзор в ССРСР / В.С. Тадевосян; [Отв. ред. К.А. Мокичев]. – М.: Госюриздат, 1956. – 300 с.
543. Тацій В. Що годиться для Лондона, передчасне для Києва // Голос України. – 1999. – № 66.
544. Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади / В.Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 27–29.
545. Тацій В.Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України / В.Я. Тацій // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах демократичної правової держави: Матеріали науково-практичної конференції / Ген. прокуратура України. – К., 1996. – С. 20–22.
546. Тевлін Р. Про поняття “Правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 53–54.
547. Темушкин О.И. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе / О. Темушкин // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): Материалы научно-практической конференции / [Редкол.: Ермаков В.Д., Рябцев В.П., Скворцов К.Ф., Соловьев А.Б., Сухарев А.Я. (отв. ред.), Ястребов В.Б.]. – М., 1997. – С. 41–47.
548. Теорія держави і права: Навч. посіб. / [В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, В.П. Пастухов, О.Д. Тихомиров]; За ред. В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
549. Тернавська В.М. Суд присяжних як складова частина демократичної судової влади / В.М. Тернавська // Адвокат. – 2006. – № 8. – С. 19–22.
550. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підручник / В.М. Тертишник. – 4-те вид., доп. і переробл. – К.: АСК, 2003. – 1120 с. – (Економіка. Фінанси. Право).

551. Тертишник В.М. Суд присяжних: суть ідеї, історичний досвід, перспективи ставлення та актуальні проблеми сьогодення / В.М. Тертишник // Юридична Україна. – 2003. – № 8. – С. 15–19.
552. Тертишник В.М. Суд присяжних / В.М. Тертишник // Весы Фемиды. – 2000. – № 3. – С. 18–23.
553. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. – Т. 1. – М.: ОГИЗ, 1935. – 1562 с.
554. Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом / Н. Трубин // Социалистическая законность. – 1991. – № 3. – С. 7–16.
555. Трубицына Э.М. Прокуратура некоторых буржуазных государств. Прокуратура во Франции, Италии, Японии / Э.М. Трубицына, Н.А. Якубович // Вопросы прокурорского надзора: Сб. научн. тр. / Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1972. – С. 191–198.
556. Указ Президента України “Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю” № 229-2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 267.
557. Указ Президента України від 11.07.2001 р. № 511/2001 “Про утворення апеляційних господарських судів та затвердження мережі господарських судів України” // Урядовий кур’єр. – 2001. – № 136. – 1 серпня.
558. Указ Президента України від 16 квітня 1999 р. № 386/99 “Про розміри надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини” // Офіційний вісник України. – 1999. – № 16. – Ст. 637.
559. Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004 “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” // Урядовий кур’єр. – 2004. – № 224. – 24 листопада.
560. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589 с. – (Пам’ятки історії України).
561. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К.: Наукова думка, 1997. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 424 с. – (Пам’ятки історії України. Серія V. Джерела новітньої історії).
562. Уолкер Р. Английская судебная система / Р. Уолкер; [Пер.: Т.В. Апарова; Отв. ред. и предисл.: Ф.М. Решетников]. – М., 1980. – 631 с.
563. Усенко И.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / И.Б. Усенко / АН УССР. Ин-т гос-ва и права. – К.: Наукова думка, 1989. – 118 с.

564. Усенко І.Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність / І.Б. Усенко та ін. / О.Н. Ярмиш (відп. ред.) / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Х., 1995. – 74 с.
565. Уставъ гражданскаго судопроизводства съ законодательными мотивами, разъяснениями правительствующего сената и комментаріями русскихъ юристовъ / Сост. И.М. Тютрюмов. – Петроград, 1916. – Т. 1. – С. 836–837.
566. Уставъ уголовного судопроизводства. Систематический комментарий. – М., 1916. – Вып. V. – С. 1439–1440.
567. Учреждения для управления губерний Всероссийския империи (1775 г., ноября 7) // Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособ. / Сост. д-р юрид. наук, проф. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 1998. – С. 223.
568. Учреждения судебных установлений (1864 г., ноября 20) // Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособ. / Сост. д-р юрид. наук, проф. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 1998. – С. 257.
569. Федеральный Закон “Опрокуратуре Российской Федерации” от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://genproc.gov.ru/ru/documents/legal_bases/index.shtml?item_id=28
570. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 840 с.
571. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
572. Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля / Н.Ю. Хаманева // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 86–87.
573. Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие / Сост. д-р юрид. наук, проф. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 1998. – 469 с.
574. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т.: Навч. посіб. для студ. юрид. вищ. навч. закладів і фак. / В.Д. Гончаренко (ред.). – К.: Ін Юре, 1997. –Т. 2: Лютий 1917 р. – 1996 р. – 799 с.
575. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк; [Под ред. В.Г. Стрекозова]. – М.: ИПП “Отечество”, 1993. – 344 с.
576. Цивільний процесуальний кодекс України: Офіційний текст. – К.: Форум, 2006. – 288 с.
577. Ченцов В. Митне право України: Навч. посібник / В. Ченцов, В. Шкарупа та ін. – К.: Істина, 2007. – 176 с.
578. Черкасова Т.В. Социально-правовая защищенность граждан / Т.В. Черкасова // Журнал российского права. – 2000. – № 7. – С. 100–101.

579. Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу / В.А. Чехович / Л.О. Зайцев (відп. ред.) та ін. / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Х., 1995. – 56 с.
580. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора: Учеб. пособ. / А.В. Чурилов. – М.: ИПК РК Генер. прокуратуры РФ, 1999. – 90 с.
581. Шакун В.І. Влада і злочинність. – К.: Пам’ять століть, 1997. – 225 с.
582. Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК–ГПУ–НКВД в Україні: особи, факти, документи / Ю. Шаповал, В. Пристайко, В. Золотарьов / НАН України; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського. – К.: Абрис, 1997. – 608 с.
583. Шахназаров Г.Х. Стадии управления и демократический контроль / Г.Х. Шахназаров // Советское государство и право. – 1969. – № 2. – С. 23–34.
584. Шевченко С. Защита человека – главная задача прокурора / С. Шевченко // Законность. – 2005. – № 10. – С. 49–54.
585. Шемшученко Ю.С. Вибране / Ю.С. Шемшученко. – К.: Юридична думка, 2005. – 590, [1] с.
586. Шемшученко Ю.С. Державотворення і правотворення в Україні: [досвід, проблеми, перспективи] / [Шемшученко Ю.С., Скрипнюк О.В., Кресіна І.О. та ін.] – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 653 с.
587. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах демократичної правової держави / Ген. прокуратура України: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 15–19.
588. Шинд В.И. Совершенствовать организацию труда и управления в органах прокуратуры / В.И. Шинд // Вопросы совершенствования организации работы в органах прокуратуры. – Иркутск, 1976. – С. 7–13.
589. Шишкін В.І. Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні / В.І. Шишкін // Право України. – 1991. – № 1. – С. 5–7.
590. Шишкін В.І. Формування суду присяжних (досвід Іспанії) / В.І. Шишкін // Право України. – 2002. – № 2. – С. 139–143.
591. Шлихтинг А. Новое известие. – № 5. – М., 1898. – С. 16–18.
592. Штаден Г. Записки “О Москве Иоанна Грозного”. – М.; СПб, 1867. – 213 с.
593. Штефан М.Й. Цивільний процес: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / М.Й. Штефан. – 2-е вид., перероб. та допов. – К.: Ін Юре, 2001. – 694 с.

594. Штогун С. Становлення суду присяжних в Україні: правові проблеми / С. Штогун // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 3. – С. 101–103.
595. Шульженко Ю.Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко / Институт государства и права РАН. – М., 1999. – 42 с.
596. Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. – М., 1999. – С. 172–184.
597. Шумський П.В. Прокуратура України: Навч. посіб. для студ. юрид. вузів і фак. / П.В. Шумський. – К.: Вентурі, 1998. – 336 с.
598. Шумський П. Функції прокуратури України. – Хмельницький: ХІРУП, 1998. – 320 с.
599. Шумський П. Представництво прокурора в суді / П. Шумський // Право України. – 1998. – № 2. – С. 24–27.
600. Щегловитов И.Г. Прокуратура на предварительном следствии / И.Г. Щегловитов // Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сборник статей / Науч. ред.: С.М. Казанцев (сост., введ. ст.) – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – С. 183–196.
601. Щербицкий В.В. Совершенствовать руководство экономикой, развивать инициативу масс / В.В. Щербицкий // Коммунист Украины. – 1981. – № 2. – С. 6.
602. Щур В.Ф. Про значення конституційного статусу прокуратури / В.Ф. Щур // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: Матеріали науково-практичної конференції / Генеральна прокуратура України. – К., 1996. – С. 34–37.
603. Ювжик-Компанейц О.А. Участие прокурора в гражданском процессе / О. А. Ювжик-Компанейц // Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сборник статей / Науч. ред.: С.М. Казанцев (сост., введ. ст.) – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – С. 225–236.
604. Юридический энциклопедический словарь / А.Я. Сухарев – М., 1984. – 415 с.
605. Юридична енциклопедія: У 6 т. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; [Редкол.: Шемшученко Ю.С. (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл. ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 669 с.
606. Юридична енциклопедія: У 6 т. / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; [Редкол.: Шемшученко Ю.С. (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл. ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 3: К – М. – 2001. – 789 с.

607. Юридична енциклопедія: У 6 т. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; [Редкол.: Шемшученко Ю.С. (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5: П–С. – 2003. – 733, [2] с.
608. Юридична енциклопедія: У 6 т. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; [Редкол.: Шемшученко Ю.С. (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 6: Т–Я. – 2004. – 765, [2] с.
609. Ющенко передає частину повноважень МВС прокуратурі // Персонал-плюс. – 2008. – № 4 (256). – С. 4–5.
610. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: Монографія / М.К. Якимчук / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2001. – 439 с.
611. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / М.К. Якимчук. – Чернівці, 2002. – 443 с.
612. Якимчук М.К. Прокуратура України на етапі реформування / М.К. Якимчук // Правова держава. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 362–371.
613. Яновська О.Г. Відродження суду присяжних в Україні та здійснення захисту у кримінальних справах / О.Г. Яновська // Адвокат. – 2006. – № 1. – С. 28–31.
614. Ярмиш А.Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади / Я.Н. Ярмиш // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2003. – №. 21. – С. 14–19.
615. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці ХІХ – на початку ХХ ст. / О.Н. Ярмиш. – Х.: Консум, 2001. – 284 с.

Наукове видання

Сухонос Віктор Володимирович

**Прокуратура в системі державних органів України:
теоретичний аналіз сучасного стану
та перспектив розвитку**

Монографія

Директор видавництва Р.В. Кочубей
Головний редактор В.І. Кочубей
Технічний редактор І.Ф. Артюшенко
Дизайн обкладинки і макет В.Б. Гайдабрус
Комп'ютерна верстка О.І. Молодецька, А.О. Литвиненко

ТОВ «ВТД «Університетська книга»
40030, м. Суми, вул. Кірова, 27, 5-й пов.
E-mail: publish@book.sumy.ua
www.book.sumy.ua

Відділ реалізації
Тел./факс: (0542) 78-83-57, 78-66-12
E-mail: info@book.sumy.ua

Підписано до друку 29.07.2008.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Скулбук.
Друк ризограф. Ум. друк. арк. 26,4. Обл.-вид. арк. 26,7.
Тираж 700 прим. Замовлення № 14.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 489 від 18.06.2001

Надруковано відповідно до якості наданих діапозитивів
у ПП Кубраков С.Г.
Україна, 40030, м. Суми, вул. Кірова, 25