

В.В. Сухонос

---

**Правові та організаційні аспекти  
розвитку прокуратури України  
в сучасних умовах**

Монографія



Суми  
Університетська книга  
2010

Рекомендовано до друку Вченою радою Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України». Протокол № 4 від 19.02.2010 р.

Рецензенти:

*Якимчук М.К.*, доктор юридичних наук, професор, перший проректор Національної академії прокуратури України;  
*Долежан В.В.*, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії

Науковий редактор:

*Шемшученко Ю.С.*, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України

**Сухонос В. В.**

**С 91** Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2010. – 328 с.  
ISBN 978-966-680-510-5

Висвітлюються поняття і сутність державного механізму в Україні та місце прокуратури в його структурі. Розглядаються система, функції, повноваження, форми і методи, принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах сучасного державотворення, її взаємодія з органами державної влади. Запропоновано напрями вдосконалення правового статусу прокуратури та підвищення якості й ефективності її діяльності тощо.

Для спеціалістів в галузі прокурорського нагляду, практичних і наукових працівників, студентів вищих юридичних навчальних закладів.

УДК 343.163(477)  
ББК 67.9(4УКР)72

## З М І С Т

*Передмова* ..... 5

**Розділ 1. Становлення, розвиток та правовий статус інституту прокуратури в Україні** ..... 8

1.1. Поняття та сутність державного механізму в Україні і місце прокуратури в його структурі ..... 8

1.2. Генезис та еволюція інституту прокуратури в Україні ..... 24

1.3. Поняття і структура правового статусу прокуратури України ..... 43

1.4. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз ..... 49

**Розділ 2. Система та функції прокуратури України в умовах сучасного державотворення** ..... 68

2.1. Теоретичні засади побудови системи органів прокуратури .. 68

2.2. Теоретичні засади реалізації функцій прокуратури ..... 80

2.3. Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами ..... 93

2.4. Функція підтримання державного обвинувачення в суді .... 110

2.5. Функція представництва інтересів громадянина та держави в суді ..... 120

2.6. Функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство ..... 135

2.7. Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян ..... 147

**Розділ 3. Форми і методи діяльності прокуратури України** ..... 154

3.1. Організаційно-управлінські форми діяльності прокуратури України ..... 154

## ПЕРЕДМОВА

*Моїм сином Володимирі Вікторовичу  
та Олегу Вікторовичу присвячується*

3.2. Форми діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням та застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина .....	166
3.3. Процесуальні форми діяльності прокуратури .....	181
3.4. Методи діяльності прокуратури .....	193
<b>Розділ 4. Взаємозв'язок прокуратури з іншими структурами державної влади .....</b>	<b>211</b>
4.1. Відносини прокуратури з Президентом України і з органом законодавчої влади .....	211
4.2. Відносини прокуратури з органами виконавчої влади .....	226
4.3. Відносини прокуратури з органами судової влади .....	243
<b>Розділ 5. Напрями вдосконалення правового статусу прокуратури України, підвищення ефективності її діяльності .....</b>	<b>252</b>
5.1. Визначення місця прокуратури України серед органів державної влади як фактор удосконалення її правового статусу .....	252
5.2. Незалежність прокуратури: зміст та способи забезпечення .....	259
5.3. Актуальні аспекти вдосконалення структури та організації діяльності прокуратури України .....	270
<b>Висновки .....</b>	<b>280</b>
<b>Список використаних джерел .....</b>	<b>290</b>

Сучасний період розвитку України характеризується численними змінами, що відбуваються в економічному та соціальному житті держави, а також у державному будівництві й ідеології. Значну частку цих змін становлять державно-правові, судові реформи та реформи правоохоронної діяльності в Україні, які стосуються різних сторін організації та діяльності органів державної влади, у тому числі й органів прокуратури України.

На жаль, спроби механічного копіювання зарубіжних моделей державно-правового устрою, намагання запровадити західні технології правоохоронної діяльності без належного наукового обґрунтування і критичної оцінки власних можливостей у забезпеченні будівництва суверенної, незалежної, демократичної, соціальної правової держави, як це передбачає ст. 1 Конституції України, призвели до того, що початок реформ для органів прокуратури України став майже боротьбою за існування. Ці обставини обумовили необхідність поглибленого аналізу організаційно-правових проблем діяльності прокуратури і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення.

Численні дискусії про місце і роль прокуратури України в державному механізмі показали, що судово-правова реформа, яка повільно проводиться в Україні вже тривалий час, в окремих своїх аспектах, що стосуються органів прокуратури, має стратегічні прорахунки. Ця обставина вимагає від науковців і практиків, та й правової науки в цілому, якісно нових підходів, рекомендацій і розробок, адекватних новим обставинам, що виникли в Україні, щодо завдань, мети і функцій прокуратури в умовах, які 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 та законних інтересів громадян, пріоритету загальнолюдських цінностей, зміцненню

законності та правопорядку при розбудові дійсно правової держави. При цьому правову державу необхідно розуміти як таку, у якій будь-яка державна діяльність, з одного боку, підпорядкована завданням реального забезпечення прав та законних інтересів громадян, а з іншого – обмежена правом і здійснюється виключно у правових формах.

Разом із тим саме реформи у сфері державного будівництва, правосуддя, правоохоронних органів, пенітенціарної системи зумовлюють потребу в корективах організації як прокурорського нагляду в цілому, так і окремих його галузей. Проте ці зміни можуть бути успішними лише в межах перехідного періоду еволюційних перетворень органів прокуратури України з урахуванням відповідних наукових досягнень.

Отже, актуальність дослідження шляхів реформування прокуратури підтверджується перш за все необхідністю її приведення у відповідність до вимог, які висуваються до цього інституту і пов'язані з докорінними змінами в державному устрої України, а також з триваючим до цього часу пошуком оптимальної для країни форми правління.

Зважаючи на це, можна стверджувати, що сьогодні головною метою наукових досліджень має стати визначення місця і ролі прокуратури в механізмі сучасної української держави, природи владних прокурорських функцій та формування відповідної конституційної моделі прокуратури України. Розв'язання цих завдань вимагає не тільки наукового аналізу цілої низки правових інститутів, законодавства і практики функціонування прокуратури, але й напрацювання відповідних теоретичних положень, що сприятимуть найбільш повному вирішенню зазначених проблем.

Окремі аспекти організації і діяльності органів прокуратури України, визначення її місця і ролі в державному механізмі були предметом дослідження таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.С. Бабкова, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.О. Євдокимов, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, С.В. Ківалов, Г.К. Кожевніков, І.М. Коз'яков, О.А. Копиленко, В.В. Корж, В.В. Кулаков, М.В. Косюта, М.А. Йоффе, Д.М. Лук'янець, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.А. Мурашин, В.В. Мурза, В.І. Малюга, В.П. Нагребельний, Ю.М. Оборотов, Ю.Є. Полянський, П.М. Рабінович, М.В. Руденко, Г.П. Серєда, В.В. Сташис, Е.А. Суботін, В.Я. Тацій, І.Б. Усенко,

Ю.С. Шемшученко, В.І. Шишкін, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та ін.

Вагомий внесок у розробку зазначених проблем, які мали місце і в Російській Федерації, зробили російські вчені А.І. Алексєєв, Д. Альбицький, В.І. Басков, А.Д. Берензон, В.Г. Бессарабов, С.Г. Березовська, А.Д. Бойков, Ю.Є. Виноградов, А.А. Власов, В.М. Горшенев, Г.П. Дашков, В.Г. Дьомін, Т.М. Добровольська, А.І. Долгова, Н.В. Жогін, В.К. Звірбуль, І.І. Карпець, В.В. Ключков, А.Ф. Козлов, Н.І. Костенко, Б.В. Коробейников, О.Є. Кутафін, В.Н. Кудрявцев, В.І. Крігер, Б.М. Лазарев, В.Г. Мелкумов, М.В. Муравйов, В.С. Нерсисянц, В.І. Рохлін, В.П. Рябцев, В.М. Савицький, К.Ф. Скворцов, А.Ф. Смірнов, А.Я. Сухарев, М.С. Строгович, В.С. Тадевосян, Н.С. Трубін, А.А. Чувилев, В.І. Шинд, В.А. Юсупов, В.Б. Ястребов та ін.

Водночас слід зазначити, що на сьогодні в Україні відсутні комплексні дослідження конституційно-правового статусу прокуратури України, її місця в державному механізмі, що є особливо актуальним з огляду на необхідність проведення конституційної реформи.

Тому в монографії визначено місце прокуратури в механізмі сучасної української держави, тобто в системі державних органів, які забезпечують практичну реалізацію функцій держави, обґрунтовано раціональну функціональну модель прокуратури, а також розроблено рекомендації щодо вдосконалення правового статусу прокуратури в умовах реформування державних інститутів, а також широко використані відомості, одержані в результаті вивчення практики діяльності прокуратур різних рівнів, починаючи з Генеральної прокуратури України, та матеріали перевірок діяльності прокуратур областей, Автономної Республіки Крим за основними напрямками роботи протягом 2004–2008 рр., результати проведеного автором опитування прокурорських працівників Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Одеської, Сумської областей та м. Києва (лист опитування наведений у додатку Б), анкетування та опитування прокурорів і їх заступників міст, районів, а також керівників апарату управління СБУ і МВС України в Сумській області з питань доцільності залишення за прокуратурою похідної функції з координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю. Ураховувався також особистий досвід автора, набутий протягом 30 років роботи в органах прокуратури.

# Становлення, розвиток та правовий статус інституту прокуратури в Україні

## 1.1. Поняття та сутність державного механізму в Україні і місце прокуратури в його структурі

Для забезпечення об'єктивного і повного аналізу місця та ролі української прокуратури серед інших органів державної влади необхідно враховувати, по-перше, що прокуратура – це один з елементів державного механізму, отже принципи організації та функціонування останнього притаманні й прокуратурі; по-друге, що сама держава є складовою частиною більш широкої політичної системи суспільства, елементи якої знаходяться в постійній взаємодії. Отже, дослідження інституту прокуратури повинне здійснюватися принаймні на двох рівнях – на рівні взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади, що в сукупності становлять державний апарат, і на рівні взаємодії прокуратури з інститутами політичної системи суспільства. Однак наведені рівні дослідження не можна розглядати кожен окремо, оскільки принципи побудови державного механізму, його структура, функції та способи їх реалізації безпосередньо залежать від розвитку політичної системи суспільства, його політичної та правової культури.

Упродовж багатьох століть відбувалась еволюція держави як форми організації життя суспільства. Проте не можна ставити під сумнів той беззаперечний факт, що сучасна держава покликана бути гарантом стабільності, безпеки для своїх громадян, забезпечувати впорядкованість суспільних відносин, визнавати як найвищу цінність людину, її права і свободи. Усе

це повинно реалізовуватися в процесі функціонування державного механізму.

Визначення поняття державного механізму, його сутності, структури, принципів формування і функціонування до цього часу є проблемним і до певної міри складним. Це можна пояснити не тільки суб'єктивним фактором, який полягає в неоднаковому сприйнятті різними суб'єктами державності, але й об'єктивним характером багатоаспектності, багатогранності самого інституту держави і державно-правових явищ у різні історичні епохи.

У науковій літературі вже розглядалися різні тлумачення державного механізму, аналізувалися його організація і функціонування, структура, принципи побудови. Однак проблема єдиного визначення цього інституту у вітчизняній юридичній науці до цього часу не розв'язана. Дискусія про точність формулювань цього поняття розпочалася в середині минулого століття. Як зазначає М.І. Іскакова, до початку 50-х років ХХ ст. у СРСР державний механізм розглядався в широкому та вузькому значенні. У вузькому значенні він вважався тотожним і обмежувався поняттям апарату державної влади, а в широкому – політичної системи суспільства [145, с. 10]. На думку Л.Л. Григоряна, така концепція була природним продуктом сталінізму і своєрідним теоретичним обґрунтуванням одержавлення всіх сфер суспільного життя [93, с. 7–8]. Сьогодні подібне розуміння державного механізму як політичної системи суспільства повністю втрачене, і більшість учених-правознавців та політологів цілком справедливо відмовилися від нього [177, с. 244–245].

У вітчизняній юридичній літературі використовуються вузький і широкий підходи до визначення поняття державного механізму, які так чи інакше зводяться до розв'язання проблеми співвідношення між термінами «державний механізм» і «державний апарат».

Зокрема, Л.І. Спірідонов вважає, що державний механізм – це система органів держави, «за допомогою яких вона здійснює державну владу і реалізує свої функції» [449, с. 66]. Думка про ідентичність понять «державний механізм» і «державний апарат» є надзвичайно поширеною, її поділяють М.І. Матузов, В.І. Новосолов, В.М. Хропанюк, С.С. Алексєєв [494, с. 79; 517, с. 100–102; 13] та ін. Однак звужене розуміння державного механізму лише як апарату держави не дає остаточної відповіді на питання про зміст поняття державного механізму, оскільки серед

науковців немає єдиної думки про те, які саме органи державної влади утворюють її апарат. Класичне марксистсько-ленінське вчення про державу та державну владу, ґрунтуючись на тезі В.І. Леніна про те, що державний апарат – це «насамперед постійна армія, поліція і чиновництво» [251, с. 160], зараховувало до державного апарату лише органи виконавчої влади. Пізніше до складу державного апарату почали зараховувати й органи законодавчої та судової влади, тому саме таке розширене розуміння апарату держави розглядалося як синонім державного механізму [24, с. 4]. Але таке розуміння державного апарату, як і механізму держави не розкриває реального стану справ у державі, де створено органи державної влади, які наділено тією чи іншою компетенцією, але безпосередньо не віднесено до однієї з гілок влади, передбачених Конституцією України (ст. 6). Нині в Україні такими є Президент України, Національний банк України, прокуратура тощо. Ототожнення державного механізму з державним апаратом, а останнього – лише з органами законодавчої, виконавчої та судової влади призводить до неправильного висновку, що ні Президент України, ні Національний банк України, ні прокуратура України не входять до складу державного механізму. Тому використання поняття державного механізму у вузькому значенні в сучасних умовах є методологічно не обґрунтованим.

У сучасній юридичній науці прибічники широкого підходу зараховують до державного механізму, крім державного апарату, й інші складові, діапазон яких є достатньо різноманітним. Загальним у цих поглядах є те, що підкреслюється відмінність між державним механізмом і апаратом, причому перший розглядається як більш широке за обсягом поняття. Наприклад, М.М. Марченко зазначає, що державний апарат обмежується лише системою державних органів [315, с. 160]. М.І. Абдулаєв і С.О. Комаров вважають, що державний механізм являє собою систему державних організацій, за допомогою яких реалізується державна влада, і охоплює державний апарат, державні установи і державні підприємства [3, с. 83–84]. Аналогічної точки зору дотримується О.Ф. Скакун [439]. В.В. Лазарев і В.С. Афанасьєв стверджують, що державний механізм – це законодавчі, виконавчі, судові та інші органи, а також силові структури, які здійснюють у разі необхідності заходи примусу (армія, внутрішні війська, в'язниці тощо) [317, с. 36]. Оскільки в Україні більшість правоохоронних органів і збройні сили належать до виконавчої

влади, то вважається, що вони мають належати до структури державного механізму сучасної України як окремі його елементи.

Останнім часом у вітчизняній юридичній літературі висловлюється думка про недосконалість як вузького, так і широкого тлумачення механізму держави, оскільки і перший, і другий підходи пов'язані з визначенням статичної структури державного механізму, тоді як на практиці державний механізм являє собою складну і відкриту систему, що розвивається під впливом різноманітних внутрішніх і зовнішніх факторів. Серед прибічників цієї точки зору слід назвати Е.П. Григоніса, С.І. Ігонькину, І.П. Антонова, В.В. Гибова, Ю.М. Оборотова, В.В. Сухоноса (мол.) та ін. Ще на початку 70-х років ХХ ст. Г.А. Мурашин писав: «Державний механізм» вживається поряд із терміном «державний апарат», однак краще визначається суть цього явища... не в статичності, а в русі» [298, с. 14]. Досить послідовно цю позицію аргументував Е.П. Григоніс, який звертався до лексичного значення слів «апарат» (сукупність установ, що обслуговують певну галузь управління), і «механізм» (система, де рух одного елемента викликає рух іншого), дійшовши такого висновку: поняття «державний апарат» і «державний механізм» знаходяться в різних площинах і співвідносяться між собою як річ, що перебуває у спокої, статичності (державний апарат), і та ж сама річ, що перебуває в русі, динаміці (механізм держави) [92, с. 16].

Хоча державний механізм розглядається тут у динаміці, але сфера дослідження фактично звужена до процесів взаємодії між елементами і не виходить за його межі. Однак навряд чи доречно розглядати будь-яку управлінську діяльність, зосереджуючись лише на суб'єкті управління і не звертаючи уваги на об'єкт управління. Аналіз державного механізму як динамічного явища повинен показати, що поряд з органами державної влади цю систему утворюють відносини між цими органами та відносини між ними й фізичними та юридичними особами, на яких поширюється державна влада. При цьому слід мати на увазі, що зазначені відносини мають двосторонній характер, а їх змістом є як вплив органів державної влади на суспільні відносини, так і зворотний вплив суспільства на організацію та діяльність державного механізму.

Державний механізм у різні епохи розвитку цивілізованого суспільства мав неоднакову структуру і функції, тому він не може бути незмінним. Причому зміни, яких він зазнає, можуть бути

пов'язані не лише з об'єктивними умовами суспільного життя, але і з суб'єктивним прагненням тієї чи іншої суспільної, політичної або економічної групи посилити свої позиції в політичному житті.

Незважаючи на особливості державного механізму окремої держави, у держав одного й того самого типу він має певні, тільки йому притаманні риси. Зокрема, в умовах авторитаризму чи абсолютизму функції прокуратури, пов'язані з підтриманням державного обвинувачення в суді, забезпеченням судового переслідування злочинців та представництва інтересів держави в суді, інколи в певних історичних умовах відходять на другий план, натомість основною стає функція загального прокурорського нагляду за додержанням законів. На інші правоохоронні органи, перш за все на органи внутрішніх справ, поряд із правоохоронною покладається карально-репресивна функція.

Таким чином, узагальнюючи висловлені з цього приводу точки зору, можна дійти висновку про те, що за суб'єктною ознакою державний механізм у широкому розумінні в статичній містить у собі всі державні структури, а у вузькому розумінні – лише сукупність органів, наділених владними повноваженнями, і, таким чином, може розглядатися як державний апарат.

Крім того, як державний механізм, так і його складова – державний апарат може розглядатися як система функціонування органів, установ і організацій, практична реалізація ними функцій держави.

Досліджуючи державний механізм, необхідно розглядати безпосередньо питання діяльності державних органів, їх місце і роль у державному механізмі, напрямки взаємодії між собою та із суспільством у цілому, окремими його інститутами, проблеми функціонування державного механізму і шляхи їх розв'язання.

Термін «механізм» у прямому значенні застосовується як технічний, а його тлумачення пов'язується з внутрішньою будовою машини. Адже будь-який механізм – це сукупність взаємопов'язаних частин, елементів за наявності, з одного боку, внутрішньої впорядкованості й узгодженості між ними, а з іншого – диференціації й відносної автономності. Якщо ж розглядати структуру сучасного державного механізму України, то найважливішими його елементами є державні органи, які утворені і функціонують з урахуванням низки принципів, найбільш значним і структуроутворюючим з яких є принцип поділу влад, закріплений у Конституції України. Від рівня розвитку законодавчих, виконав-

чих і судових органів, чіткості цілей і завдань їх діяльності, компетенції, взаємодії між собою і низки інших факторів значною мірою залежить ефективність усього державного механізму.

Отже, структурно в механізмі сучасної української держави можна виділити державні органи (державний апарат), до якого входять органи та посадові особи, наділені владними повноваженнями, а не лише органи виконавчої влади. Водночас необхідно підкреслити, що механізм – це «система в дії», а не «дія системи». У широкому розумінні необхідно визначити державний механізм не як «дію органів держави» [92, с. 16], а як «систему державних органів (державний апарат) в динаміці», тобто в процесі здійснення державної влади, функціонування і взаємодії.

Як справедливо зазначають М.І. Абдуллаєв і С.О. Комаров, кожний державний орган виконує певні завдання, є «приводним пасом» загального державного механізму, у якому всі органи діють узгоджено [3, с. 83]. У результаті цей особливий «живий організм» безперервно перебуває в русі і розвитку. Структура державного механізму – це його внутрішня будова, порядок розташування елементів, їх співвідношення. Вона вказує на те, із чого складається державний механізм, якою є субординація його складових частин тощо. Саме тому слід виходити з того, що за своєю структурою державний механізм – це цілісна система, яка складається з низки окремих підсистем, що перебувають не лише в статичній, а й у динамічній.

Термін «система» у перекладі з грец. означає «ціле, складене з частин; сполучення» і визначається як безліч елементів, які знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють певну цілісність, єдність [511, с. 356]. На цій основі ґрунтується системний підхід як напрям у методології наукового пізнання, основою якого є аналіз об'єктів як систем, що вимагає розкриття їх цілісності, тобто виявлення елементів, а також взаємодії системи із середовищем. Із цим підходом тісно пов'язаний функціональний метод, який використовується в науці для виділення в системах структурних частин, елементів з точки зору їх призначення, ролі, функцій, численних зв'язків між ними, взаємовпливу. Поєднуючи зазначені методи, можна використовувати системно-функціональний підхід при вивченні структури державного механізму України. У межах поняття державного механізму як динамічної, функціонуючої системи державних органів його структура повинна розглядатися в нерозривному зв'язку з діяльністю окремих елементів, з урахуванням

взаємодії між ними. Системно-функціональний аналіз державного механізму України передбачає нерозривну єдність двох аспектів – системного, що полягає у визначенні місця і ролі елементів, тобто державних органів, які його утворюють, та функціонального, що полягає в дослідженні призначення цих елементів, аналізі виконуваних функцій і напрямків їх взаємодії.

За такого підходу державний механізм – це не тільки система державних органів, а й сукупність взаємодіючих підсистем, що здійснюють державну владу і функціонують у межах цілісної системи апарату держави. Однією з таких підсистем державного механізму є органи прокуратури, яким притаманні як загальні ознаки державного механізму, так і специфічні.

У цілому можна виокремити кілька основних ознак державного механізму сьогодення:

1. Він має людей, які займаються управлінням, що складається із законотворчості і виконання законів.

2. Державний механізм являє собою складну систему органів і установ, які знаходяться в тісному взаємозв'язку в процесі виконання безпосередніх владних функцій. Державний механізм характеризується складною структурою, що відображає місце, яке посідають у ній різні види і групи державних органів, їх співвідношенням і взаємозв'язками. У свою чергу, орган держави є первинним елементом державного апарату. Органи державного апарату пов'язані між собою відносинами субординації і координації. Будучи носіями владних повноважень, вони беруть участь у розв'язанні найбільш загальних завдань держави і здійсненні її функцій. Кожний державний орган являє собою досить самостійну, структурно відокремлену ланку державного апарату, яка створюється державою з метою здійснення чітко визначеного виду державної діяльності, наділена відповідною компетенцією і спирається в процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну і примусову силу держави.

3. Функції всіх ланок державного механізму забезпечуються організаційними, матеріально-фінансовими засобами, а в разі потреби – і примусовим впливом.

4. Державний механізм покликаний надійно гарантувати й охороняти права та законні інтереси громадян. Сфера владних повноважень державних органів обмежується правом, яке максимально забезпечує гармонійні, справедливі відносини між державою й особою.

5. Між державним механізмом і функціями держави існує тісний зв'язок. Функції сучасної української держави знаходять своє реальне втілення за допомогою державного механізму і завдяки діяльності всієї системи державних органів, які він об'єднує.

Побудова і діяльність сучасного державного механізму здійснюється на основі певних принципів, які мають об'єктивний характер. На сучасному етапі розвитку української державності можна розглядати такі основні принципи функціонування державного механізму:

- 1) принцип народовладдя, що проявляється в демократичній організації Української держави, республіканській формі правління, за якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ;
- 2) принцип гуманізму у формуванні і діяльності державного механізму, який базується на повазі до людської гідності і на розумінні того, що це – соціальна держава, політика якої спрямована на задоволення духовних і матеріальних потреб особи, забезпечення добробуту людини і суспільства;
- 3) принцип верховенства права, відображений у ст. 3 Конституції України, де вперше в основах конституційного ладу проголошено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. ...Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [203, с. 287]. Цей конституційний принцип стосується всіх без винятку органів держави, кожного державного службовця;
- 4) принцип поділу влади, відповідно до якого державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, передбачає самостійність органів, які належать до різних гілок влади (ст. 6 Конституції України), їх здатність забезпечити дію механізму «стримань» і «противаг» стосовно одна до одної для того, щоб запобігти надмірному посиленню будь-якої гілки влади, не допустити узурпації будь-ким влади чи привласнення повноважень, встановлення диктатури;
- 5) принцип законності, сформований у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На жаль, наведені принципи організації та діяльності державного механізму в Україні нині реалізуються далеко не



однаковою мірою [390, с. 36–42]. Їх забезпечення не може бути гарантоване лише за допомогою організаційно-правових заходів з боку держави, а вимагає і більш-менш високого рівня суспільної правосвідомості, політичної та правової культури населення.

У теорії права законність найчастіше розглядається як принцип, метод та режим функціонування державної влади. О.Ф. Скакун зазначає, що законність є принципом діяльності державних органів, громадських організацій, комерційних організацій, посадових осіб і громадян, методом державного управління суспільством та режимом реально діючого права, тобто являє собою стан відповідності суспільних відносин положенням законів та підзаконних актів, які, у свою чергу, повинні відображувати принципи свободи і справедливості. При цьому автор доводить, що законність як метод реалізації державної влади означає, що, по-перше, органи держави та посадові особи при здійсненні своєї діяльності спираються на принципи та вимоги законності, по-друге, при реалізації прийнятих рішень вони не виходять за межі своєї компетенції і, по-третє, при здійсненні контролю та нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин вони дотримуються правових процедур, використовують правові засоби та способи [439, с. 484].

Вважаємо, що ці три аспекти законності необхідно розглядати в поєднанні, оскільки неможливо уявити ситуацію, у якій органи державної влади діяли би винятково в межах букви та духу закону, забезпечуючи реалізацію принципів свободи і справедливості, а в суспільстві панували настрої правового нігілізму або навпаки. Однак у сучасних умовах рівень законослухняності українського населення є досить низьким. Так, лише до адміністративної відповідальності притягується приблизно кожен четвертий дорослий мешканець України, причому з огляду на високу латентність адміністративних правопорушень реальний стан справ є значно гіршим [258, с. 153]. Не можна не погодитися з думкою Д.М. Лук'янца про те, що в нинішніх умовах розраховувати на переважання в українському суспільстві активної чи конформістської правомірної поведінки недоречно, тому залишається «тільки один варіант – виховання принаймні маргінальної поведінки людей» [258, с. 144].

В умовах громадянського суспільства з високим рівнем правової свідомості і правової культури законність у діяльності правоохоронних органів, як і в діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, повинна забезпечуватися та

контролюватися самим суспільством. Досить ефективним у цьому плані, як зазначає Д.М. Лук'янець, може бути надання громадянам права прямого звернення до органів адміністративної юрисдикції із заявами про притягнення певних посадових осіб до адміністративної відповідальності [258, с. 153]. Однак слід пам'ятати, що цей засіб буде ефективним лише тоді, коли в суспільстві сформується думка про можливість і необхідність звернення до суду із заявою про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законних прав та інтересів громадян. Цього можна буде досягти лише у віддаленій перспективі шляхом широкої юридичної просвіти.

Отже, можна зробити такий висновок: чим нижчим є загальний рівень правосвідомості і правової культури населення, тим активніше повинна реалізуватися функція прокурорського нагляду за додержанням законів. У міру підвищення рівня правової культури суспільства сфера цього нагляду має звужуватися, а контроль за діяльністю органів державної влади повинен переходити до суду і суб'єктів громадянського суспільства. Зрозуміло, що в тих сферах, де контроль з боку громадянського суспільства є обмеженим чи неможливим, наприклад, у сфері нагляду за діяльністю правоохоронних органів чи установ виконання покарань, функції нагляду мають бути залишені за відповідними органами державної влади.

Контрольна і наглядова діяльність державних органів має здійснюватися з дотриманням принципу законності. Для цього в системі органів державної влади, що здійснюють такий нагляд, необхідно запровадити чіткі механізми внутрішнього контролю, які не дозволяли б виходити за межі повноважень, передбачених законом. Що ж стосується судів, то вони здійснюють зовнішній контроль і при цьому не мають та й не повинні мати права з власної ініціативи розпочинати розгляд справи про будь-які порушення законодавства.

У державному механізмі в умовах поступової еволюції до правової держави та громадянського суспільства повинен існувати орган чи група органів, уповноважених здійснювати нагляд за додержанням законів у тих сферах суспільного життя, де правопорушення є систематичними, а повноваження, організаційна структура, кадрове та матеріально-технічне забезпечення цих органів мають відповідати покладеним на них функціям. Найбільшою мірою зазначеним критеріям відповідає прокуратура

України, оскільки її побудова за принципами ієрархічності та субординації спрощує контроль за законністю діяльності органів прокуратури, а високий освітньо-кваліфікаційний рівень працівників дозволяє здійснювати нагляд за додержанням законності в основних сферах державного та суспільного життя.

Розуміння сутності державного механізму як складної динамічної системи, що складається з державних органів, державних установ та державних підприємств, які знаходяться в постійній взаємодії між собою, суспільством та окремими його частинами, зумовлює логічний висновок про те, що роль та місце будь-якого органу, у тому числі і прокуратури, у цій системі не є постійними і повинні узгоджуватись із станом розвитку суспільства, його структурою та тенденціями подальшої еволюції. Тому можна погодитися з тезою Р.Р. Абдуллоєвої про те, що зорієнтовані на західноєвропейські моделі спроби швидкої перебудови організації та діяльності прокуратури в механізмі пострадянської держави без урахування її специфіки приречені на поразку [4, с. 58].

Водночас на взаємодію органів прокуратури та правосуддя накладають відбиток місце, яке вони посідають у системі державної влади, функції, форми та методи їх діяльності, що зумовили особливості в діяльності цих органів та їх взаємодії.

Якщо судові органи Конституцією України (ст. 6) згідно з принципом поділу влади віднесено до однієї із трьох гілок влади, а саме судової, місце прокуратури в системі гілок влади не визначене. Це породжує вже тривалий час дискусію про місце прокуратури в системі влади. Переважна більшість дослідників у цьому питанні схиляються до думки, що прокуратура посідає самостійне місце в системі влади, будучи своєрідним інструментом стримання та противаги гілок влади. Серед них Ю. Шемшученко [528], В. Тацій [491], Р. Михайленко, В. Ковальський [285], Ю. Грошевий, І. Марочкін [96, с. 212], М.А. Йоффе [149], Ю. Шульженко [540] та ін. Деякі фахівці зараховують прокуратуру до законодавчої або виконавчої влади, інші – до судової (В.І. Шишкін [537], В. Погорілко, М. Малишко [332], М. Костицький [219]).

Питання про місце та роль прокуратури в механізмі стримання та противаги гілок влади достатньо досліджене, особливо щодо судової влади.

Проблема визначення місця прокуратури в системі органів державної влади та її зарахування до певної гілки влади є однією з найбільш дискусійних як у вітчизняній, так і в зарубіж-

ній юридичній літературі. Так, по-перше, органи прокуратури, інтегровано до виконавчої влади і підпорядковано міністерству юстиції або аналогічному центральному органу виконавчої влади. Приблизним аналогом такого підходу була підпорядкованість прокуратури радянської України Наркомату юстиції УСРР у 20-х – на початку 30-х років ХХ століття.

По-друге, органи прокуратури віднесені до судової або законодавчої гілки влади, хоча вони мають певні ознаки адміністративної автономії.

По-третє, органи прокуратури, що утворюють самостійну систему державних органів, не віднесено до жодної гілки влади.

І по-четверте, органи прокуратури або будь-які аналогічні органи не утворюються взагалі.

Інститут прокуратури України характеризується наявністю низки ознак, що суттєво відрізняють її від органів як виконавчої, так і судової влади.

Незважаючи на різні підходи до визначення поняття органу виконавчої влади, у сучасній вітчизняній та зарубіжній юридичній науці склалося до певної міри узгоджене поняття про правову природу та істотні ознаки органів виконавчої влади. Наприклад, Б.Н. Габричидзе та А.Г. Чернявський зазначають, що орган виконавчої влади являє собою частину системи виконавчої влади, виступає за дорученням і від імені держави, здійснює діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, має власну компетенцію, власну структуру та застосовує притаманні йому форми і методи діяльності [84, с. 58]. Подібну точку зору висловлює і В.Н. Дубовицький, який стверджує, що орган виконавчої влади являє собою державний орган, який є частиною системи виконавчої влади, здійснює діяльність виконавчого і розпорядчого характеру та застосовує властиві йому форми і методи діяльності [126, с. 61].

Такі визначення органу виконавчої влади слід вважати правильними, але до певної міри неповними, оскільки вони не розкривають іще однієї істотної ознаки: органи виконавчої влади, на відміну від органів законодавчої влади, діють на безперервній основі, а не сесійно. На відміну від органів судової влади, компетенція органів виконавчої влади поширюється на всі віднесені до їх відання види правовідносин, а не на правовідносини в конкретній справі з визначеними учасниками процесу. Тому більш правильною можна вважати думку Ю.М. Козлова, який доводить, що орган виконавчої влади являє собою структурний

підрозділ державного апарату, створений для повсякденного функціонування в системі поділу влади з метою реалізації законів у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфери життя суспільства [8, с. 151].

Деякі ознаки органів прокуратури України подібні до ознак органів виконавчої влади. Зокрема, так само, як і органи виконавчої влади, органи прокуратури – це елемент державного механізму. Вони діють на безперервній основі, наділяються власною компетенцією та мають власну структуру. Однак, на відміну від органів виконавчої влади, на органи прокуратури не покладається регулювання соціально-економічної, духовно-культурної чи адміністративно-політичної сфер суспільного життя. Як уже зазначалося, адміністративно-управлінські функції можуть покладатися на прокуратуру в умовах абсолютизму чи тоталітарного режиму, а при демократичному чи ліберальному режимі наділення прокуратури такими функціями є неприпустимим. Тому, віднесення прокуратури України до виконавчої гілки влади, як це пропонують робити деякі автори [332; 501, с. 46; 504, с. 2], не відповідатиме правовій природі та юридичній сутності ні органів виконавчої влади, ні органів прокуратури.

Теза про те, що органи прокуратури не повинні повністю належати до виконавчої гілки державної влади, підтримується й експертами Ради Європи, на думку яких, відокремлення прокуратури від виконавчої влади є однією, але далеко не єдиною гарантією створення дієвого, ефективного органу прокуратури, співвідносного із завданнями правової держави [301, с. 87].

Прокуратура України не може розглядатися як повноцінний елемент судової гілки влади. Як уже зазначалося, для деяких колишніх радянських республік, перш за все Росії, характерною є тенденція формального віднесення органів прокуратури до судової гілки влади. Однак навіть у цих країнах більшість дослідників справедливо вважають, що таке віднесення не відповідає реальному стану справ [452]. Так, Р.Р. Абдулліна справедливо зазначає, що спільність кінцевої мети при створенні гарантій законності в державі та захисті прав і свобод особистості, а також близькість функцій зумовлюють тісну взаємодію прокуратури і судів [4, с. 56]. Однак тісний зв'язок між судами та прокуратурою не означає та й не повинен означати, що вони утворюють єдину систему органів чи єдину гілку державної влади, оскільки їх права природа має суттєві відмінності.

Основним завданням судів у будь-якій демократичній державі є вирішення конкретних спорів про право. Саме тому за загальним правилом суд не має права з власної ініціативи порушувати провадження у справі, тобто ініціювання розгляду тієї чи іншої справи має виходити не від суду, а від наділеної відповідним процесуальним правом сторони – позивача, обвинувача, заявника тощо. На відміну від цього, компетенція органів прокуратури має кардинально іншу природу. При здійсненні нагляду за додержанням законів, у т.ч. при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами органи прокуратури є активним суб'єктом правовідносин і можуть із власної ініціативи приносити протести, вносити приписи, вимагати документи тощо. При здійсненні функцій підтримання державного обвинувачення в суді в кримінальних справах та представництва інтересів громадянина або держави в суді органи прокуратури в передбачених законом випадках можуть порушувати кримінальні справи, подавати позовні заяви, апеляційні і касаційні скарги тощо. Отже, і в першому, і в другому випадку прокуратура є активним суб'єктом, який не вирішує спір про право, а може ставити перед судом питання про його вирішення, якщо існують передбачені законом підстави. Крім того, органи прокуратури, як і органи виконавчої влади, характеризуються ієрархічною та жорсткою централізованою структурою, що не є властивим судовій гілці влади.

Із вищеведеного можна зробити висновок, що природа діяльності органів прокуратури зумовлює їх функціонування як окремої системи органів державної влади, які організаційно не належать до однієї з гілок влади, передбачених Конституцією України. Тому саме такий підхід знайшов відображення в тексті Конституції України, оскільки прокуратура України в державному механізмі виконує особливу, властиву тільки їй функцію і ні за своїм походженням, ні за характером повноважень не належить до структури інших гілок влади [395, с. 381]. Зі змісту Конституції України випливає, що прокуратура не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади [527, с. 257–258]. Правосуддя в Україні (ст. 124 Конституції України)

здійснюється винятково судами [203, с. 332], а центральні органи виконавчої влади і органи виконавчої влади на місцях утворюють єдину систему виконавчої влади.

Вважаємо, місце та роль прокуратури в системі державного механізму України повинні визначатися з урахуванням рівня й особливостей розвитку суспільства в цілому, його політичної системи та правової культури.

Як зазначають Н.М. Оніщенко та О.В. Зайчук, сучасна правова культура знаходиться в кризовому стані, у «процесі пошуку нових раціональних орієнтирів. Кризові явища, деморалізація, глобальна бідність та інші негативні явища ... змушують українське суспільство заради виживання здійснювати переоцінку тих правових і соціальних цінностей, норм, інститутів, які не відповідають потребам сучасного життя... За цих умов сенс існування і функціонування державної влади девальвується, низькою стає ефективність діяльності органів державної влади, особливо парламенту, судів, правоохоронних органів» [83, с. 168]. Тому місце прокуратури України в системі органів державної влади, з одного боку, має бути адекватним існуючому стану правопорядку в суспільстві, рівню правосвідомості і правової культури, ступеню довіри до державної системи взагалі, у тому числі до правоохоронних органів і судів.

В умовах сучасної правової системи України ефективність судових гарантій законності, що ґрунтуються на праві громадянина звертатися до суду з позовною заявою про захист порушеного права, у тому числі на діяння органів державної влади, є недостатньою, що підтверджується непоодинокими випадками винесення українськими судами неправосудних рішень по кримінальних та інших справах.

Так, у 2008 р. апеляційними судами було скасовано чи змінено рішення по 15,3 тис. кримінальних справах із загальної кількості 46,4 справ, по яких надійшли апеляційні скарги, 38,2 тис. рішень по цивільних справах із 110,2 тис. оскаржених, 19 тис. рішень по адміністративних справах із 44,8 тис. оскаржених [17].

У державному механізмі повинна панувати окрема ієрархічна система державних органів, які здійснювали б нагляд за додержанням законів у тих сферах суспільного та державного життя, де відбуваються систематичні порушення законності. З урахуванням сучасної структури державного механізму України

такий нагляд мають здійснювати саме органи прокуратури, які мають для цього відповідний правовий статус.

По-перше, відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати, згідно з чинними законами, функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів з контролю за їх додержанням. Тому здійснення прокурорського нагляду за найпроблемнішими з точки зору стану законності сферами суспільних відносин не вимагає внесення змін до Конституції та законів України. По-друге, у міру внесення змін до системи органів державної влади, проведення правової та соціально-економічної реформи структура відносин, яка вимагає дієвого нагляду за додержанням законів, може зазнавати суттєвих змін. Прокуратура повинна виконувати функцію нагляду за додержанням законів до того часу, поки не буде сформована стабільна система органів виконавчої влади, а в їх складі – система контрольних органів.

Водночас діяльність прокуратури, упровадження нею єдиного розуміння і застосування закону повинні сприяти поширенню в суспільстві такої активної правомірної поведінки, яка характеризується високим ступенем правосвідомості, ініціативою самостійно та творчо реалізовувати надані правом можливості [316, с. 577].

Активна правомірна поведінка індивіда чи соціальної групи є можливою за наявності двох основних умов – знання і поваги до норм права та дієвості правових засобів охорони правопорядку в найширшому розумінні. Знання населенням нормативно-правових актів, принципів та методів правового регулювання має забезпечуватися низкою освітніх і просвітницьких заходів, а органи прокуратури повинні підтримувати такі заходи. Проте основним напрямком діяльності органів прокуратури є саме гарантування дієвості правових засобів охорони законних прав, інтересів громадян, юридичних осіб, держави та суспільства. Із цією метою органи прокуратури повинні забезпечувати ефективне здійснення покладених на них функцій. При їх реалізації прокуратура України стає своєрідним публічним представником інтересів суспільства перед органами виконавчої і судової гілок влади та органами місцевого самоврядування, що є можливим тільки за умови незалежності прокуратури від інших гілок влади. Соціальна роль, яка покладається на прокуратуру України в сучасних умовах державотворення, зумовлює необхідність її

функціонування як самостійної структури державної влади, який не підпорядкований органам ні виконавчої, ні судової гілок влади. Лише за таких умов діяльність прокуратури України може бути по-справжньому ефективною і сприяти становленню правової держави та громадянського суспільства в Україні.

## 1.2. Генезис та еволюція інституту прокуратури в Україні

Прокуратура України як державний інститут являє собою складну систему, що функціонує та розвивається під впливом різноманітних зовнішніх і внутрішніх факторів. Тому для повноцінного й об'єктивного дослідження інституту прокуратури в Україні, її місця в системі органів державної влади та ролі в розвитку суспільства необхідно передусім визначити причини й передумови її виникнення, етапи розвитку, а також розкрити механізм впливу соціальних, політичних та правових чинників на формування системи органів прокуратури.

У зв'язку з цим важливо визначитися з точкою відліку, від якої слід розпочинати історико-правовий аналіз процесів зародження та розвитку української прокуратури. Аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових праць дозволяє виділити дві принципові позиції авторів щодо цього. Більшість науковців обґрунтовано починають дослідження процесів становлення та розвитку прокуратури від моменту створення в тій чи іншій країні власне органів прокуратури [283, с. 100; 282, с. 104; 402, с. 72], тоді як деякі автори починають вивчати історію прокуратури з найдавніших часів, коли в країнах стародавнього світу державні органи чи посадові особи під іншими назвами виконували функції, властиві сучасним органам прокуратури [157, с. 83–84].

З одного боку, досліджувати структуру, функції та правовий статус будь-якого органу державної влади можна лише відтоді, відколи цей орган було створено та відколи він почав діяти, з іншого – запровадження нових державних органів означає, поперше, що на момент створення потреба в їх існуванні вже знайшла відображення в тогочасній правосвідомості, а по-друге, що функції, які покладаються на новостворену систему органів, уже оформилися у відносно самостійну групу функцій державного механізму і не могли ефективно виконуватися жодним з існуючих на той час органів держави [477, с. 7–30].

У цілому процеси створення та функціонування органів прокуратури на землях, які нині становлять територію України, хоча й мають істотну специфіку, але так чи інакше відображають і загальноєвропейські тенденції розвитку інституту прокуратури.

Першою європейською країною, де була започаткована система органів прокуратури, стала середньовічна Франція. У юридичній літературі засновником французької прокуратури прийнято вважати Філіппа IV Вродливого, який у 1302 р. своїм ордонансом визначив статус королівських прокурорів при судах [157, с. 85]. Однак, як зазначає О. Михайленко, ці органи існували й раніше, а в 1302 р. на законодавчому рівні було лише регламентовано їхній правовий статус [283, с. 100]. Це дозволило створити у Франції у XII–XIII ст. при судах різних рівнів численний клас стряпчих-прокураторів (*procurateurs*), серед яких король обирав собі повірених. Тобто спочатку французька прокуратура виконувала функції представника інтересів короля в суді і лише значно пізніше почала захищати інтереси держави та суспільства в цілому. М.В. Муравйов так характеризував цю зміну в напрямках діяльності французької прокуратури: «Доки король був власником доменів і сюзереном своїх васалів, його прокурор був простим фіскальним повіреним корони, коли ж королівська влада стала центром і носієм державних і суспільних інтересів, ...приватні інтереси короля почали збігатися з публічними, то повірений перших, королівський прокурор, став і органом других» [296, с. 58–59].

Із розвитком абсолютизму у Франції королівські прокурори тимчасово наділялися обмеженими функціями загального нагляду у фінансовій та податковій сферах, проте після Великої французької революції цей напрямок діяльності французької прокуратури було втрачено. Нині основними напрямками діяльності прокуратури Франції є:

- 1) у кримінальних справах – порушення кримінального переслідування, нагляд за діяльністю судової поліції та слідчого судді, підтримання державного обвинувачення в судовому процесі, забезпечення виконання судових рішень;
- 2) у цивільних справах – представництво інтересів держави або 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 статистики [503, с. 192–193].

Аналогічні закономірності розвитку системи органів прокуратури простежуються і в Німеччині. У 1813 р. у королівстві Баварія в судовому процесі вперше виступив прокурор-обвинувач; у Бадені в 1832 р. була запроваджена участь прокурора у змагальних процесах із розгляду деяких кримінальних справ, при цьому прокурорські обов'язки покладалися на одного із членів суду. У 1843 р. у Вюртемберзі було створено прокуратуру для формулювання обвинувачення після закінчення попереднього слідства, у якому прокурори не брали участі. Як зазначає О. Михайленко, головним предметом діяльності німецької прокуратури є власне кримінальне переслідування, складання обвинувальних актів та надіслання їх до суду, у якому прокурор є рівноправною стороною [282, с. 104].

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

В англійській правовій системі дотепер право порушувати кримінальне переслідування формально належить кожній потерпілій особі, яка може реалізувати його як особисто, так і через адвоката. Унаслідок цього адвокати можуть виступати в суді або як захисники підсудних, або як обвинувачі на боці потерпілих. Для підтримання обвинувачення у справах, що стосуються інтересів корони, у 1879 р. було запроваджено посаду Директора публічних переслідувань, який порушував кримінальні справи щодо злочинів, за які передбачалася смертна кара, а також підтримував обвинувачення, коли кримінальна справа через свою важливість викликала публічний інтерес. Узагалі розслідування таких справ здійснювалося поліцією під контролем Дирекції публічних переслідувань, представники якої підтримували по цих справах державне обвинувачення в суді [506, с. 305–306].

На відміну від Англії, аторнейська служба Сполучених Штатів Америки являє собою потужну систему органів, що складається із трьох порівняно самостійних рівнів: федерального, штатів та місцевого. Проте на всіх рівнях аторнейські служби здійснюють юридичне консультування уряду чи місцевої адміністрації, представляють їх інтереси в судах і в разі скоєння злочинів забезпечують кримінальне переслідування [157, с. 91]. І лише на федеральному рівні Генеральний аторней США активно діє у сфері впрова-

дження політики президента США не лише у правоохоронній діяльності, а й у політичному процесі в цілому [445, с. 88–89].

Відсутність інституту прокуратури в буквальному розумінні в країнах англо-американської сім'ї слід пов'язувати з кількома причинами. По-перше, в англійському процесі принцип змагальності та рівності сторін закріпився надзвичайно рано. Він згадується уже у Великій хартії вільностей 1215 р., коли в континентальному європейському праві набув поширення інквізиційний процес. По-друге, процеси державотворення у США зумовили запровадження жорсткої системи стримань і противаг у системі поділу влади, у межах якої існування при судовій владі органів прокуратури, організаційно чи функціонально підпорядкованих виконавчій владі, призвело б до розбалансування всього державного механізму. У зв'язку з цим привертає увагу висловлювання Р. Давида, який, пояснюючи відсутність прокурорів при судах у країнах англо-американської сім'ї, пише: «Наявність представника виконавчої влади здалася б англійцям несумісною з автономією і гідністю судової влади. Крім того, статус прокурора, з їхньої точки зору, порушує рівність обвинувачення та обвинуваченого у кримінальній справі» [100, с. 318].

При цьому в країнах англо-американської правової сім'ї більш раннє закріплення принципів змагальності та рівності сторін у судовому процесі, а також створення системи стримань і противаг між гілками влади зумовили відсутність прокуратури континентального типу. У країнах романо-германської правової сім'ї, у переважній більшості яких у XIX–XX ст. також було запроваджено (з тими чи іншими особливостями) системи стримань і противаг між різними гілками влади та остаточно закріплено принципи змагальності і рівності сторін у судовому процесі, фактична відсутність функції загального нагляду за додержанням законності є об'єктивною та історично зумовленою.

Зазначені особливості зародження, формування та розвитку органів прокуратури є загальними і тією чи іншою мірою властивими органам прокуратури всіх країн, де такі системи створено, у тому числі й України. Національні особливості принципів організації і функціонування, форми та методи діяльності органів прокуратури конкретної держави нерозривно пов'язані з особливостями її політичної, економічної та правової систем, а також характером їх історичного розвитку.

Вирішення питання про періодизацію історії української прокуратури має ґрунтуватися на розумінні інституту прокуратури

як елемента механізму держави, якому притаманні загальні риси організації та тенденції розвитку державно-правової системи в цілому. Тому історичні періоди розвитку інституту прокуратури в Україні в цілому співпадають з основними етапами розвитку української державності. При цьому відправною точкою має стати заснування в 1722 р. прокуратури в Російській імперії, оскільки протягом понад трьох з половиною століть на українських землях, що входили спочатку до складу Росії, а потім – Радянського Союзу, власної системи органів прокуратури не існувало, за винятком доби національно-визвольних рухів 1917–1921 рр. Виходячи із цього, доцільно виокремити чотири основні етапи в історії прокуратури України:

- 1) період діяльності на українських землях російської прокуратури під час перебування України у складі Російської імперії (1722–1917);
- 2) спроби створення національної системи прокуратури України за часів Української революції (1917–1921);
- 3) період функціонування прокуратури УСРР, УРСР у складі прокуратури СРСР;
- 4) розвиток системи прокуратури України після проголошення незалежності у 1991 р. [477, с. 7–208].

Даний підхід є досить умовним, оскільки формально органи прокуратури, які за часів Російської імперії були створені на українських землях, не були органами прокуратури саме України і лише діяли на її території. Формально першим періодом історії прокуратури України мало б визнаватися існування національної системи прокуратури в 1917–1921 рр. Однак саме за часів перебування України у складі Російської імперії інститут прокуратури було віднесено до системи органів державної влади. Саме тоді сформувалися основні форми та методи діяльності прокуратури, які запозичувалися органами вже української прокуратури на наступних етапах її розвитку. Крім того, принципи організації прокуратури Російської імперії значною мірою вплинули на структуру системи органів прокуратури та характер їхніх відносин з іншими органами державної влади і в наступні періоди розвитку української прокуратури.

Безпосередньому запровадженню інституту прокуратури в Російській імперії передувало створення кількох контрольно-наглядових органів. Кінець XVII ст. – початок XVIII ст. характеризувалися значним зростанням злочинності, посадових зловжи-

вань, казнокрадства і хабарництва, що зумовило нагальну потребу у створенні державної служби для боротьби із цими негативними явищами. Спочатку Указом Петра I від 2 березня 1711 р. було запроваджено фіскальну службу, призначення якої полягало в тому, щоб «над всіма делами тайно надсматривать и проводить про неправый суд, также сбор казны и прочего» [11, с. 9]<sup>1</sup>. Їм приписувалося стежити, щоб управління здійснювалося відповідно до законодавчих актів, справедливо і старанно [138, с. 127].

У 1715 р. було запроваджено посаду генерал-ревізора для нагляду за виконанням указів Сенату, а в 1720 р. для нагляду за порядком провадження і законністю при вирішенні справ Сенатом і право доповідати царю про зловживання та упущення сенаторів – посаду обер-секретаря [395, с. 84].

Але створення подібних органів не забезпечувало необхідного результату і не гарантувало належного виконання всіма органами та посадовими особами розпоряджень вищої державної влади. Це так чи інакше спонукало Петра I до покладення контрольно-наглядових функцій на прокуратуру.

Прокуратура була запроваджена трьома указами Петра I, а саме: 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»); від 27 квітня 1722 р. («О должности генерал-прокурора»).

Останній указ поставив прокурора над Сенатом, у безпосереднє підпорядкування імператору. У ньому було зазначено, що «генерал-прокурор должен 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 отправляя», «... также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал» [415, с. 198–199]. Проте прокурор не мав ухвального голосу по жодній адміністративній справі: «Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают

<sup>1</sup> Ці та інші документи цитуються російською мовою через особливості стилю викладу тих часів, що ускладнює переклад цих документів українською.

другого ближайшого участія в самом существе дела, в их возбуждени» [296, с. 284]. До речі, це є властивим і сучасним органам прокуратури. Генерал-прокурор наділявся певними повноваженнями у сфері правотворчості, пропонував Сенату приймати рішення з питань, що не були врегульовані правом. Йому підпорядковувалися обер-прокурор, прокурори колегій, Сенату, провінцій. Генерал-прокурор був підзвітний тільки Імператору.

Отже, російська прокуратура діяла як вищий контрольно-наглядовий орган держави і була за своєю сутністю ближчою до інститутів прокуратора в Римській імперії чи імператорського інспектора в Стародавньому Китаї, ніж до європейської прокуратури, що зумовлювалося різним цільовим спрямуванням [395, с. 21–28]. На відміну від французької прокуратури, діяльність якої спрямовувалася на забезпечення реалізації суспільного інтересу в цивільному та кримінальному судочинстві, основним завданням російської прокуратури за часів Петра I був нагляд за дотриманням імператорських указів і розпоряджень усіма органами державної влади, перш за все Сенатом, а також за інтересами казни, в арештантських справах, за місцями тримання ув'язнених. Поступово генерал-прокурор здобув ключове становище і в державному управлінні, адже саме він, а не Сенат «... став маховим колесом всего управления» [162, с. 177–180]. Зрозуміло, що за таких умов участь прокуратури у здійсненні судочинства монарху не була потрібною, тим більше через те, що судочинство за тих часів мало не змагальний, а інквізиційний характер.

Після смерті Петра I двірські перевороти суттєво впливали на організацію російської прокуратури, хоча формально і не змінили напрямів та засад її діяльності. Невдовзі після смерті Петра I всі прокурори, від генерал-прокурора і до прокурорів при колегіях, без будь-яких правових підстав припинили свою діяльність. Лише в 1730 р. діяльність прокуратури була відновлена імператрицею Анною [162, с. 114].

У подальшому прокуратура, залишаючись органом нагляду, стала вищим органом управління загальної компетенції [157, с. 97].

За часів правління Катерини II (1762–1796) роль прокуратури зросла. Реформи державного устрою, які вона проводила, значною мірою відбилися й на прокуратурі. Так, унаслідок того, що Сенат був поділений на шість департаментів, збільшилася кількість прокурорів, що, у свою чергу, посилило владу генерал-прокурора.

Зусилля Катерини II, спрямовані на відновлення державного управління і судової системи петровського зразка, знайшли відображення в прийнятому 7 листопада 1775 р. нормативному акті під назвою «Учреждения для управления губерний», у якому було передбачено спеціальний розділ «О прокурорской и стряпческой должности», норми якого встановлювали широкі повноваження прокурорів щодо загального і судового нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі, конкретизували посадові обов'язки. Так, у ст. 404 зазначеного акта встановлювалося: «Вообще губернский прокурор и губернские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве, и в отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти, установленной и интереса императорского величества, наблюдают, чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять по всюду зловерные взятки» [162, с. 278].

За тих часів досить чітко були законодавчо оформлені й основні напрямки діяльності прокуратури, визначені повноваження прокурорських чинів, їх компетенція. При цьому в діяльності прокуратури сформувалися три основних напрямки, а саме: охорона загального благоустрою в губернії; нагляд по казенному управлінню; нагляд по суду і розправі.

Такі зміни в організації російської прокуратури призвели до певного зближення її з європейською моделлю прокуратури, оскільки повноваження стряпчого знаходилися у сфері представництва інтересів держави під час розгляду різних категорій справ. Однак ця функція тогочасної прокуратури все ж залишалася для неї другорядною, тому що стряпчі були в прямому підпорядкуванні губерньського прокурора, який виконував переважно контрольно-наглядові функції і міг скасовувати будь-які рішення стряпчих.

Існування прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері державного управління за тих часів було значною мірою обумовлене великими розмірами Російської імперії, віддаленістю губерньських центрів від столиці. Це давало можливість місцевим урядовцям відступати від приписів центральної влади і зумовлювало численним зловживанням. На перешкоді цьому стояли місцеві прокурори, хоча їхня роль у запобіганні порушенням не можна перебільшувати.

Цікаво зазначити з цього приводу, що на початку цього століття одним із завдань створених з ініціативи Президента РФ



В. Путіна прокуратур федеральних округів, кожен з яких охоплює кілька суб'єктів федерації, було посилення боротьби з місництвом, зокрема з виданням місцевими органами нормативних актів, які суперечили б федеральному законодавству.

Певні зміни в діяльності прокуратури відбулися на початку ХІХ ст. за правління Олександра І, коли посади генерал-прокурора та міністра юстиції було об'єднано, а частину функцій прокуратури передано міністерству юстиції. Зміна ролі генерал-прокурора пов'язана зі зміною ролі Сенату, який став втрачати свої політичні та адміністративні функції, перетворюючись переважно на судовий, а також частково на наглядовий орган [477, с. 11–21].

У 20-ті роки ХІХ ст. унаслідок створення нових вищих державних органів – Комітету міністрів і Державної ради, на які наглядова функція генерал-прокурора не поширювалася, міністр юстиції втратив роль «ока государева» [265]. Поступово через суттєві недоліки авторитет прокурорської влади на місцях зменшився. По-перше, прокурорський нагляд підпорядковувався виконавчій владі в особі одного з міністрів, по-друге, сфера нагляду і функції прокурорів стали настільки широкими і неконкретними, що сумлінно їх виконувати було неможливо. Усе це призвело до того, що прокуратура впродовж царювання Олександра І і Миколи І перебувала в стані глибокого занепаду. Вона потребувала, як і суспільство в цілому, серйозних перетворень, оскільки тільки демократизація судової системи і державного апарату могла забезпечити успіх у цьому напрямку. А це, у свою чергу, при переході до нової судової системи вимагало реорганізації системи прокуратури.

У 1861 р. розпочалася інтенсивна підготовка до проведення судової реформи. У результаті її перших кроків прокуратура залишилася при загальних судових органах і в Сенаті на чолі з генерал-прокурором. На неї покладалися обов'язки нагляду за судом, слідством і місцями ув'язнення, вона була стороною в судовому процесі. Отже, із наглядового органу вона фактично перетворювалася на орган кримінального переслідування.

Судові статuti 1864 р. у своїй першій редакції обмежували компетенцію прокуратури справами судового відомства, а саме: цивільними, кримінальними справами та справами судового управління. У діяльності прокуратури того часу виділялися дві функції: законоохоронна і обвинувальна [56, с. 404–405]. Вва-

жалосся, що законоохоронну функцію прокуратура виконувала переважно в судових місцях.

Видатний юрист того часу А.Ф. Коні, не погоджуючись у повному обсязі із судовою реформою 1864 р. щодо реформування прокуратури, писав так: «Гаряче бажаючи швидше розчистити для нових насаджень місце, що заросло бур'янами та напівживими деревами, зрубали дуб, що охороняв ліс» [186, с. 21].

Однак слід зазначити, що судова реформа відбувалася набагато повільніше, ніж це було заплановано і визначено законодавчо. Вона розтяглася на довгі роки і не завершилася навіть до 1917 р. Через це після запровадження судової реформи і до початку ХХ ст. в прокурорському нагляді існували дві паралельні підсистеми – губернська і судова прокуратури [477, с. 36–37].

Прокуратура фактично перетворилася з «ока государевого» на представника суспільних інтересів у разі застосування тих чи інших судових процедур. Саме тому в ході судової реформи російська прокуратура повинна була перебудуватись і діяти за європейським зразком, здійснюючи свої повноваження в трьох основних сферах – підтримання державного обвинувачення в кримінальних справах, представництва інтересів держави в цивільних справах та здійснення нагляду за діяльністю правоохоронних органів [185, с. 12–21].

Однак посилення кризових явищ та назрівання революційної ситуації в Росії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. призвело до виникнення ідеї про необхідність відновлення функцій загального нагляду прокуратури за додержанням законів. Одним із прихильників подібних змін у діяльності прокуратури був тодішній генерал-прокурор і міністр юстиції Н. Муравйов, чії пропозиції були враховані, але через війну та революцію не реалізовані [295].

З урахуванням подальших подій у житті держави і суспільства ліквідація нагляду за додержанням законів спричинила послаблення держави, що особливо гостро виявилось в кризові періоди життя суспільства. Звичайно, це не було головною причиною падіння Російської імперії, хоча певною мірою сприяло цьому.

Тодішня прокуратура мала класовий характер, захищала передусім інтереси правлячої династії, які ототожнювала з інтересами держави; сприяла придушенню національно-визвольних рухів і революційних організацій, а її правозахисна діяльність хоча й існувала, але була зведена до мінімуму.

У будь-якому разі уроки розвитку і падіння прокуратури тих часів мають бути, на нашу думку, ураховані при пошуку шляхів реформування сучасної української прокуратури.

Наступний період розвитку української прокуратури за часів національно-визвольних рухів 1917–1921 рр. ознаменувався спробами нової української влади пристосувати досвід організації та діяльності прокуратури Російської імперії до умов незалежності. Перший етап державотворення в новітній історії України пов'язується з діяльністю Центральної Ради, яка намагалася будувати державність на демократичних засадах [477, с. 44–54].

П'ятнадцятого грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про утворення Генерального Суду». Згідно із цим законом при Генеральному Суді утворювалася прокуратура з офіційною назвою «Прокуратура Генерального Суду» [148, с. 58]. Прокуратура фактично була у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вона діяла при Генеральному Суді, а з іншого – її регламент затверджувався Секретаріатом судових справ. Він же надавав одному із прокураторів звання старшого і доручав йому «провід над прокуратурою» [209, с. 63]. І, нарешті, 23 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», відповідно до якого прокуратурі утворювалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори, які призначалися Генеральним секретарем судових справ. Водночас посади прокурорів та товаришів прокурора окружних судів скасовувалися [505, с. 64; 65, с. 55].

Двадцять дев'ятого квітня 1918 р. у Києві на з'їзді Союзу земельних власників генерала Павла Скоропадського було проголошено гетьманом України. Так місце УНР зайняла Українська держава [209, с. 88].

Уособлюючи верховну виконавчу владу, гетьман видавав законодавчі акти, призначав отамана (голову) Ради Міністрів, затверджував її склад та ін. [203, с. 62]. Спочатку при гетьманаті діяла змішана судова система, тобто і судові інстанції часів Російської імперії. Суди, створені Тимчасовим урядом, Центральною Радою.

У Законі «Про гетьманську владу» (ст. 42) було передбачено утворення Генерального Суду Української держави як охоронця і захисника закону та вищого суду України у справах судових і адміністративних [203, с. 66]. На нього було покладено нагля-

дові прокурорські функції. У ст. 43 було зазначено, що останній слідкує за законністю видання законів і наказів [203, с. 66]. Воєнного липня 1918 р. було затверджено Закон «Про утворення державного Сенату», яким регулювалися питання організації та діяльності прокуратури [161, с. 29]. 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 наглядом міністра юстиції як Генерального прокурора» [209, с. 196]. Слід зазначити, що суттєвих змін, які стосувалися б прокуратури, цей закон не запровадив.

Спроби державотворення після Лютневої революції в Російській імперії та розпаду Австро-Угорської монархії відбувались і на більшості західноукраїнських земель, де 1 листопада 1918 р. було утворено Українську державу, яка 13 листопада отримала назву Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) [164, с. 3–10]. Пізніше, 22 січня 1919 р., вона формально об'єдналася з Українською Народною Республікою в єдину Українську державу.

Двадцять першого листопада 1918 р. ЗУНР прийняла Закон «Про тимчасову організацію судівництва», за яким було створено систему судових органів, що складалася з повітового суду, окружного суду та Вищого Суду. Розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 р. було створено структуру органів прокуратури ЗУНР, яку мав очолити Генеральний державний прокурор. Посади прокурорів передбачалися й у військовій юстиції. Перше розпорядження щодо її створення було прийнято Державним Секретаріатом 16 листопада 1918 р. [414]. До складу військової юстиції входили окружний військовий суд, обласний військовий суд та Найвищий військовий трибунал. Функції обвинувачення при окружних судах виконував судовий офіцер, а при обласних судах це робив військовий прокурор. Щодо Найвищого військового трибуналу, то там обвинувачення повинен був підтримувати Генеральний військовий прокурор або його заступник. Проте слід зазначити, що в ЗУНР через польську окупацію так і не було призначено ні Генерального військового прокурора, ні Генерального державного прокурора.

У грудні 1918 р. влада в Києві перейшла від П. Скоропадського до Директорії під головуванням В. Винниченка. Згідно з Декларацією Директорії від 26 грудня 1918 р. було відновлено назву держави – Українська Народна Республіка, яка раніше

була проголошена Центральною Радою. Другого січня 1919 р. уряд Директорії ухвалив закон про скасування закону гетьманського уряду щодо утворення Державного Сенату і про відновлення діяльності Генерального Суду, який отримав нову назву «Надвищий Суд Української Народної Республіки». Було також затверджено штатний розпис Надвищого Суду, куди входила і прокуратура. Штат прокуратури складався із старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря-прокуратора.

В Українській Народній Республіці часів Директорії паралельно діяли закони УНР, Гетьманату і Російської імперії. Щодо прокурорського нагляду, то кардинальних змін у ньому Директорія не здійснила. Вона фактично відновила судову систему, створену Центральною Радою, у тому числі й прокуратуру [161, с. 31].

Наступний період розвитку інституту прокуратури України пов'язується із встановленням радянської влади та утворенням СРСР, політична система якого відкинула ідеї демократії та поділу влади, замінивши їх принципами диктатури пролетаріату. Це призвело до ліквідації всіх державних і правових інститутів старого режиму.

У перші роки радянської влади прокуратури як такої в системі механізму держави не існувало взагалі. Орієнтуючись на відповідні дії Радянської Росії, Раднарком УСРР декретом від 14.02.1919 р. ліквідував усі судові установи, що існували на території України, у тому числі й прокурорський нагляд [457]. Цим самим Декретом було затверджено Тимчасове положення «Про суд і революційні трибунали УСРР», яким передбачалося, що вся судова влада на території УСРР повинна належати: а) народним судам і радам (з'їздам) народних суддів; б) революційним трибуналам [107]. Останні створювалися в кількості не менше одного на губернію. При них повинні були працювати народні слідчі, колеції обвинувачів і правозахисників, трибунальні виконавці. Право передачі справ у трибунал надавалося губвиконавцям лише за наявності висновку юридичного відділу.

Подальший розвиток прокуратури УСРР відбувся в нерозривній єдності із становленням прокуратури РСФРР та прокуратури СРСР. Державну прокуратуру УСРР було створено в м. Харкові 28 червня 1922 р. постановою ВУЦВК № 28 з одночасним прийняттям Положення «Про прокурорський нагляд в УСРР», де зазначалося, що у складі НКЮ державна прокуратура утво-

рюється з метою здійснення нагляду за виконанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю [336, с. 107].

Після прийняття Положення «Про прокурорський нагляд в УСРР» постановою ВУЦВК від 6 вересня того ж самого року та інструкцією НКЮ від 22 вересня 1922 р. [144; 59] губерньські відділи і повітові бюро юстиції було скасовано, а замість них запроваджувався інститут губерньських прокурорів та їхніх помічників у повітах. Губерньські прокуратури розпочали свою діяльність із 1 жовтня 1922 р.

Функція забезпечення державного примусу стала для прокуратури основною. У подальшому це дозволило колишньому Генеральному прокурору СРСР О.Я. Сухареву зробити висновок про те, що прокуратура стала частиною заборонного механізму, надбанням командно-бюрократичної системи управління [459, с. 3].

До 1933 р. не існувало єдиного центру, який об'єднував би всю прокурорську систему СРСР. Прокуратури союзних республік входили до складу народних комісаріатів юстиції. У більшості союзних республік народні комісари юстиції були одночасно й прокурорами республік.

Після заснування 20 червня 1933 р. Прокуратури Союзу РСР [433; 297, с. 53–102] на неї було покладене загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік, які залишалися у віданні народних комісаріатів юстиції союзних республік.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 17 грудня 1933 р. було затверджено Положення «Про прокурорський нагляд СРСР», у ст. 1 якого було записано: «Основним завданням Прокуратури СРСР є зміцнення соціалістичної законності і охорона суспільної власності від нападу антисуспільних елементів на всій території СРСР» [434]. На прокуратуру СРСР поклалися такі функції: нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР, союзних республік і місцевих органів влади Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду Союзу РСР; нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів судовими установами; порушення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення в усіх судових інстанціях на території Союзу РСР; нагляд на підставі особливого положення за законністю і правильністю дій ОДПУ, міліції, виправно-трудоустанов; загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік.

Поступово нагляд за відповідністю закону правових актів перетворився на нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері управління в цілому (загальний нагляд).

Відповідно до ст. 162 Конституції УРСР 1978 р., Генеральний прокурор СРСР, Прокурор УРСР та нижчі прокурори здійснювали найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР [203, с. 200].

Отже, функція загального нагляду за додержанням законів була основною для прокуратури СРСР. Закон «Про прокуратуру СРСР» 1979 р. передбачав посилення компетенції прокуратури у сфері загального нагляду [508, с. 48]. Одночасно із загальним наглядом прокуратура СРСР здійснювала нагляд за виконанням законів органами дізнання і слідства, за виконанням законів при розгляді справ у судах, за додержанням законів у місцях утримання ув'язнених, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом, за порушення законів про охорону соціалістичної власності, із злочинністю та іншими правопорушеннями, а також розслідуванням злочинів.

Таке спрямування діяльності прокуратури СРСР зумовлювалося специфікою радянської командно-адміністративної системи, а також відсутністю повноцінної судової системи. Однак процеси розпаду СРСР та утворення на його теренах незалежних держав обумовили докорінні зміни не лише в державному устрої колишніх радянських республік, а й у правосвідомості населення. Суспільством активно сприймалися нові демократичні цінності та ідеї, проте виникли і серйозні ускладнення: розбалансованість влади, падіння державної дисципліни, корумпованість владних структур, зростаюча недовіра населення до права та правосуддя. Тому розвиток прокуратури на сучасному етапі відбувається під впливом двох діаметрально протилежних факторів:

- 1) в Україні, як і в інших європейських країнах, перехід від авторитарного до демократичного устрою в перспективі зумовлює звуження сфери реалізації прокуратурою функцій загального нагляду аж до повного їх відмирання;

- 2) з метою зміцнення законності в умовах кризи, подолання корупції в органах влади держава повинна здійснювати нагляд за додержанням законів усіма державними органами та їх посадовими особами.

Саме протидія цих двох тенденцій і зумовила характер розвитку прокуратури України після 1991 р.

Перші ознаки відділення органів прокуратури України від союзних структур з'явилися ще за часів існування Союзу РСР. Особливо важливим кроком у цьому напрямку стало прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [106], відповідно до якої найвищий нагляд за додержанням законів в УРСР покладався на Генерального прокурора УРСР, підзвітного і підконтрольного лише Верховній Раді УРСР.

У цілому ж сучасний період історії української прокуратури розпочався після проголошення Україною незалежності 24 серпня 1991 р. Україна першою серед республік колишнього СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла Закон «Про прокуратуру» [70], у якому були визначені завдання, функції та повноваження органів прокуратури в умовах перетворень, що відбувалися в суспільно-політичному житті. Стаття 1 Закону України «Про прокуратуру» (з наступними змінами) передбачала, що «вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і громадського управління та контролю, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами» [70, с. 8, 15–21].

Той факт, що за прокуратурою України було залишено функцію загального нагляду<sup>1</sup> за додержанням законів, можна було пояснити об'єктивною потребою існування цього інституту для забезпечення правопорядку в Україні. Українські законодавці

<sup>1</sup> Тут і надалі термін «загальний нагляд» вживається умовно, оскільки його було виключено із Закону «Про прокуратуру» у 2001 р. і замінено на «нагляд за додержанням і застосуванням законів».

проявили розважливість у цьому питанні, не взявши за зразок більшовицьке гасло «зламу старої державної машини», оскільки такий крок в умовах політичної та економічної нестабільності в країні загрожував би непередбачуваними наслідками. Проте вже в середині 90-х років ХХ ст. розпочалася активна дискусія щодо ліквідації загального нагляду прокуратури за додержанням законів і приведення принципів організації, побудови та діяльності прокуратури України у відповідність до європейського зразка [340, с. 6–7].

Незважаючи на опір прихильників збереження за прокуратурою України функцій загального нагляду та досудового слідства, Верховна Рада України при прийнятті Конституції України 28 червня 1996 р. «створила концептуальну модель організації та діяльності української прокуратури, близьку до розуміння ролі і місця прокуратури в механізмі держави, яке притаманне більшості європейських держав. Відповідно до ст. 121 Конституції України в її першій редакції на прокуратуру було покладено підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень по кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Однак уже на момент прийняття Конституції України було зрозуміло, що одночасне переведення діяльності української прокуратури на європейські принципи не відповідало б рівню розвитку правової системи України, тому наявність загального нагляду була об'єктивною необхідністю для України. Питома вага загальнонаглядової роботи в діяльності прокуратури є досить значною, і, отже, від її успішного здійснення безпосередньо залежить вирішення завдань, покладених на органи прокуратури державою» [526, с. 346–348]. Так, наприклад, у 2004 р. органами прокуратури було вирішено 303 300 звернень, у 2005 – 381 760, у 2006 – 347 212, 2007 – 347 316. Тому тимчасово цю функцію було збережено в перехідних положеннях Конституції України (п. 9), і прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за додержанням законів, та до формування системи

досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [203, с. 346–348].

Як видно, дія цієї норми не обмежується певним строком, і, взагалі, розглядати її як тимчасову досить проблематично, якщо враховувати, що вона діє уже 13 років поспіль після прийняття чинної Конституції. Недарма сказано у відомому прислів'ї: «Немає нічого постійнішого, ніж тимчасові заходи!». Очевидно, українські законодавці розуміють, що в умовах кризи економіки та інститутів влади в Україні впродовж усього періоду її незалежності, так званого перехідного періоду від тоталітаризму до демократії, який ще не завершився і завершиться не скоро, наявність загального нагляду прокуратури якраз і є складовою кризового управління.

Можливість згортання прокурорського нагляду можна було б пояснити наявністю перспектив уповноваженого органу досудового слідства та системи органів, які здійснювали б державний контроль і нагляд у більшості сфер державного управління, та припинення здійснення відповідних функцій прокуратурою. Однак після 1996 р. ефективною системою стримань і противаг, без якої реалізація принципу розподілу влади є неможливою, так і не було створено. Розтягнута в часі і не завжди логічна судова реформа призвела до значного зниження рівня довіри населення до органів державної влади в цілому, до зневіри значної кількості людей у можливостях справедливо захищати свої законні інтереси в суді.

Не випадково, крім збереження загального нагляду прокуратури, Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» [348] на прокуратуру було покладено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Фактично в Україні з'явилося два загальних нагляди, оскільки передбачений п. 9 Перехідних положень Конституції нагляд за додержанням і застосуванням законів за час свого існування в незалежній Україні набував дедалі більшої правозахисної спрямованості. Звичайно, завданням цього нагляду є і захист інтересів держави, але в демократичній країні захист інтересів держави органічно поєднується із захистом прав та законних інтересів людини і громадянина. Нижче наведемо свої міркування з приводу шляхів виходу із цієї ситуації.

Однак вищезазначений компроміс не зняв усіх спірних питань щодо ролі та місця прокуратури в механізмі української держави. По-перше, так і не визначено систему органів досудового слідства, яким прокуратура могла би передати власну функцію досудового слідства. По-друге, не запроваджено систему державного контролю за додержанням законів в усіх сферах державного управління, а тому, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України, прокуратура так чи інакше продовжуватиме виконувати функції загального нагляду у сферах, які не віднесені до компетенції інших державних органів. По-третє, і це найголовніше, діяльність інституту прокуратури за європейською моделлю є можливою лише за умови забезпечення реалізації принципів рівності і змагальності сторін у кримінальному процесі та стабільного функціонування системи стримань і противаг у механізмі держави. Якщо перша умова в Україні практично реалізована, то друга навряд чи стане реальною в близькій перспективі. Тому розвиток інституту прокуратури повинен забезпечувати поступову її трансформацію з метою гармонізації структури, принципів організації, напрямів, форм та методів діяльності із системами прокуратур європейських держав, але тільки з урахуванням специфіки вітчизняної організації і функціонування органів державної влади в цілому та правоохоронних органів зокрема.

Для цього необхідно побудувати концептуально оновлену модель організації та діяльності прокуратури, яка розрахована на умови стабільного демократичного державного устрою України та громадянського суспільства. Усі п'ять основних функцій прокуратури, передбачені ст. 121 Конституції України, мають бути залишені за нею. Однак ці питання слід розглядати в нерозривній єдності з проведенням загальної конституційної реформи. Тому за найближчої перспективи основну увагу необхідно приділити питанням трансформації інституту прокуратури відповідно до потреб сучасної держави. При цьому на першому етапі необхідно вирішити питання про передачу прокуратурою функції досудового слідства спеціальному уповноваженому органу та про модернізацію механізмів прокурорського нагляду за правоохоронними та пенітенціарними органами. Паралельно із цим необхідно розробити й запровадити механізми нагляду прокуратури за додержанням законів у сфері захисту прав людини та у сферах, які не віднесені до компетенції інших органів державної влади.

При цьому прокуратура України в будь-якому 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 законності [270].

### 1.3. Поняття і структура правового статусу прокуратури України

У юридичній літературі, присвяченій як загальнотеоретичним, так і галузевим проблемам, питання про зміст поняття «правовий статус» залишається одним із найбільш спірних та актуальних. Стосовно цього питання привертає увагу теза Н. Богданової про те, що будь-яка загальноправова категорія (якою, на нашу думку, є і категорія правового статусу) виконує дві основні функції: по-перше, відіграє методологічну роль, визначаючи шляхи пізнання предмета юридичної науки, а по-друге, становить загальнотеоретичну основу юридичних знань, будучи теоретичним засобом наукового пізнання [48, с. 155]. Подібний підхід є в цілому правильним, але певною мірою неповним.

Дійсно, категорія правового статусу прокуратури, як і будь-якого іншого державного органу, може і повинна бути методологічною основою пізнання його природи, принципів організації, форм та методів діяльності, а також сприяти правильному розумінню сутності державного механізму як цілісної системи. Проте навряд чи можна зводити значення категорії правового статусу лише до теоретичних аспектів, оскільки в умовах демократичного устрою будь-який орган державної влади має діяти виключно в межах закріпленого за ним правового статусу. Саме тому точне визначення змісту правового статусу органів прокуратури є необхідною передумовою забезпечення режиму законності їх практичної діяльності.

Однак і це не вичерпує значення дослідження правового статусу прокуратури України в межах цього наукового дослідження, оскільки вдосконалення правового статусу прокуратури на рівні Конституції, законів та підзаконних актів є важливим елементом усієї системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності вітчизняної прокуратури та вдосконалення її організаційно-правової структури. Тому виникає актуальна

потреба в розробці наукової концепції правового статусу прокуратури України, який, з одного боку, був би адекватним існуючому стану розвитку суспільства, державного ладу та правової системи, а з іншого – визначав би основні напрямки трансформації інституту прокуратури з метою зміцнення законності, розбудови правової держави та громадянського суспільства. Досягнення поставленого завдання є можливим лише за умови повного і точного розкриття змісту поняття «правовий статус органів прокуратури України».

Різні автори, розглядаючи зміст поняття «правовий статус», визначають його або як сукупність прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб [530], або як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та відповідальності індивіда [439, с. 409], або ж як нормативно закріплене становище суб'єкта в суспільстві [178, с. 274]. Якщо уважно проаналізувати ці та інші подібні визначення правового статусу, можна дійти висновку, що основна дискусія стосується визначення елементів правового статусу індивіда, особи чи державного органу, а також визначення того, у яких саме джерелах права закріплюється їхній правовий статус.

Російський дослідник Б.М. Габричидзе до складу юридичної конструкції правового статусу державного органу зараховує такі основні елементи:

- місце державного органу в загальнодержавній системі;
- політична і державно-правова характеристики органу держави;
- основи взаємовідносин цього органу з іншими державними органами;
- принципи організації та діяльності державного органу;
- основи компетенції;
- види правових актів, що видаються цим державним органом [85, с. 10–11].

Наведений перелік елементів правового статусу державного органу може бути узятий за основу, однак слід урахувати і пропозиції багатьох авторів, які до складу елементів правового статусу державних органів зараховують також порядок формування державного органу, порядок його роботи та його відповідальність [187, с. 256–258].

В.Г. Бессарабов та М.А. Косаре, розглядаючи правовий статус особи або органу як особливу форму реалізації їх соціального статусу, зазначають, що він формується на основі закону, інших

нормативних актів, звичаїв, моралі, релігії та громадської думки [44, с. 16]. Не можна повністю погодитися з такою думкою, однак вона має й позитивні аспекти. З одного боку, включення до переліку джерел, у яких закріплюється правовий статус, таких явищ, як звичаї, мораль, релігія, громадська думка тощо, є помилковим, оскільки вони стосуються лише соціального, але аж ніяк не правового статусу особи. З іншого ж боку, раціональним зерном цитованої думки є те, що правовий статус як індивідів, так і державних органів має бути більш чи менш тісно пов'язаним із пануючими в суспільстві звичаями, моральними установками тощо. На прикладі правового статусу прокуратури це можна пояснити так. У суспільстві з невисоким рівнем правосвідомості та правової культури, де самостійний захист громадянином порушеного права через звернення ним до суду не став загальною практикою, наділення прокуратури повноваженнями щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини є необхідним, тоді як в умовах розвинутого громадянського суспільства ці повноваження швидше за все будуть незатребуваними. Саме тому будь-які заходи, спрямовані на вдосконалення правового статусу органів прокуратури, мають бути адекватними рівню розвитку суспільства в цілому, його правової культури, моралі, звичаїв тощо.

Більшість авторів справедливо зазначають, що правовий статус органів державної влади закріплюється нормами права на різних рівнях – Конституції, законів, підзаконних актів. За цією підставою найчастіше окремо виділяють конституційно-правовий статус того чи іншого органу державної влади [34, с. 44]. На думку автора, конституційно-правовий статус будь-якого органу держави, зокрема і прокуратури, є не особливим різновидом правового статусу, а одним, хоча й найважливішим, із його рівнів. Іншими рівнями юридичного закріплення правового статусу прокуратури України є рівень законів та підзаконних актів, у т.ч. і нормативно-правових актів самої прокуратури України. Саме на цих двох останніх рівнях можна говорити про галузеві статуси органів прокуратури – цивільно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий тощо [324].

Аналізуючи думки різних науковців щодо сутності правового статусу як юридичної категорії, не можна не звернути увагу на те, що вони стосуються суб'єктів державної влади – окремих державних органів. Нам здається, що з методологічних позицій –

це надто вузьке трактування. Звичайно, є такі державні органи, які не належать до певної системи органів: Верховна Рада України, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини та ін., проте, якщо державний орган належить до певної системи, то слід розрізняти правовий статус цієї системи і правовий статус її органу.

Найкраще це можна проілюструвати саме на прикладі прокуратури України, у якій у повному обсязі правами й обов'язками наділені лише Генеральний прокурор України і Генеральна прокуратура України. Наявність певних повноважень у прокуратури як системи не означає, що такими повноваженнями наділено окремі органи прокуратури. Наприклад, нагляд за дотриманням законів про оперативно-розшукову діяльність здійснюють лише спеціально уповноважені працівники прокуратури, причому повністю позбавлені цих повноважень районні і прирівняні до них прокурори.

Отже, правовий статус прокуратури є більш широким поняттям, ніж правовий статус її органів. Як і в будь-якій іншій централізованій системі, він визначається не лише в законодавчому порядку, але й управлінськими актами керівників органів прокуратури.

З урахуванням особливостей прокурорської системи, вважаємо, слід виокремити такі елементи її правового статусу:

- місце прокуратури в системі поділу влади, державному механізмі та його складовій частині – державному апараті;
- взаємозв'язки і взаємовідносини прокуратури з іншими владними структурами;
- завдання прокуратури;
- принципи організації і діяльності прокуратури;
- функції прокуратури;
- компетенція (сукупність повноважень) прокуратури (права і обов'язки прокурорів);
- правове становище посадових осіб прокуратури, порядок їхнього призначення і звільнення;
- система правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності.

Зважаючи на це, не можна не звернути увагу на те, що в прийнятому в першому читанні проекті Закону України «Про прокуратуру» (ст. 1, автори народні депутати Верховної Ради України В. Швець, Ю. Прокопчук, В. Сівкович та ін.) прокуратуру

України абсолютно безпідставно назвали органом державної влади, хоча насправді вона являє собою систему органів.

З урахуванням цього питання при вдосконаленні правового статусу прокуратури України мають враховувати кілька аспектів:

- 1) необхідно визначити, які елементи правового статусу прокуратури України слід закріпити в Конституції України, які – на рівні Закону України «Про прокуратуру», процесуальних кодексів та інших законів, а які – на рівні підзаконних актів, зокрема й актів Генеральної прокуратури України;
- 2) слід визначити, які саме зміни з метою вдосконалення діяльності вітчизняної прокуратури мають бути внесені до зазначених нормативно-правових актів.

Напередодні очікуваних істотних змін до Конституції України або прийняття її в новій редакції доцільно визначитись із тим, які питання необхідно закріпити безпосередньо в Основному Законі, а які – у поточному законодавстві, передусім у Законі України «Про прокуратуру». До того ж, на нашу думку, необхідно дотримуватися певної послідовності в законодавчому регулюванні організації і діяльності прокуратури. Слід погодитися із заступником Генерального прокурора України, президентом Української асоціації прокурорів О.М. Шинальським, який пропонує «... перш за все узгодити за змістом і часом процедури внесення змін до розділу VII Конституції України та прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [533, с. 23].

Найважливішим питанням, яке слід вирішити при формуванні відповідної норми (норм) Конституції, є належність прокуратури до певної гілки державної влади або збереження її сучасного стану.

На представницькій міжнародній конференції, яка відбулась у вересні 2006 р. в Академії (тепер Національній) прокуратури України, Генеральний прокурор України О. Медведько оприлюднив наміри керівництва прокуратури інтегрувати прокуратуру до судової влади. У своїй доповіді на конференції він зазначив, що «... віднесення прокуратури до системи судової влади стане фундаментальним принциповим кроком на шляху її реформування, який дозволить забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури в демократичних країнах» [406]. Водночас у



поданому ним законопроекті із цього приводу одному із суб'єктів законодавчої ініціативи пропонується зберегти прокуратуру як єдину централізовану незалежну систему органів, що важко пов'язати з її інтеграцією до судової влади. Вважаємо, що це не сприятиме зміцненню правового статусу прокуратури, скоріше – навпаки, оскільки при цьому неминуче виникне питання про перегляд її функцій, звичайно, у бік скорочення. І те, що ця ідея уже третій рік поспіль не реалізується, певною мірою свідчить про її безперспективність.

На рівні Закону про прокуратуру слід урегулювати повноваження прокуратури наглядового характеру, за винятком нагляду за розслідуванням злочинів, які містяться в КПК України. У Законі «Про прокуратуру» слід також закріпити повноваження прокуратури з нагляду за додержанням законів при проведенні ОРД. Питання процесуального характеру, пов'язані із здійсненням судово-прокурорського представництва, мають і надалі міститися у відповідних процесуальних кодексах.

На конституційному рівні порядком призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора України мають визначатися такі елементи правового статусу прокуратури України, як її місце в системі органів державної влади, а також принципи організації та діяльності. На рівні Закону про прокуратуру має бути переглянута та уточнена ціла низка положень, що визначають характер відносин прокуратури України з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, порядок формування та функціонування органів прокуратури різного рівня (міського, районного, обласного), а також закріплюють механізм державного та громадського контролю за діяльністю прокуратури України.

У Законі України «Про прокуратуру» доцільно безпосередньо врегулювати питання застосування заохочень і дисциплінарної відповідальності прокурорів, складання присяги працівників прокуратури, декларування їхніх доходів і витратків тощо.

У практичній діяльності органів прокуратури велике значення приділяється нормативним наказам Генерального прокурора України. За їхньою спрямованістю ці накази можна поділити на два види: функціональні та організаційно-управлінські. При їх виданні слід забезпечити стабільність цих актів, яка в минулому часто порушувалася через часті зміни керівників прокуратури України.

Вивчення змісту зазначених нормативних документів дає підстави для таких висновків.

**Функціональні (галузеві) накази присвячені:**

- конкретизації завдань прокуратури, визначених Законом України «Про прокуратуру» стосовно окремих функцій (напрямків діяльності) прокуратури;
- поділу обов'язків щодо здійснення нагляду і реалізації інших функцій між певними органами і посадовцями;
- встановленню строків проведення різного роду перевірок, за винятком випадків, коли такі строки визначені безпосередньо в законі;
- встановленню порядку ведення внутрішньої службової документації (висновків, інформацій тощо) щодо реалізації окремих функцій прокуратури.

**Організаційно-управлінські накази прокурорів присвячено:**

- порядку реалізації допоміжних управлінських функцій прокуратури (робота з кадрами, розподіл обов'язків між керівниками прокуратур, інформаційне забезпечення, планування роботи, первинний облік і статистична звітність, контроль виконання, облік нормативно-правових актів та інших документів тощо);
- встановленню порядку ведення управлінської документації.

Природно, що зазначені нормативні акти приймаються в точній відповідності до чинного законодавства, не повинні суперечити йому і можуть бути присвячені лише конкретизації порядку застосування його окремих положень.

#### **1.4. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз**

Конституційно-правові засади організації та діяльності будь-якого органу державної влади, у т.ч. і прокуратури, становлять фундамент його правового статусу. При розгляді конституційно-правового статусу прокуратури України необхідно враховувати кілька ключових позицій:

1. Норми Конституції України за своєю соціально-політичною та юридичною сутністю є неоднаковими, оскільки частина з

них виконує фіксуючу функцію, а частина – програмно-декларативну [322, с. 15–16; 187, с. 46–48]. Якщо не брати до уваги хоча й існуючий, але не досить поширений у світовій практиці досвід розробки тимчасових чи перехідних Конституцій, то найбільш вдалим способом визначення конституційно-правових засад діяльності певного органу державної влади в умовах докорінного реформування структури та принципів діяльності державного механізму є закріплення безпосередньо в нормах Конституції основ кінцевого (модельного) правового статусу органів державної влади, а також визначення засад проміжного правового статусу, яким органи державної влади наділяються на той чи інший перехідний період.

Такий підхід був використаний і при прийнятті чинної Конституції України. Первинна редакція ст. 121 передбачала, що на прокуратуру України покладається підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. У п. 9 Перехідних положень зазначається, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, які регулюють її функціонування.

Незважаючи на зовнішню простоту зазначеного підходу, його надзвичайно складно реалізувати на практиці, оскільки на момент прийняття відповідних конституційних положень законодавець повинен чітко усвідомлювати кінцеву мету та етапи реформування системи органів прокуратури. На жаль, на момент прийняття Конституції України єдиної думки щодо перспективної моделі української прокуратури не існувало, як, до речі, не існує її і тепер. Це стало однією з причин перегляду, відповідно до Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», конституційно-правового статусу прокуратури України та доповнення переліку її функцій функцією нагляду

за додержанням прав і свобод людини і громадянина, а також законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [348].

2. При дослідженні правового статусу прокуратури необхідно враховувати, що безпосередньо питанням організації та діяльності прокуратури присвячено небагато положень Конституції України. Тому слід погодитися з Ю.С. Шемшученком [528, с. 15–19], В.Я. Тацієм [491, с. 20–22], М.В. Косютою [224, с. 17–41] та іншими вченими стосовно того, що для з'ясування ролі прокуратури в державному механізмі аналізу положень Конституції України недостатньо.

3. Аналізуючи правовий статус української прокуратури, не можна ігнорувати зарубіжний досвід організації діяльності прокуратури або аналогічних їй органів чи служб, тому що, як зазначають К. Цвайгерт та Х. Кьотц, «правове дослідження набуває по-справжньому наукового характеру тільки тоді, коли розширюються дослідження норм будь-якої національної системи» [518, с. 11]. Відомо, що досвід європейських країн дозволяє говорити про існування певної концептуальної моделі організації та діяльності інституту прокуратури в умовах демократичного державного режиму та громадянського суспільства. Ігнорування цього досвіду робить неповноцінними не тільки науково-теоретичне дослідження сутності інституту прокуратури, але й будь-які практичні спроби вдосконалення правового статусу, організації та діяльності прокуратури України.

4. Необхідно враховувати загальносвітові тенденції конституціоналізму, якому, на думку В.Є. Чиркіна, властиві підвищена значущість загальнолюдських цінностей, розрив із тоталітаризмом, зближення різних правових систем при більш точному врахуванні власного досвіду [521, с. 33–34]. В аспекті трансформації правового статусу органів прокуратури зазначені тенденції зумовлюють загальне і поступове звуження її наглядових функцій, а також зниження рівня централізації й субординації під час організації та діяльності. Однак необхідно підкреслити, що ці тенденції в будь-якому разі мають реалізовуватися поступово, у міру підвищення рівня правосвідомості і правової культури населення та розбудови громадянського суспільства.

Ставлення до прокуратури як до державного інституту певною мірою визначає собою ступінь деталізації положень про неї в Конституціях різних країн.

Як зазначається в літературі, «у країнах Європи по-різному вирішується питання конституційного врегулювання організації і діяльності прокуратури. За його обсягом країни Європи можна поділити на такі групи, де:

- а) конституціями прокуратури присвячено самостійні структурні елементи (Албанія, Словаччина, Угорщина, Україна);
- б) положення щодо прокуратури містяться в окремих підрозділах, які входять до складу розділів, присвячених судовій владі (Словенія, Португалія);
- в) прокуратурі присвячені окремі статті в конституціях у відповідних розділах і підрозділах (Болгарія, Грузія, Іспанія, Литва, Росія, Чехія, Фінляндія);
- г) слово «прокурор» використовується в конституціях лише щодо службових осіб органів прокуратури окремих країн, зокрема тих, які поряд із суддями входять до складу магістратури (Бельгія, Італія, Греція, Нідерланди, Франція, Швеція);
- д) у конституціях відсутні будь-які згадки про прокуратуру, а її організація і діяльність регулюються виключно ординарними законами (Австрія, Данія, Естонія, Норвегія, Німеччина, Польща, Швейцарія)» [121, с. 117–118].

У рамках романо-германської правової сім'ї материнськими є правові системи Франції та Німеччини, значна кількість інститутів, норм і принципів, у т.ч. у сфері діяльності органів прокуратури, були запозичені іншими країнами, зокрема й Україною [515, с. 421, 467].

У сучасній Франції прокуратура організаційно входить до складу Міністерства юстиції, хоча структура органів прокуратури збігається із структурою судової системи.

Вищою посадовою особою прокуратури є Генеральний прокурор при Касаційному суді. При цьому суді діють Перший генеральний адвокат і 19 генеральних адвокатів. Це – помічники Генерального прокурора, і вони не представляють сторони. При кожному апеляційному суді є також генеральний прокурор зі своїми помічниками, головний з яких має звання генерального адвоката. Генеральним прокурорам при апеляційних судах підпорядковані всі прокурори Франції у сфері впливу цих судів. При судах низової ланки (трибуналах) діють прокурори Республіки [283, с. 100].

Усі прокурори призначаються та звільняються з посади Президентом Франції за рекомендацією міністра юстиції, якому на-

лежать і певні повноваження у сфері контролю за діяльністю органів прокуратури. Зокрема, міністр юстиції наділений повноваженнями давати прокурорам письмові вказівки щодо вчинення ними певних процесуальних дій [90, с. 33].

Особливістю правового статусу французької прокуратури є те, що нормами Конституції регламентуються лише окремі принципові засади її діяльності, тоді як основні норми, які стосуються функціонування органів прокуратури, передбачаються переважно актами процесуального законодавства. Так, у Кримінально-процесуальному кодексі Франції прокуратурі присвячено окрему главу [283, с. 100]. Відповідно до цього кодексу прокурори здійснюють нагляд за застосуванням кримінального закону на всій території, на яку поширюється компетенція відповідного апеляційного суду. Предметом нагляду при цьому є діяльність посадових осіб та агентів судової поліції. Прокурор Республіки приймає скарги та самостійно вирішує питання щодо застосування до них заходів. Він самостійно проводить дії або дає розпорядження про проведення дій із розшуку, переслідування та затримання осіб, винних у скоєнні злочинів. Із цією метою він керує діяльністю посадових осіб судової поліції.

Незалежно від того, за чиєї ініціативи порушено кримінальну справу, виняткові повноваження підтримувати обвинувачення в суді належать прокурору, який, на відміну від присяжних, не підлягає відводу. На прокурора не поширюється поняття «сторона у справі», а тому суд не може вважати його стороною процесу і застосовувати до нього будь-які засоби впливу чи інші санкції, передбачені законодавством [58, с. 205–206].

У Німеччині прокуратура належить до системи органів юстиції і підпорядковується міністерству юстиції: на федеральному рівні – федеральному міністру юстиції, на земельному – земельному управлінню органів юстиції [90, с. 45]. Прокуратура є органом кримінального переслідування, незалежною від суду. Хоча кожна прокуратура існує при відповідному суді, вона здійснює досудове слідство під свою відповідальність і не лише користується послугами поліції, а й самостійно може проводити цілу низку слідчих дій, зокрема обшуки, арешт майна чи прослуховування телефонів [304, с. 29].

У деяких країнах романо-германської правової сім'ї прокуратура наділена окремими елементами функції загального нагляду

за додержанням законів. Наприклад, відповідно до Положення про судоустрій Італії від 20.01.1941 р. прокуратура поряд із функціями організації кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення в суді наділяється «безпосередньою владою щодо примусу у зв'язку з виконанням чи дотриманням законів, коли їх недотримання чи невиконання прямо зачіпає інтереси держави, якщо такого роду дії не відносяться законом до компетенції інших органів» [146, с. 306–307]. Отже, функція загального нагляду за дотриманням законів для італійської прокуратури є другорядною і виконується нею лише тією мірою, якою її не віднесено до компетенції інших органів державної влади. На думку автора, обмеження повноважень італійської прокуратури у сфері загального нагляду пояснюється тим, що централізована державна влада і громадянське суспільство в Італії сформувалися значно пізніше, ніж в інших західноєвропейських країнах. Функціонування італійського державного механізму тривалий час характеризувалося тенденціями авторитаризму, що й призвело до наділення прокуратури контрольно-наглядовими повноваженнями.

Своєрідне місце в системі державного механізму США посідає американська аторнейська служба, повноваження якої в багатьох сферах є аналогічними повноваженням органів прокуратури інших держав. У літературі її нерідко називають прокуратурою, а самих аторнеїв – прокурорами [327, с. 94].

Відповідно до ст. 2 Конституції США, Президент США призначає Генерального аторнея за порадою та згодою Сенату. Аторнейська служба діє як служба державного обвинувачення, наділена правом порушувати кримінальні справи, розслідувати злочини, притягувати злочинців до кримінальної відповідальності, підтримувати державне обвинувачення в суді. У віданні Генерального аторнея перебувають контррозвідка, політична поліція, управління пенітенціарними закладами та справами іммігрантів [440, с. 8].

Характерною особливістю американського законодавства про діяльність аторнейської служби є те, що як на федеральному рівні, так і на рівні штату, організація та діяльність цієї служби регулюються численними актами різної юридичної сили, прийнятими протягом тривалого часу Конгресом США, законодавчими зборами штатів, іншими органами, а також судовими прецедентами, об'єднаними переважно у 28 томах Зводу федеральних законів США та відповідних Зводів законів штатів [319, с. 14–15].

Останнім часом посилюється роль прокуратури США як правоохоронного органу та органу виконавчої влади. Традиційно американська прокуратура має широкі виконавчі повноваження, особливо у сфері розслідування злочинів та кримінального переслідування. Але на початку 80-х років минулого століття у США відбувся перехід від процесуально орієнтованої моделі кримінального судочинства до моделі, яка більшою мірою зорієнтована на боротьбу зі злочинністю та запобігання злочинам. Прокуратура відіграє важливу роль у розслідуванні кримінальних справ. Вона розробляє та координує плани великих секретних розслідувань, з використанням процедур слідчого журі проводить слідство по складних справах, залучає до слідства свідків, вистебовує слідчі матеріали тощо [45, с. 41–42].

Важливе значення для порівняльно-правового дослідження статусу прокуратур України та зарубіжних країн має досвід колишніх соціалістичних держав і республік СРСР.

Особливий інтерес становить білоруський досвід конституційного закріплення правового статусу прокуратури. У Конституції Республіки Білорусь від 27 листопада 1996 р. прокуратурі присвячена окрема 7-ма глава розд. VI (ст. 125–128), у якій прокуратура визначена як самостійний орган державної влади в системі державного механізму. Однак розділ VI цієї Конституції стосується не лише прокуратури, а й Комітету державного контролю, що може створити враження про існування в Білорусі контрольної гілки влади. Справа в тому, що Комітет державного контролю, який здійснює контроль за виконанням бюджету, законодавства з питань державної власності, фінансових і податкових відносин, відповідно до ст. 130 Конституції, утворюється Президентом, який є главою виконавчої влади, а ст. 6 Конституції закріплює поділ державної влади на три традиційні гілки – законодавчу, виконавчу і судову [310, с. 151–153, 170].

Незважаючи на досить проблемне визначення місця контрольних органів у системі державного механізму, Конституція Білорусі закладає міцні підвалини функціонування прокуратури як самостійного органу державної влади, який не входить до жодної із зазначених гілок. З одного боку, прокуратура являє собою єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчих за посадою прокурорів вищим [134], а з іншого – ст. 127 Конституції чітко вказує, що Генеральний прокурор і підпорядковані йому прокурори при здійсненні своїх повноважень є

незалежними. Таке закріплення незалежного статусу прокуратури Білорусі, як і в Україні, є необхідною передумовою ефективного здійснення її функцій.

У ст. 10 Конституції Російської Федерації 1993 р. також записано, що державна влада здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Незважаючи на те, що, за Конституцією РФ, прокуратура належить до судової гілки влади, можна зробити висновок про те, що це певною мірою формальність, оскільки фактично в системі державної влади прокуратура посідає особливе місце. Генеральний прокурор РФ, як і в Україні, відповідно до ст. 129 Конституції, призначається на посаду й усувається з неї за рішенням парламенту – Ради Федерації Федеральних Зборів за поданням Президента РФ. Голова Ради Федерації приводить його до присяги. Прокуратура як федеральний державний орган тісно взаємодіє із законодавчою владою. Генеральний прокурор РФ щорічно подає Палатам Федеральних Зборів РФ і Президенту РФ доповідь про стан законності та правопорядку в державі. Він пропонує і заходи законодавчого характеру, аналізує законодавство з точки зору його застосування, має право законодавчої ініціативи, чого не вправі робити Генеральний прокурор України.

У Конституції Узбекистану органам прокуратури присвячено окрему XXIV главу (ст. 118–121). Стаття 120 Конституції прямо вказує на те, що прокуратура є самостійним органом держави і не належить до жодної з гілок влади [199]. Генеральний прокурор Узбекистану і його заступники призначаються і звільняються з посади тільки Президентом країни, відповідно до ст. 76 і п. 17 ст. 78 Конституції Узбекистану укази Президента затверджує Олій Межлис (парламент) [199]. Закон Республіки Узбекистан «Про прокуратуру», прийнятий 9 грудня 1992 р., у цілому тотожний закону РФ. Основними функціями прокуратури є загальний нагляд за точним дотриманням законів, як це було в СРСР, підтримання державного обвинувачення, розслідування злочинів, участь у засіданнях органів державної влади, розгляд скарг і заяв громадян [199].

Конституція Вірменії від 05.07.1995 р. у ст. 1 і 5 проголосила країну суверенною, демократичною, соціальною, правовою державою, де державна влада здійснюється «на основі принципу поділу законодавчої, виконавчої та судової влади» [196]. За Конституцією, прокуратура віднесена до судової влади. Повноважен-

ня і функції прокуратури мають свою специфіку (ст. 103) [196, с. 129]. Генеральний прокурор республіки призначається на посаду так само, як і в Україні, але за поданням голови уряду [196, с. 116]. Прокуратура Вірменії позбавлена функції загального нагляду, а інші функції є тотожними тим, які має прокуратура України.

Конституція Республіки Молдова в редакції від 19 липня 1996 р. віднесла прокуратуру також до судової влади. Якщо уважно дослідити повноваження і функції прокуратури, принципи її діяльності, можна зробити висновок про те, що, як і в Росії, прокуратуру Молдови слід вважати самостійним органом державної влади [197]. По-перше, це обумовлене наявністю конституційної норми (ст. 124), яка закріпила підпорядкованість прокурорів тільки закону [197, с. 339], по-друге – відсутністю конституційного положення, яке передбачало б підпорядкованість прокуратури будь-якій гілці влади або державному органу. Незважаючи на включення положень про прокуратуру до глави IX «Судова влада», як і в Конституції РФ, структурно прокуратура залишається самостійним державним органом. Генеральний прокурор Молдови, на відміну від Генерального прокурора України, призначається Парламентом (ст. 60) за поданням його голови на 5 років [197, с. 325]. За прокуратурою залишилася функція загального нагляду, як і в колишньому СРСР (ст. 124) [197, с. 339].

Прокуратура Таджикистану також являє собою централізовану систему. Очолює її Генеральний прокурор, який, відповідно до ст. 94 Конституції, підзвітний «Маджлисі Олі Республіки Таджикистан» (парламенту), а також Президенту. Генеральний прокурор Таджикистану та його заступники призначаються і звільняються з посади Президентом (п. 6 ст. 69 Конституції) [198]. Стаття 93 Конституції прямо вказує, що Генеральний прокурор Таджикистану і підпорядковані йому прокурори здійснюють нагляд за дотриманням законів на території держави відповідно до своїх повноважень [198, с. 422]. Водночас ст. 96 Конституції передбачає, що свої повноваження прокурори здійснюють незалежно від інших державних органів, посадових осіб і підпорядковуються тільки закону [198, с. 422].

Прокуратура Республіки Туркменістан відповідно до Конституції, проголошена демократичною, правовою, світською державою з президентською формою правління, заснованою на

принципі поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, що діють самостійно, стримуючи та врівноважуючи одна одну [201]. Генеральний прокурор, його заступники і прокурори областей призначаються і звільняються з посад Президентом країни, який, як і в Республіці Таджикистан, є головою держави і виконавчої влади (ст. 54) [201, с. 434]. Здійснюючи свої наглядові та інші повноваження, прокуратура керується тільки законом (ст. 110–111) [201, с. 445]. Фактично вона є частиною виконавчої влади, тому що повністю підзвітна Президенту держави, який очолює виконавчу владу, що також передбачено Конституцією [201, с. 446].

У Конституції Киргизької Республіки прокуратурі присвячена лише ст. 78 розділу III, яка передбачає, що вона в межах своєї компетенції здійснює нагляд за дотриманням законодавчих актів, кримінальне переслідування та бере участь у судовому засіданні у випадках, передбачених законом [191]. Конституція безпосередньо не відносить прокуратуру до певної гілки влади, тому не можна погодитися із твердженням Ч. Ботоєвої, що тільки в Киргизії прокуратуру віднесено до виконавчої влади [54, с. 10]. Хоча ст. 78, присвячена прокуратурі, міститься в главі «Виконавча влада», проте ст. 69 Конституції встановлюється перелік органів, які належать до виконавчої влади, і прокуратура в ній не зазначена. Якщо врахувати, що Генерального прокурора Киргизької Республіки за згодою Зборів громадських представників (парламенту) призначає та звільняє Президент країни, який також не належить до виконавчої влади, то і прокуратуру Киргизії можна віднести до виконавчої влади лише умовно, як, наприклад, прокуратуру РФ – до судової влади [200, с. 395].

Прокуратура Азербайджану належить до судової влади, і їй присвячені ст. 160–162 Конституції [189, с. 94]. Відповідно до ст. 161, прокуратура здійснює нагляд за дотриманням законів, підтримує державне обвинувачення в суді, виступає в суді з позовом, порушує кримінальні справи і веде слідство, виносить протести на рішення судів [189, с. 94]. Генеральний прокурор призначається на посаду Мілі Меджлісом Республіки (парламентом) за поданням Президента, а звільняється Президентом лише за погодженням з Мілі Меджлісом [189, с. 77].

У Грузії, як і в інших країнах пострадянського простору, державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодав-

чу, виконавчу і судову [190]. Пункт 1 ст. 94 Конституції Грузії встановлює, що прокуратура є «установою судової влади». Повноваження і функції її значно обмежені, вона позбавлена функції загального нагляду і здійснює лише кримінальне переслідування, нагляд за дізнанням і виконанням покарань, а також підтримує державне обвинувачення [190, с. 204]. Призначає Генерального прокурора Грузії Парламент за поданням Президента.

Діяльність прокуратури Латвійської Республіки регламентується Законом Латвійської Республіки «Про прокуратуру» від 19 травня 1994 р. із змінами і доповненнями [95, с. 56–58], у Конституції ж узагалі відсутній такий термін, як прокурор [192]. Якщо врахувати те, що Генеральний прокурор призначається на посаду Сеймом за поданням Голови Верховного Суду, то прокуратуру лише умовно можна віднести до судової гілки влади [95, с. 56–58]. Вона самостійно здійснює повноваження в межах встановленої законом компетенції. Виходячи з вищевказаного, не можна погодитися з Л.Р. Грицаєнком, який, не обґрунтовуючи свою позицію, відніс прокуратуру Латвії до судової влади [95, с. 56–58]. Відповідно до ст. 22 зазначеного Закону, прокуратура Латвії являє трирівневу систему органів, яку очолює Генеральний прокурор. Найвищим органом є Генеральна прокуратура, низовими – прокуратури міст і районів, а між ними – прокуратури судових округів [95, с. 56–58].

Конституцією Литовської Республіки країна проголошена незалежною, демократичною республікою, у якій державна влада здійснюється Сеймом, Президентом і Урядом Республіки, а також судом [193]. На відміну від Конституції Латвії, у гл. 9 Конституції Литви, яка присвячена Суду (ст. 109–118), ст. 118 прямо визначає повноваження прокуратури [193, с. 612]. Законом «Про прокуратуру» від 13 жовтня 1994 р. визначені структура прокуратури та порядок її діяльності. Якщо в Латвії Генеральний прокурор призначається на сім років Сеймом країни, то в Литві – Президентом республіки [95, с. 59–61]. Ураховуючи, що Конституція Латвії відносить прокуратуру до судової гілки влади і її повноваження в основному стосуються підтримання державного обвинувачення, хоча здійснюються і кримінальне переслідування, і контроль (не нагляд) за органами дізнання і досудового слідства, прокуратуру Латвії слід відносити до судової влади.

На відміну від Конституції Латвії і Литви, Конституція Естонської Республіки передбачає й інші інститути, до яких

перейшла частина функцій прокуратури [188]. Тому прокуратуру Естонії доцільно розглядати разом із традиційним для цієї країни інститутом Канцлера юстиції, який здійснює функцію нагляду за відповідністю Конституції і законам держави правових актів законодавчої і виконавчої влади, а також місцевого самоврядування. Ураховуючи порядок призначення та інші повноваження Канцлера юстиції, його посаду можна віднести до законодавчої влади, однак він виконує функції, які в більшості пострадянських країн знаходяться у віданні прокуратури. Прокуратура в Естонії вважається урядовою установою, яку очолює державний Генеральний прокурор. Вона перебуває у сфері управління Міністерства юстиції. Відповідно до Закону Естонії «Про прокуратуру» від 11 травня 1998 р., прокуратура проводить необхідну слідчу діяльність для попередження і розкриття злочинів, керує досудовим слідством, забезпечуючи його законність і наслідки, підтримує в суді державне обвинувачення, а також згідно із законом виконує деякі інші функції [95, 46–48]. Ураховуючи, що прокуратура підпорядкована Міністерству юстиції, її слід віднести до виконавчої гілки влади.

Суттєві зміни, які сталися наприкінці 80–90-х років ХХ ст. у процесі реформування політичної і правової систем східноєвропейських держав, які раніше входили до соціалістичного табору, вплинули і на державно-правовий статус прокуратур цих країн. Зміни в правовому статусі прокуратури відображали розклад політичних сил у суспільстві, прагнення пристосувати статус прокуратури до її статусу в країнах Західної Європи.

Характерною особливістю правового статусу прокуратур цих країн є їхня спрямованість на охорону прав і свобод громадян. Але слід підкреслити, що прокуратура як державно-правовий інститут в усіх східноєвропейських країнах збереглася, а в деяких і зміцнилася.

Так, у Республіці Болгарія, згідно із ст. 126 розділу VI Конституції 1991 р., прокуратуру віднесено до судової влади [195].

В Угорщині, як і в Україні, до цього часу деякі реформатори намагалися підпорядкувати прокуратуру виконавчій владі. Так, у травні 1998 р. Уряд Угорщини запропонував змінити конституційний статус прокуратури, підпорядкувавши її Міністерству юстиції, одночасно зберігаючи за нею незалежність від владних структур. Але ця поправка в Парламенті підтримки не знайшла [438, с. 61].

Згідно із ст. 64 Конституції Республіки Польща, прокуратуру віднесено до виконавчої влади. Генеральний прокурор одночасно займає і посаду Міністра юстиції [2].

Відповідно до ст. 131 Конституції Румунії, «...прокурори здійснюють свою діяльність ... під адміністративним управлінням Міністерства юстиції» [206, с. 233]. Це означає, що вона входить до складу виконавчої влади. Водночас у Конституції глава 6 «Судова влада» містить норми, що регулюють діяльність як судів, так і прокуратури. Це дає підстави і вченим, і практикам відносити прокуратуру одночасно і до судової, і до виконавчої влади.

Здійснений порівняльний аналіз дозволяє виявити певні закономірності в організації і діяльності органів прокуратури зарубіжних країн, які так чи інакше мають ураховуватися як в процесі визначення місця прокуратури України в механізмі держави, так і в практичній діяльності з удосконалення її роботи.

У першу чергу привертає увагу те, що принципи організації, функції і повноваження органів прокуратури зарубіжних країн практично не залежать від форми державного правління (монархія чи республіка) та форми державно-територіального устрою (унітарна чи федеративна держава). Це пояснюється єдністю завдань, що ставляться перед прокуратурою в переважній більшості держав світу, а саме – забезпечення реалізації публічних інтересів держави та суспільства у сфері функціонування правової і, зокрема, судової системи. У той же самий час спостерігається досить чіткий взаємозв'язок між функціями, виконання яких покладається на органи прокуратури, та типом існуючого в тій чи іншій державі політичного режиму. Чим вищим є ступінь розвитку демократії та громадянського суспільства, тим вужче коло наглядових повноважень, яке надається органам прокуратури, а в багатьох випадках, як це можна спостерігати на прикладах Франції, Німеччини чи США, наглядові функції не притаманні прокуратурі взагалі. І навпаки, у країнах з авторитарним режимом прокуратура часто виконує функцію загального нагляду, а в тоталітарних режимах прокуратура повністю перетворюється на репресивний орган.

У такому плані особливий інтерес становить організація діяльності органів прокуратури в державах – колишніх соціалістичних республіках, форма устрою яких і, зокрема, політичний режим зазнають докорінних змін. У колишніх соціалістичних республіках, що стали на шлях розбудови демократії та громадянського

суспільства, прокуратура більш чи менш швидко і поступово втрачає наглядові повноваження, перетворюючись на структуру, основним завданням якої є підтримання державного обвинувачення в суді та представництво в суді інтересів держави чи громадянина. Цю тезу підтверджує також і здійснений у попередньому підрозділі роботи аналіз історичних процесів розвитку інституту прокуратури в західноєвропейських країнах (Франція, Німеччина, Іспанія, Італія і т.д.), де прокуратура наділялася наглядовими повноваженнями лише в періоди абсолютизму чи авторитаризму.

З іншого боку, у тих колишніх радянських республіках, де зберігається авторитарний, а в Туркменистані – тоталітарний режим, прокуратура поряд із функціями підтримання державного обвинувачення в суді та представництва в суді інтересів держави чи громадянина наділяється широкими наглядовими повноваженнями, перебуваючи при цьому під достатньо сильним впливом з боку виконавчої влади або глави держави.

Проте цей зв'язок не можна розуміти лише як пряму поєднану залежність функцій органів прокуратури та її місце в механізмі держави від існуючого в державі політичного режиму, оскільки характер таких взаємозв'язків є значно глибшим. Авторитарний та тоталітарний режими можуть існувати лише в країні, суспільству якої властиві низький рівень правосвідомості та правової культури, правовий нігілізм, недовіра населення до держави та права взагалі. За таких умов індивід, як правило, неспроможний або не бажає захищати свої права та інтереси в суді, а тому підтримання законності та правопорядку здійснюється переважно шляхом втручання держави в інших формах, однією з яких і є загальний нагляд прокуратури за додержанням законів.

Існування ж демократичного режиму та громадянського суспільства з розвинутою та доступною судовою системою та стабільним законодавством означає, що переважна більшість громадян здатна самостійно захищати свої законні права та інтереси в судовому чи позасудовому порядку, а потреба в прокурорському надгляді залишається лише в тих сферах, де можливості самостійного захисту прав громадянином об'єктивно обмежені – тобто у сферах нагляду за діяльністю органів дізнання та досудового слідства та нагляду за дотриманням законів при виконанні кримінальних покарань.

Неправильним було б вважати, що відмова від наглядових повноважень прокуратури є обов'язковою передумовою формування демократичної правової держави. Не відмова від наглядових повноважень прокуратури є способом побудови демократії, а реальне існування демократичного режиму дозволяє звужувати наглядові повноваження прокуратури чи взагалі відмовлятися від них. Тобто виключно за умови посилення демократичних засад діяльності державного механізму та розбудови громадянського суспільства можлива трансформація інституту прокуратури на зразок країн Західної Європи, що може бути визначено лише досить віддаленою перспективною метою української держави. Прискорене обмеження наглядових повноважень прокуратури України обов'язково призведе до протилежного результату – зниження рівня правової захищеності індивіда.

У нинішніх умовах надзвичайно високого рівня корупції в багатьох органах державної влади та місцевого самоврядування, непоодиноких випадків винесення судами неправомірних рішень органам прокуратури України має бути властива сувора ієрархічність та централізованість, як це передбачено чинним Законом України «Про прокуратуру».

В авторитарній і тим більше в тоталітарній державі позасудовий прокурорський нагляд можна взагалі розглядати як обов'язковий атрибут командно-адміністративної системи, яка поширюється не лише на економічні процеси, але й на інші сторони життя суспільства. Про це свідчить власний досвід роботи автора в органах прокуратури як у районній, так і у вищих її ланках. Можна згадати про те, що в СРСР і Українській РСР прокуратура боролася, здебільшого безуспішно, з такими явищами, які були витоком самої адміністративно-командної системи і породженим нею тотальним плануванням усього і вся: приписками показників виконання планів, випуском недоброякісної продукції, невиконанням планів поставок, простоями рухомого складу на залізниці, а в середині 80-х роках ХХ ст. прокурори здійснювали нагляд навіть за додержанням законів, спрямованих на впровадження науково-технічного прогресу. У той же самий час правозахисна складова в діяльності прокуратури перебувала на другому плані. Саме в ті часи серед політиків і юристів Заходу сформувався різко негативне ставлення до загального нагляду прокуратури (який вони, без достатніх підстав, вважали тотальним надглядом). Ці підходи не змінилися і щодо прокуратури демократичної України.



Життєві реалії підштовхують до висновку, що існування прокурорського нагляду може відповідати не лише потребам існування антидемократичного, але й демократичного режиму, яким, у принципі, є політичний режим України. Причина полягає в недосконалості молодого української демократії, у якій інколи широкий спектр прав і свобод людини ототожнювався із вседозволеністю, свобода з анархією, а наявність владних повноважень – із безвідповідальністю.

Не враховуючи цього, представники структур ПАРЄ, зокрема Комісії з демократії через право (Венеціанської комісії), у своїх претензіях до України сформувавши три постулати, розглядаючи їх як догми, що не підлягають обговоренню:

- 1) прокурорський нагляд суперечить принципу верховенства права;
- 2) дана функція ставить прокуратуру над іншими державними органами;
- 3) прокуратура загрожує підривом незалежності судової влади [323; 67].

Навіть переорієнтацію діяльності прокуратури України на захист прав і свобод вважають порушенням принципу верховенства права, забуваючи про те, що правозахист є найважливішим обов'язком держави, усіх її органів, у тому числі й прокуратури.

Начальник головного управління нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод громадян Генеральної прокуратури України С. Домбровський обґрунтував необхідність збереження наглядової функції прокуратури таким чинниками:

- її спрямованістю на захист прав громадян, широкою палітрою цих прав, закріплених майже в 40 статтях Конституції України;
- обмеженістю або відсутністю належних механізмів правозахисту;
- недостатньою правовою обізнаністю громадян, неспроможністю значної частини оплатити адвокатські послуги;
- поширеністю порушень закону в діяльності правоохоронних і контролюючих органів;
- складними умовами перехідного періоду;
- слабкістю державного і відомчого контролю [123, с. 3–6].

Відомі українські правознавці Ю. Шемшученко та Г. Мурашин вважають, що «серед вимог, що ставляться перед нами, чи-

мало суб'єктивних вимог, а головне, органічної прихильності європейців до своїх систем. Звідси – намагання представити сучасну прокуратуру України як пережиток радянської системи з її зайвою централізацією і незалежністю від будь-яких органів на місцях, а невходження її до жодної з гілок влади – як порушення принципу поділу влади» [529, с. 9].

«Наші законодавці повинні зрозуміти, – зауважив В. Долежан, – що йдеться про захист національних інтересів і, ширше, про один з елементів її національної безпеки» [121, с. 122]

Відповідно до цих змін на прокуратуру було покладено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Автор категорично не погоджується з висновками Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 р. № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», згідно з якими зазначені зміни до Конституції є поверненням України в минуле. Висувається вимога якнайшвидше скасувати функцію загального нагляду і передати її судовій владі, у першу чергу адміністративним судам [347]. Вважаємо, що такий висновок є передчасним, науково не обґрунтованим та не відповідає реальному стану справ в Україні. По-перше, встановлення нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами – це не відновлення всеохоплюючого загального нагляду, оскільки стосується лише однієї, хоча і досить широкої за своїм складом, предметної сфери нагляду. По-друге, як уже зазначалося, у деяких зарубіжних країнах, у т. ч. і державах – членах Ради Європи, наприклад, в Італії, на органи прокуратури також покладаються певні наглядові повноваження, і це не викликає заперечень та нарікань із боку Ради Європи та її органів. По-третє, таке розширення наглядових функцій прокуратури України є адекватним рівню правової культури населення, зокрема, унаслідок його неготовності активно, самостійно й ефективно захищати свої права та законні інтереси за допомогою судових процедур.

Показовим у цьому є досвід Російської Федерації. Як зазначав колишній Уповноважений РФ при Європейському суді з прав

людини П. Лаптев, після обмеження в Росії наглядових повноважень прокуратури різко зросла кількість звернень громадян до цього Суду, хоча кількість задоволених Європейським судом із прав людини скарг все одно залишається мізерною [247, с. 136–137].

Важливе значення має оптимальне вирішення питання про те, чи закріплювати перелік функцій прокуратури безпосередньо в Конституції України, чи зробити це в Законі України «Про прокуратуру». Як уже зазначалося, у країнах Європи це питання вирішується по-різному. Встановлення прокурорських функцій в Основному Законі сприяє передбачуваності і стабільності діяльності прокуратури, підвищенню її авторитету в суспільстві, є свідченням зрілості правової системи. Це не створює труднощів ні в державі з давніми демократичними традиціями, ні в тоталітарній чи авторитарній державі. У першому випадку визначення функцій прокуратури є наслідком консенсусу політичних сил у парламенті і не викликає потреб у зміні. У другому випадку зробити це дуже легко з огляду на формальність внесення змін до Конституції (згадаймо, як це робилося в Радянському Союзі – швидко і одноставно).

На наш погляд, зазначена проблема має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення. Якщо припустити, що під впливом експертів Ради Європи з Конституції буде вилучений нагляд за додержанням і застосуванням законів, то, безсумнівно, дуже швидко всі зрозуміють згубність такого кроку. Але виправляти помилку буде дуже важко, оскільки для цього доведеться знову вносити зміни до Конституції, що, як відомо, є складною процедурою. Гадаємо, що достатньо у відповідній нормі Конституції просто записати: «Функції і повноваження прокуратури визначаються законом». В умовах існуючої в Україні політичної і правової нестабільності це сприяло б оперативному вирішенню питань участі прокуратури в боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

Жорстка фіксація функцій прокуратури в Конституції України на етапі реформування системи органів державної влади, проведення судової та правової реформ могли би стати суттєвим стримуючим фактором у процесі трансформації правового статусу прокуратури.

Проте перейти до такої моделі краще було б пізніше, після стабілізації політичної і правової ситуації в країні. Як приведен-

ня правового статусу прокуратури України у відповідність до потреб суспільства, що розвивається, а не в контексті повернення до радянської ідеології організації та діяльності прокуратури, слід розглядати внесення змін до ст. 121 Конституції України Законом від 08.12.2004 р. № 2222-IV.

Це відображає і ситуацію із захистом прав і свобод громадян в Україні. Низький рівень правосвідомості і правової культури суспільства, відсутність доступної правової допомоги, інші фактори, які обмежують доступ широких верств населення до правосуддя (судова тяганина та невиконання судових рішень, високі ставки судового збору та витрат для ведення судового процесу), призводять до того, що значна кількість громадян неспроможна захищати свої права в суді.

Одним із шляхів виходу із цієї ситуації є активізація виконання прокуратурою України функції представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. У зв'язку з цим визначення функцій прокуратури, яке передбачено чинною Конституцією України, слід розглядати не як повернення до радянської ідеології, оскільки це не ідеологічна проблема, а як важливе досягнення українського конституціоналізму, спрямоване на забезпечення прогресивного розвитку державотворчих процесів та підвищення рівня правової культури населення.

У цілому правовий статус прокуратури України не слід розглядати як статичний та незмінний. Визначення нормами Конституції України прокуратури як самостійної системи органів державної влади, що не належить до жодної з гілок влади, на нашу думку, є позитивним здобутком українського конституціоналізму, оскільки саме такий статус прокуратури дозволить повноцінно виконувати покладені на неї функції. Водночас у процесі здійснення правової, адміністративної та судової реформ повинна відбуватися поступова еволюція в організації та діяльності прокуратури України, яка була б адекватною змінам у правосвідомості та правовій культурі населення і спрямованою на підтримання кінцевої мети – розбудови правової держави та громадянського суспільства в Україні.

# Система та функції прокуратури України в умовах сучасного державотворення

## 2.1. Теоретичні засади побудови системи органів прокуратури

Прокуратура України, відповідно до ст. 6 і 13 Закону України «Про прокуратуру», є єдиною системою, що здійснює від імені держави нагляд за дотриманням діючих на її території законів. Саме тому, досліджуючи організаційну побудову прокуратури, необхідно керуватися системним підходом, в основі якого лежить вивчення будь-якого об'єкта як складної цілісної системи. При цьому слід урахувувати такі принципи системного підходу:

- цілісність – дозволяє розглядати одночасно систему як єдине ціле і водночас як підсистему для вищих рівнів;
- ієрархічність – наявність множинності (як мінімум двох) елементів, побудованих на засадах підпорядкування елементів нижчого рівня елементам вищого рівня;
- структуризація – дозволяє аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язки в межах конкретної організаційної структури.

Як правило, процес формування системи обумовлений не тільки і не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що організація як система являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють цілісність, тобто внутрішню єдність, нерозривність, взаємний зв'язок. Будь-яка організація (і прокуратура не є винятком) являє собою відкриту систему, оскільки взаємодіє із зовнішнім середовищем. Вона отримує з навколишнього середовища ресурси

у вигляді кадрів, фінансів, енергії, інформації, обладнання тощо, які стають елементами її внутрішнього середовища.

Структуру органів прокуратури України можна зобразити за допомогою схеми (рис. 1).

Генеральну прокуратуру України і водночас систему органів прокуратури очолює Генеральний прокурор України, який має першого заступника і заступників. У Генеральній прокуратурі створено Колегію у складі Генерального прокурора України, його першого заступника, заступників та інших прокурорських працівників. Крім того, до структури Генеральної прокуратури України входять: головні управління, управління і відділи [352]. Керівники головних управлінь і відділів на правах управлінь є старшими помічниками, а їх заступники і начальники відділів у складі управлінь – помічниками Генерального прокурора України [370]. 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,

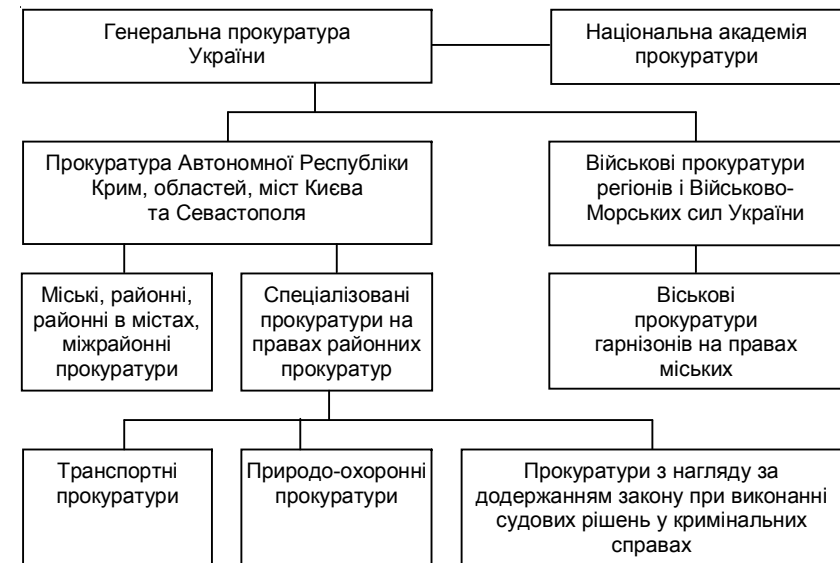


Рис. 1. Структура органів прокуратури України

старших прокурорів-криміналістів і прокурорів-криміналістів, старших слідчих і слідчих з особливо важливих справ.

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

Середньою ланкою органів прокуратури є прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, віськові прокуратури регіонів, Військово-Морських сил України (на правах обласних).

У складі прокуратури Автономної Республіки Крим, обласних та прирівняних до них прокуратур створюються колегії, управління та відділи. Їх очолюють начальники управлінь і відділів, які одночасно є старшими помічниками і помічниками прокурорів АРК і областей. У зазначених прокуратурах також існують 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.

Прокуратурами низової ланки є міські, районні, міжрайонні і районні в містах прокуратури; військові прокуратури гарнізонів (на правах міських) та інші спеціалізовані прокуратури (на правах районних).

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

Слід звернути увагу на специфіку елементів, що утворюють структуру органів прокуратури, у якій окремі функції виконуються не підрозділами, а особами, що займають певні посади: помічниками і старшими помічниками міськрайонних прокурорів, а також слідчими, старшими слідчими та слідчими з особливо важливих справ.

Ураховуючи, що будь-яка система являє собою певну кількість взаємопов'язаних та взаємодіючих між собою елементів, систему органів прокуратури слід розглядати не лише як сукупність органів, але й ураховувати характер управлінських та організаційних зв'язків між ними.

Об'єднання органів і підрозділів прокуратури в організаційну структуру, тобто в систему, відбувається шляхом визначення і розподілу функцій, повноважень, установаження взаємовідносин

між її елементами. Вони становлять взаємозв'язки елементів структури, основним змістом яких є взаємодія.

Зв'язки всередині системи прокуратури можуть бути вертикальними, тобто пов'язувати елементи на основі підзвітності та підконтрольності, і горизонтальними, тобто забезпечувати зв'язок з однопорядковими системами всередині системи.

Виділення вертикальних і горизонтальних зв'язків між елементами структури базується на відносинах субординації і координації, тобто підпорядкованості й погодження поведінки суб'єктів відносин. Такий характер взаємозв'язків визначає лінійно-функціональний принцип організаційної структури, за яким і 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 керівникові вищого рівня.

Аналіз діяльності прокуратури показав, що саме лінійна структура управління має певні переваги, а саме: єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; чітку систему взаємозв'язків між керівником і підлеглим; швидкість реакції в реагуванні на вказівки; отримання виконавцями пов'язаних між собою розпоряджень і завдань, забезпечених ресурсами; особиста відповідальність керівника за кінцеві результати діяльності свого підрозділу.

Кожний керівник прокуратури України безпосередньо підпорядкований, а відтак підзвітний і підконтрольний лише одному керівникові і через нього пов'язаний із вищою системою. Лінійний керівник, керуючись принципом єдиноначальності, відповідає за діяльність підпорядкованих йому органів і підрозділів.

Практика показала, що лінійна структура є досить ефективною, тому що створюється на чітких і простих відносинах підпорядкованості. За таким принципом в органах прокуратури України складаються взаємовідносини, відбувається розподіл повноважень і функцій між прокурорами (їх заступниками) і очолюваними ними управліннями та іншими підрозділами органів прокуратури відповідного рівня [476, с. 35–67]. Тобто прокурори всіх рівнів, у тому числі міст, районів, областей, Автономної Республіки Крим, інших прирівняних до них прокуратур, видають накази, вказівки, розпорядження, які є обов'язковими для

виконання підлеглими працівниками. Таким чином, законодавче закріплення отримали лише відносини підпорядкованості.

Такий розподіл, як свідчить здійснене дослідження, хоч і відображає дійсність, але все ж таки є дещо однобічним. Тому, ураховуючи думку Б. Курашвілі [243, с. 73], В. Афанасьєва [21, с. 77] та Ю. Козлова [175, с. 17] із цього приводу, можна зробити висновок, що система органів прокуратури базується на організаційних зв'язках трьох видів.

До першого виду слід віднести організаційні зв'язки, що існують на основі субординації або підлеглості. Такі зв'язки до певної міри умовно можна віднести до управлінських. За ними реалізується цілеспрямований управлінський вплив вищих органів прокуратури (суб'єктів управління) на нижчі органи прокуратури, підрозділи, посадових осіб (об'єкти управління).

До другого виду організаційних зв'язків, що відображають організаційні відносини, слід віднести зв'язки, що побудовані на принципі реордінації, тобто зворотного впорядкування, яке виникає між суб'єктом управління і об'єктом на зразок зв'язку «знизу – угору». Підставою для виникнення організаційно-управлінських відносин можуть бути як вказівки керівників прокуратури своїм підлеглим, так і звернення останніх до своїх керівників з приводу вирішення тих чи інших питань організаційно-управлінського характеру.

Третім видом зв'язку, що використовується в організаційній структурі системи органів прокуратури, є зв'язок на зразок «суб'єкт – суб'єкт», «об'єкт – об'єкт». Подібний тип зв'язку формується за принципом координації або погодження поведінки суб'єктів і об'єктів управління. Такий зв'язок, як правило, забезпечує взаємодію окремих органів прокуратури та їх структурних елементів завдяки добровільній згоді елементів, які її становлять. Набутий автором досвід роботи в прокуратурі свідчить, що головним стимулюючим фактором для такої поведінки непідпорядкованих один одному органів прокуратури, окремих підрозділів або співробітників є участь у спільному виконанні завдань, що стоять перед системою органів прокуратури. Зокрема, ідеться про взаємозв'язок функцій прокуратури і взаємодію суб'єктів їх реалізації.

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 р. № 53 (далі – Регламент) [353].

Керівництво Генеральною прокуратурою України, відповідно до ст. 14 Закону України «Про прокуратуру», здійснює Генеральний прокурор України. Заступники Генерального прокурора України організовують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів згідно з розподілом обов'язків, встановленим Генеральним прокурором України, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їхньої компетенції [377].

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 України [352].

Наказами 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 забезпечення [370].

Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їхніми 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.

Сьогодні 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 ним закріплюється зона управлінського впливу, тобто перелік прокуратур 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, вказівок, доручень керівництва Генеральної прокуратури України, розглядають звернення, вивчають внесені акти прокурорського реагування та інші документи закріплених за ними прокуратур, надають їм фахову практичну і методичну допомогу.

Прокурори управлінь та відділів відповідають за вплив запланованих заходів та управлінських рішень на ефективність роботи цих прокуратур із відповідного напрямку діяльності.

Порядок представництва Генеральної прокуратури в загальних судах, спеціалізованих судах при розгляді звернень громадян і організацій, які надходять до Генеральної прокуратури України та її посадових осіб, визначаються Генеральним прокурором України або виконуючим його обов'язки.

Перший заступник та заступники Генерального прокурора України підписують довіреності, позови, заяви, апеляційні і касаційні скарги, заяви про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими чи винятковими обставинами, які подаються до судів загальної юрисдикції, по справах, у яких Генеральна прокуратура України та її посадові особи є сторонами або суб'єктами оскарження.

Діяльність Генеральної прокуратури України здійснюється в умовах гласності [371]. Офіційні повідомлення засобам масової інформації від імені Генеральної прокуратури України направляються прес-службою Генеральної прокуратури України.

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

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.

В організаційному устрої прокуратури України існують деякі проблемні питання.

Відомо, що підсистема військових прокуратур має середню ланку в особі військових прокуратур регіонів і Військово-Морських сил України (на правах обласних). Натомість природоохоронні прокуратури і прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах безпосередньо підпорядковані прокуратурам областей.

Компетенцію спеціалізованих і територіальних прокурорів досить чітко розмежовано в наказі Генерального прокурора України № 7-гн від 26 грудня 2005 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [364].

Така чіткість відсутня в поділі компетенції між територіальними і спеціалізованими природоохоронними прокуратурами, компетенція яких поширюється або на регіон, або на частину регіону, у якому функціонує кілька таких прокуратур. Цьому перешкоджає відсутність галузевого наказу Генерального прокурора України щодо організації прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону природи. Це покладає на регіональних прокурорів обов'язок визначити обсяги предметної й об'єктної компетенції природоохоронних прокуратур з урахуванням стану екологічної безпеки в АРК, області чи місті-регіоні. Проте підходи до визначення критеріїв такого поділу мають бути однаковими.

На нашу думку, до компетенції природоохоронних прокуратур потрібно віднести нагляд за додержанням:

- а) законів органами екологічного контролю з урахуванням функцій, покладених на них відповідними нормативними актами;
- б) природоохоронного законодавства на об'єктах народного господарства, діяльність яких становить найбільшу екологічну небезпеку.

Слід звернути увагу й на недосконалість організаційної структури транспортних прокуратур. За радянських часів і в незалежній Україні вона неодноразово змінювалася, і останні зміни були пов'язані з ліквідацією шести транспортних прокуратур на правах обласних, які існували поряд з відповідними управліннями залізниць, оскільки Укрзалізниця є основним об'єктом, на який поширюється компетенція транспортних прокуратур. Нинішні транспортні прокуратури підпорядковані прокуратурам областей. Це не відповідає лінійній суворо централізованій системі управління залізничним транспортом і залізничними перевезеннями. Компетенція транспортних прокуратур за територіальною ознакою, коли до відання однієї прокуратури належить нагляд за об'єктами, розташованими одночасно в декількох регіонах, створює великі організаційні труднощі не лише при здійсненні прокурорського нагляду, але й при реалізації інших функцій прокуратури.

Виходячи з цього, можна вважати за потрібне ще раз повернутися до даного питання і розв'язання його з урахуванням необхідності підвищення ефективності прокурорського впливу на забезпечення законності в транспортній галузі. Існує також проблема розмежування компетенції між прокуратурами міст і прокуратурами районів у містах з районним поділом. Існування таких міських прокуратур не може розглядатися як поява ще однієї ланки прокурорської системи, оскільки такі районні прокуратури, як і прокуратури сільських районів, в організаційному плані підпорядковані прокуратурам областей. Вони реалізують окремі функції і повноваження прокуратури в обмежених масштабах.

Це особливо стосується поділу функцій і повноважень між прокуратурами міст із районним поділом і прокуратурами районів у цих містах. Наприклад, С. Славський та А. Зимовець свого часу запропонували покласти на прокурорів таких міст координацію діяльності районних прокуратур по боротьбі зі злочинністю, надання їм методичної допомоги, сприяння у виявленні та впровадженні позитивного досвіду [441, с. 76].

Відповідно до наказу Генерального прокурора України № 1/2 від 26 серпня 2005 р. «Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом» [379] міські прокуратури здійснюють:

- 1) 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 виданих ними правових актів;
- 2) нагляд за додержанням законів підприємствами, що забезпечують життєдіяльність міста, перелік яких визначається відповідними наказами прокурорів областей;
- 3) нагляд у межах своєї компетенції здійснюють за додержанням законів у діяльності міських органів внутрішніх справ, податкової міліції, служби безпеки, міських ізоляторів тимчасового утримання, приймальників-розподільників та притулків для неповнолітніх;
- 4) проводять досудове слідство по кримінальних справах, порушених міською прокуратурою, та по 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 по кримінальних справах, які перебувають у провадженні слідчих прокуратури міста, а також піднаглядних їй органів внутрішніх справ і податкової міліції;
- 6) підтримання державного обвинувачення по кримінальних справах, які розслідувалися слідчими прокуратури міста, по інших справах за дорученням прокуратур вищого рівня, а також із власної ініціативи з урахуванням актуальності та складності тих, по яких обвинувальний висновок затверджено прокурором міста;
- 7) участь у розгляді судами справ за заявами та позовами міської прокуратури, у справах, порушених 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) звернення з апеляційними і касаційними поданнями на незаконні судові рішення та про перегляд рішень суду за нововиявленими та винятковими обставинами, порушення клопотання перед прокуратурами вищого рівня про перегляд судових рішень у порядку виключного провадження по справах, розглянутих судами за участю працівників міської прокуратури;
- 9) розгляд звернень 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 названого наказу, а також обласних і центральних органів влади, покладено на прокурорів відповідних районів.

Разом з тим слід зазначити, що прокурорам міст із районним поділом надані повноваження щодо координації діяльності по боротьбі зі злочинністю всіх правоохоронних органів міст незалежно від адміністративного поділу.

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

- 1) розслідування складних і багатоепізодних кримінальних справ спільно з районними прокуратурами;
- 2) підтримання державного обвинувачення в судах по 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.

Отже, у теоретичному плані управлінський вплив міських прокуратур на районні прокуратури в цих містах відбувається у двох формах:

- 1) шляхом делегування окремих повноважень прокуратурам міст у наказі Генерального прокурора України;
- 2) шляхом надання їм доручень керівниками обласних і прирівняних до них прокуратур.

Вважаємо, що ці положення мають знайти відображення в Законі України «Про прокуратуру», відповідну статтю якого слід викласти так:

«Прокуратури міст, у яких існують районні прокуратури, реалізують функції і здійснюють повноваження з питань, які їм

делеговані Генеральною прокуратурою України або у випадках виконання доручень прокурорів вищого рівня».

Поза цими межами прокурори міст із районним поділом не мають права втручатися в роботу районних прокуратур у містах, яка пов'язана з виконанням їх процесуальних, управлінських та наглядових повноважень (п. 2 зазначеного наказу). Очевидно, що суперечки із цього приводу мають розв'язуватися прокурорами вищого рівня.

У зв'язку з визначенням суті організаційних повноважень прокуратур обласного рівня стосовно міських і районних прокуратур не можна не висловитися з приводу позиції заступника Генерального прокурора України О. Шинальського. Вона є досить прямолінійною і полягає в тому, що прокурори областей і прирівняні до них взагалі не мають права контролювати роботу підпорядкованих прокуратур, перевіряти їхню діяльність [534].

Очевидно, це продиктоване піклуванням про забезпечення незалежності прокурорів, яка є одним із принципів організації і діяльності прокуратури. Чинний Закон про прокуратуру справді не передбачає, що прокурори областей і прирівняні до них спрямовують роботу районних прокуратур і контролюють їхню діяльність, хоча це й впливає з існуючого принципу централізації прокурорської системи з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня. Розірвання управлінських зв'язків між прокурорами обласного і районного рівня неминуче призведе до численних організаційних негараздів, падіння рівня державної дисципліни, зашкодить застосуванню єдиних підходів у розумінні і застосуванні законів.

Здається, що з такими експериментами необхідно почекати, і дане питання може бути вирішене таким чином лише в разі інтеграції прокуратури до складу судової влади, коли вертикальні зв'язки між окремими органами прокуратури неминуче будуть послаблені.

Вважаємо, до нового Закону України «Про прокуратуру» слід включити таке повноваження прокурорів обласного рівня – «спрямування роботи підпорядкованих міських, районних, міжрайонних прокуратур, а також контроль за їх діяльністю».



## 2.2. Теоретичні засади реалізації функцій прокуратури

Проблема визначення функцій прокуратури є важливою для теорії і практики з точки зору визначення змісту її діяльності. У літературі визнається, що функціональний метод вивчення державно-правових проблем є дієвим інструментом для дослідження їх соціальної організації [5, с. 276; 338, с. 34–46; 549, с. 163–196].

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 [510, с. 719; 31].

За визначенням тлумачного словника, функція – це робота кого-, чого-небудь, робота, коло діяльності когось, обов'язок, повинність, місія [309, с. 675].

У філософії поняття «функція» вживається в декількох 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 або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють. У цьому розумінні розглядаються функції держави та її органів, функції права [512, с. 658, 751].

Отже, у дослідженнях різних соціальних систем, явищ і процесів, термін «функція» використовується або для позначення складової діяльності певного суб'єкта, або для позначення його ролі в системі.

Одним із різновидів соціальних функцій є функції держави, які в науковій концепції держави розглядаються як «основні напрямки або види діяльності держави, які виражають її суть і призначення, роль і місце в суспільстві» [333].

Мета і завдання держави, залежно від змісту яких визначаються її функції, утілюються в життя в результаті здійснення функцій в процесі державної діяльності [160, с. 4; 333].

Серед так званих внутрішніх функцій держави за своєю спрямованістю виділяється правоохоронна функція – «забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, встановлених і урегульованих правом всіх суспільних відносин» [439, с. 52].

У сучасних умовах правоохоронна функція держави передусім проявляється в її діяльності із запобігання злочинам та їх припинення і здійснюється спеціальними правоохоронними органами, у тому числі й прокуратурою. Сама по собі боротьба зі злочинністю в першу чергу спрямована на захист прав і свобод громадян від злочинних посягань. Крім того, вона являє собою найважливіше завдання прокуратури, яке реалізується в процесі діяльності її органів за всіма напрямками.

Функції держави, у тому числі і правоохоронна, є основою для визначення функцій окремих державних систем (внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції тощо, і звичайно, прокурорської системи). У свою чергу, правоохоронна функція держави стосовно окремих систем розгалужується на функції, властиві кожній із цих систем, у тому числі й прокуратурі, а на нижчому рівні вони трансформуються у функції окремих державних органів як первинних елементів державного апарату [335, с. 69; 297, с. 29; 517, с. 117–119; 333].

Щодо функцій права, то вони визначаються як основні напрямки впливу права на суспільні відносини і поведінку людей, що зумовлюються сутністю і соціальним призначенням права в суспільстві [460, с. 95–96].

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, правовий статус громадян і юридичних осіб, заборону протиправних дій і санкції, які застосовуються до правопорушників [439, с. 245–246; 495, с. 136].

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 двох фундаментальних підходів до визначення функцій як характеристики елементів соціальних систем чи систем у цілому слід дослідити функції прокуратури з позицій їхньої характеристики як видів діяльності, що здійснюється відповідними органами та посадовими особами, а також з позицій визначення ролі прокуратури України в сучасних умовах.

В історії прокуратури для визначення однорідних за змістом понять не завжди вживався термін «функція» або не вживався взагалі. У ст. 5 Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 р. було зазначено, що Генеральний прокурор СРСР і підпорядковані йому прокурори «здійснюють покладені на них завдання шляхом:...» і далі перераховувалися конкретні шляхи реалізації цих завдань без використання терміна «функція» [68]. У Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. [69] вони називалися напрямками.

Перша редакція ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» називалася «Основні функції прокуратури», причому науковцями підкреслювалося, що «в теорії і практиці наглядові функції прокуратури прийнято називати галузями нагляду» [137, с. 19]. Сьогодні останній використовується поряд із номером у наказах Генерального прокурора України («гн» – галузевий наказ), хоча ст. 6 Закону про прокуратуру називається «Функції прокуратури».

Важливим є те, що термін «функція» вжито в Конституції України, хоча і не в ст. 121, а в п. 9 перехідних положень стосовно функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів і функції попереднього слідства. Тому природно, що в ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» теж фігурує термін «функція», і в законодавстві його слід використовувати в подальшому.

У наукових публікаціях пропонуються різні визначення функцій прокуратури. Так, В.П. Рябцев вважає функцією прокуратури «... такий вид її діяльності, який визначається соціальним призначенням прокуратури, сформульованим у її завданнях; характеризується певним предметом відання; спрямований на вирішення завдань і вимагає використання властивих йому повноважень і правових засобів» [421, с. 65].

В. Ключков до функцій прокуратури відносить 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 її компетенції у визначених законом сферах правових відносин, реалізуючи через відповідні типи діяльності й використовуючи специфічні для кожного виду діяльності встановлені законодавством засоби [160, с. 5–6].

Проте повністю із таким висновком погодитися не можна, тому що не кожний напрямок діяльності прокуратури належить до її функцій. Наприклад, організаційно-управлінська діяльність не відображає сутності і соціального призначення прокуратури і не зорієнтована безпосередньо на досягнення мети і завдань. Її мета – внутрішня організація діяльності органів прокуратури, спрямована на забезпечення виконання функцій.

Мають місце спроби застосовувати до прокуратури поняття «функція взагалі», а не «функція прокуратури» [549, с. 163–196, 264–284; 223, с. 56; 102, с. 45]. Інколи термін «функція прокуратури» використовується без будь-якого намагання розкрити це поняття. Функції і діяльність прокуратури не розмежовуються або ототожнюються [398, с. 7–10; 154, с.10–13; 396, с. 64–68; 37, с.10–12; 420, с. 79–81; 443, с. 67–69].

На нашу думку, виокремлення в діяльності прокуратури певних її функцій відображає об'єктивну потребу держави і суспільства в цих функціях і особливо для виконання завдань, поставлених перед прокуратурою. У свою чергу, функції прокуратури визначають характер її компетенції як сукупності прокурорських повноважень, тобто своєрідного «інструментарію» прокурора, за допомогою якого він здійснює практичну реалізацію функцій.

При цьому необхідно пам'ятати про ідентичність понять «функції», «напрямки» і «види» діяльності прокуратури. Відтак, можна стверджувати, що функції прокуратури – це напрямки її діяльності, як і те, що напрямки – це її функції або види. При цьому йдеться про функції, які закріплені в Конституції або в Законі України «Про прокуратуру».

З урахуванням викладеного можна запропонувати таке визначення функцій прокуратури: «Функції прокуратури – це напрямки (види) її діяльності, спрямовані на забезпечення правопорядку, які відповідають завданням, поставленим перед прокуратурою, закріпленим у Конституції і законодавстві, і які визначають характер компетенції прокуратури».

Визначення поняття «функція прокуратури» через категорію «діяльність» дає можливість 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 діяльності, мета діяльності, зміст діяльності, предмет діяльності та межі діяльності. Тому класифікацію функцій прокуратури України в сучасних умовах доцільно здійснювати саме за цими критеріями.

Окремі функції прокуратури настільки багаті за своїм змістом, що їх потрібно і з теоретичних, і з практичних міркувань, поділити на підфункції, передусім за предметною ознакою.

Так із функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність (ОРД), дізнання і досудове слідство, потрібно виділити таку підфункцію, як нагляд за додержанням законів органами, які проводять ОРД, що характеризується істотною специфікою як предмета, так і об'єктів нагляду, а також особливостями повноважень. Більше того, є всі підстави для того, щоб з цих причин розглядати її як самостійну функцію прокуратури.

До речі, цим питанням присвячено спеціальний галузевий наказ Генерального прокурора України № 4-Згн від 19 вересня 2005 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» [363].

Ще нагляднішою є потреба в поділі на підфункції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів і пов'язаного з ним нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина.

Так, наказом 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 і публічних інтересів» (п. 3) визначено пріоритетні напрями наглядової діяльності щодо захисту прав і свобод людини і громадянина: оплата й охорона праці, охорона здоров'я, соціальне і пенсійне забезпечення і стосовно захисту державних інтересів (п. 4): бюджетна сфера, збереження державного і комунального майна, інвестиційна і зовнішньоекономічна діяльність тощо. Нагляд у цих сферах цілком можна розглядати як підфункції відповідної наглядової функції [366].

Перелік підфункцій окремих органів може відрізнятися стосовно територіальних і спеціалізованих прокуратур.

Взаємозв'язок між правоохоронними функціями, які здійснюються прокуратурою України, можна зобразити у вигляді схеми (рис. 2).

Щодо класифікації функцій прокуратури слід зазначити, що її можна виконати за такими ознаками:

- а) за змістом;
- б) за сферами реалізації;
- в) за ступенем значущості.

Класифікуючи функції за змістом (спрямованістю), можна виокремити такі з них:

- наглядові;
- функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням;
- функція представництва в суді інтересів громадян або держави;
- координаційна функція.

Останню в більш широкому плані розглядає Т.В. Корнякова, а саме, у двох значеннях: «1) як організаційну діяльність прокуратури, спрямовану на встановлення зв'язків; 2) як взаємоузгоджену діяльність учасників координації» [212, с. 13].

Відмінність між наглядовими функціями прокуратури полягає у відмінностях предмета нагляду. До них належать:

1. Нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п. 5 ст. 121 Конституції України).



Рис. 2. Взаємозв'язок між правоохоронними функціями прокуратури України

Грамотичний аналіз п. 5 дає підстави для висновку про те, що дана функція складається з двох частин, відокремлених одна від одної комою після слова «громадянина». У першій частині цього пункту йдеться про нагляд за додержанням прав і свобод у різних соціальних сферах, що і підтверджується змістом галузевого наказу Генпрокурора України. Друга частина присвячена ролі прокуратури в забезпеченні додержання законів із цих питань органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх представниками. Чим це пояснюється? По-перше, тим, що ці органи несуть головну відповідальність за забезпечення правозахисту на своїх територіях, а по-друге, вони часто виступають у ролі не захисників прав і свобод, а в ролі їх порушників, що й обумовлює важливість прокурорського нагляду за додержанням ними вимог законодавства. Це особливо стосується прокурорського нагляду за законністю правових актів, які ними видаються і зміст яких свідчить про поширеність правового нігілізму з боку чиновників, зокрема, у сфері земельних правовідносин. У зв'язку з цим заслуговують на підтримку пропозиції запровадити порядок, за яким прокурори зобов'язані перевіряти законність актів цих органів систематично і незалежно від сигналів про порушення закону [225, с. 173; 230, с. 11–12].

2. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України) – для запобігання конкуренції між цією функцією і попередньою, тому що в цьому випадку в основному мова йде про використання наглядових засобів для захисту інтересів держави.

3. Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ст. 121 Конституції).

4. Нагляд за додержанням законів при використанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 3 ст. 121 Конституції України).

Така класифікація полегшується тим, що всі ці функції дістали чітке відображення як у Конституції України, так і в Законі про прокуратуру. Значно важче, що показує теоретичний, так і практичний досвід, так само чітко класифікувати функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням, тим більше, що це й термін у законодавстві України використовується. Це тим біль-

ше дивно, що відповідно до Рекомендації R/2000/19 Комітету міністрів держав – членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» від 6 жовтня 2000 р. [80] у всіх системах кримінального судочинства Європи прокуратури приймають рішення про порушення та продовження кримінального переслідування (п. 2) (слід додати – і про припинення його в порядку, визначеному законом). У цьому ж пункті окремо виділено функцію підтримання кримінального обвинувачення в суді, таким чином, може виникнути враження, що ця діяльність прокурора не охоплює кримінального переслідування.

У юридичній доктрині під кримінальним переслідуванням розуміють «діяльність органів попереднього розслідування і прокуратури по доведенню вини підозрюваного і обвинуваченого у вчиненні злочину» [260]. Це визначення здається нам надто вузьким, оскільки воно також вилучає прокурора – державного обвинувача із числа суб'єктів кримінального переслідування. Водночас в літературі висловлено і протилежну думку, яка, на наш погляд, є правильною [544, с. 5].

Функція кримінального переслідування об'єднує діяльність прокурора на декількох стадіях кримінального судочинства. Вона полягає в:

- а) порушенні кримінальної справи проти конкретної особи;
- б) проведенні особисто прокурором окремих слідчих дій або розслідування по справі в повному обсязі;
- в) затвердженні обвинувального висновку і направленні справи до суду, що, по суті, означає порушення державного обвинувачення;
- г) підтриманні державного обвинувачення в суді;
- д) продовженні підтримання державного обвинувачення на контрольних стадіях кримінального процесу.

З огляду на рекомендації Ради Європи вона має дістати відображення в Законі України «Про прокуратуру» і в КПК України якщо не як окрема функція, то як завдання прокуратури.

Функція представництва прокурором у суді інтересів громадян або держави може бути поділена на чотири підфункції:

- 1) представництво в загальних судах по цивільних справах;
- 2) представництво в загальних судах при розгляді справ про адміністративні правопорушення;

- 3) представництво в адміністративних судах і загальних судах, що діють як адміністративні, по адміністративних справах;
- 4) представництво в господарських судах по господарських справах.

За сферою реалізації функції прокурорської системи, як і функції держави взагалі, поділяються на внутрішні і зовнішні. Внутрішні функції стосуються прокурорсько-наглядових та інших прокурорсько-владних повноважень, які виникають усередині України, а зовнішні – реалізації міжнародних договорів та угод із правоохоронними органами інших країн, пов'язаних зі видачею злочинців і використанням інших засобів боротьби зі злочинністю, зокрема її транснаціональними проявами і тероризмом. До зовнішніх належать функції окремих органів прокуратури всередині України поза територією, на яку поширюється їх компетенція. Так, у п. 10 наказу Генерального прокурора України № 3-гн від 19 вересня 2005 р. передбачено виконання одними прокурорами доручень інших територіальних і спеціалізованих прокурорів про витребування пояснень, документів тощо.

Між окремими функціями прокуратури існує тісний взаємозв'язок, на що звернув увагу ще у 80-ті роки минулого століття Д.М. Бакаєв [27].

Зокрема, при вирішенні юридичних справ має місце поступовий перехід від одних прокурорських функцій до інших, одночасно відбувається реалізація повноважень, які належать до різних функцій; використання інформації, здобутої працівниками при реалізації одних функцій – їх колегами при реалізації інших функцій тощо.

Слід зазначити, що протягом останнього десятиліття інтерес до цієї проблематики зменшився. Вона може розглядатися як тема самостійного наукового дослідження, і тому до неї слід повернутися в нових історичних умовах.

За ступенем значущості функції прокуратури можна поділити також на основні, тобто спрямовані на реалізацію конституційних завдань прокуратури; похідні – обумовлені повноваженнями 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: проведення аналітичної роботи, прогнозування, планування, координація діяльності в органах прокуратури, 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 з функцій, як би активно вона не здійснювалася, не може сама себе вичерпати [473]. Вона залежить від того, чи вирішені завдання, поставлені перед прокуратурою на певному етапі розвитку держави. При цьому сучасні конкретні умови економічного і соціального розвитку України вимагають від прокуратури інтенсифікації, удосконалення форм і методів діяльності з реалізації тих чи інших функцій.

Інкони практичні працівники ототожнюють функції прокуратури з її компетенцією [264, с. 76–81; 223, с. 53–57; 442, с. 70–72], але з таким підходом не можна 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 входять право і обов'язок здійснювати певного роду дії [14, с. 91]. Отже, якщо наділення прокуратури або іншого державного органу тією чи іншою функцією не супроводжується визначенням її (його) повноважень з реалізації цієї функції, то це зумовлює серйозні проблеми при її реалізації і знижує ефективність діяльності при досягненні поставленої мети.

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

Керуючись даним критерієм, доходимо висновку, що в Україні за різних часів існували три типи прокуратури [477]:

- 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 рівною мірою).

Прокуратура наглядового типу існувала з моменту її створення в 1722 р. як «око государево» і до 1864 р., тобто до судової реформи. Основною функцією прокуратури протягом цього періоду був нагляд за виконанням законів [395, с. 86–87].

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 в 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. У випадках незгоди з прийнятими рішеннями прокуратура могла їх опротестовувати [395, с. 114–122].

Первинною редакцією ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» (ч. 2) було передбачено ще три функції прокуратури:

- 1) участь у розробці органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням;
- 2) участь у роботі з удосконалення законодавства;
- 3) участь у роботі з роз'яснення законодавства. Згодом їх було виключено із тексту Закону.

Проте це не означає, що прокуратура не бере участі в цих заходах.

Зокрема, участь у профілактиці злочинів здійснюється в процесі реалізації прокуратурою всіх її функцій, на що справедливо звернув увагу В.В. Ключков [160, с.13]. Чисто профілактичний характер має навіть здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законності (загальний нагляд), який за радянських часів розглядався як своєрідна «розвідка», коли своєчасне виявлення правопорушення злочинного характеру дозволяло запобігати вчиненню злочинів. У сучасних умовах використовуються різні форми взаємодії прокурорів з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо запобігання злочинності.

Участь прокуратури у вдосконаленні законодавства полягає у внесенні законодавчих пропозицій суб'єктом законодавчої ініціативи. Удосконалення законодавства з ініціативи прокуратури сприяє більш точному його застосуванню в процесі прокурорської діяльності, але не може розглядатись як самостійна функція прокуратури.

Це стосується участі прокуратури в роз'ясненні чинного законодавства, а точніше – вихованні сучасної правосвідомості і правової культури населення. Це може бути віднесене до завдань прокуратури при реалізації всіх її функцій, але не може вважатися самостійною функцією.

Третій тип прокуратури існує з 1922 р. і передбачає прокурорський нагляд за виконанням законів та кримінальне переслідування, які поєднуються з іншими видами діяльності [395, с. 144–356].

При цьому прокурорський нагляд має 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 прояв змісту прокурорського нагляду, його діяльності відповідно до Конституції СРСР [308, с. 321; 516, с. 401].

В умовах діяльності складної системи господарських, ревізійних структур, різноманітних органів позавідомчого контролю, які наділені досить вагомими повноваженнями щодо забезпечення законності, але належним чином їх не реалізують, такий орган, як прокуратура з її наглядовими повноваженнями, конче потрібний [526, с. 214–283; 550, с. 362–371]. Можна навіть стверджувати, що прокуратура в її сучасному вигляді посідає центральне місце в системі державного контролю (у широкому розумінні) за додержанням правопорядку в країні. Не випадково в наказі Генерального прокурора України № 3-гн від 19 вересня 2005 р. послідовно проводиться вимога перенести «центр ваги» у наглядовій діяльності прокуратури на контролюючі органи, не підмінювати їх і не дублювати їх діяльність. У цьому питанні слід проявити стриманий оптимізм. Стриманий тому, що спроби вирішити її впродовж декількох десятиліть виявилися марними, і потрібні рішучість та політична воля для того, щоб довести справу до завершення.

Щоправда, необхідно визнати, що в умовах, коли прокурори уже не залучаються до проведення різних господарських кампаній, значно зменшилася кількість їх протиправних втручань в оперативно-господарську діяльність.

Загалом же, удосконалення зазначеної функції прокуратури вимагає поглиблених наукових досліджень у цій сфері і

відповідних організаційних кроків з боку Генеральної прокуратури України.

Окремо слід зупинитися на характері участі прокурора в розгляді справи про адміністративні правопорушення (ст. 250 КУпАП).

Така участь поки що не набула достатнього поширення, хоча в окремих випадках прокурори є учасниками судового розгляду у справах про корупційні прояви, про невиконання законних вимог прокурора, зокрема щодо надання документів, про ведення перевірок і ревізій, з'явлення до прокуратури і давання пояснень, розгляду актів прокурорського реагування, виконання приписів. У цих випадках прокурор або уповноважені ним особи безпосередньо складають протоколи про адміністративні правопорушення, реалізуючи таким чином своє право порушувати відповідні провадження. Ці протоколи, які разом з іншими матеріалами передаються до суду, являють собою віддалені аналоги обвинувальних висновків по кримінальних справах.

У цих випадках прокурор як представник держави здійснює процесуальну діяльність, спрямовану на обґрунтування перед судом своєї думки про наявність підстав для накладення на винних осіб адміністративних стягнень, і навіть із приводу міри покарання, тобто його завдання знову ж таки наближаються до завдань державного обвинувача по кримінальних справах.

Проте прокурор має право взяти участь і в розгляді справ про адміністративні правопорушення, порушених з ініціативи інших представників владних структур. Потреба в цьому може виникнути, коли такі справи набувають резонансного характеру, наприклад, у разі спроби притягнути представників громадської організації до відповідальності за проведення масових заходів з порушенням установленого порядку.

У цих випадках, беручи із власної ініціативи участь у судовому розгляді, прокурор виконує завдання, передбачені в ст. 34 Закону України «Про прокуратуру», сприяючи винесенню не лише законного, але й зваженого і справедливого рішення.

### 2.3. Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами

Конституція України 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 і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а відтак, і прокурорської системи її органів.

Зважаючи на це, необхідно виокремити кілька аспектів правозахисної діяльності прокуратури.

По-перше, правозахист – це одне із завдань прокуратури (п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру»). Очевидно, у сучасних умовах було б цілком природним поставити це завдання першим пунктом.

По-друге, правозахист – це один із принципів організації та діяльності прокуратури. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 7 зазначеного Закону органи прокуратури захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного і соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак».

По-третє, органи прокуратури здійснюють правозахист у межах реалізації всіх своїх функцій з урахуванням характеру правопорушень і змісту повноважень.

Так, здійснюючи нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів, прокурор відповідно до ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» вживає заходів щодо захисту прав як потерпілих від злочину, так і охорони прав та законних інтересів громадян, які перебувають під слідством [502, с. 6–7].

По-четверте, це самостійна наглядова функція, передбачена у п. 5 ст. 121 Конституції України.

У п. 2 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» також наголошується, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України) 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.

За результатами соціологічного дослідження, здійсненого в процесі роботи над цим дослідженням у прокуратурах Закарпатської, Івано-Франківської, Запорізької, Одеської, Сумської областей та м. Києва, було виявлено, що саме цей вид нагляду є найпопулярнішим серед прокурорських працівників. Так, за збереження в подальшому цієї функції прокуратури висловилося 90% опитаних.

До наділення прокуратури новою функцією вітчизняні дослідники ставилися по-різному: одні вважали це правильним [158], інші із цим не погоджувалися [537].

Покладення на прокуратуру функції захисту як прав і свобод людини і громадянина, так і інтересів суспільства та держави, які охороняються законом, не містить у собі будь-яких суперечностей, тому що інтереси держави та її громадян органічно поєднуються. Охороняючи права і 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, як здається, і полягає зміст правозахисної функції прокуратури.

Права і свободи людини і громадянина мають характер конституційних прав і свобод, хоча і конкретизуються в інших законодавчих та підзаконних актах [214, с. 7–15; 271, с. 8].

У теорії конституційного права і міжнародно-правовій практиці прийнято розрізняти три групи прав та свобод людини і громадянина [259, с. 36–37; 292, с. 192–193].

До першої групи належать особисті права і свободи: право на життя, право на охорону гідності особи державою, право на свободу й особисту недоторканність, право на недоторканність приватного життя, особисту і сімейну таємницю, захист своєї честі і доброго імені, право на недоторканність житла та ін. Дотримання особистих прав громадян має важливе значення для утвердження цивілізованих умов існування громадянського суспільства, забезпечення гарантій державно-правової захищеності особи.

Другу групу утворюють політичні права і свободи громадян, які пов'язані з наявністю громадянства України і реалізуються в межах, установлених чинним законодавством. За їх допомогою

забезпечується участь громадян у політичному житті суспільства, вплив громадян на формування важливих державно-правових інститутів країни.

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 і демонстрації, походи і пікетування; право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, виборчі права та ін.

Третю групу становлять соціально-економічні права та свободи людини і громадянина. За їх допомогою забезпечується соціальна захищеність людини, досягається мета економічного самовираження громадян, їх активної участі в процесі суспільного виробництва. До соціально-економічних прав належать 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 вид 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, його майнової поляризації. Незвичні для населення ринкові інститути – такі, як центри зайнятості (ринок праці) – у цілому позитивно вплинули на активізацію підприємницької ініціативи, але водночас зумовили неповну зайнятість населення, дискримінацію окремих категорій громадян за віком, статтю та іншими ознаками при вирішенні 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.

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 терміна «правозахисна» функція прокуратури є більш коректним.



Як уже зазначалося, правоохоронна діяльність державних органів спрямована передусім на запобігання злочинності й припинення її проявів. Так, притягнення винних до відповідальності за злочинні посягання на права і свободи органічно пов'язується із захистом прав потерпілих від злочинів. Але загалом вплив правоохоронної діяльності в цій сфері має опосередкований характер.

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 порушуються [520, с. 100–101]. Здається, термін «правозахисна функція прокуратури» має узагальнюючий характер. Її змістом є, по-перше, те, що прокурори захищають права окремих громадян і груп громадян за їх скаргами, вживаючи заходи з усунення порушень закону, використовуючи при цьому повноваження загальнонаглядового характеру. По-друге, вони охороняють права, запобігаючи їх порушенню, у тому числі вживаючи заходи щодо зміцнення правових гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів.

Як справедливо зазначає А.В. Чурилов, «...заходи, які вживаються прокурорами щодо захисту громадян, повинні мати компенсаційний характер і доповнювати існуючі засоби правового захисту» [522, с. 35]. Дійсно, не підміняючи суди при розгляді конкретних цивільних спорів, що вимагає опитування свідків, дослідження інших доказів у судовому засіданні, прокурори повинні реагувати на явні формальні порушення законів.

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.

Важливим напрямом правозахисної діяльності прокуратури є така підгалузь функції, передбаченої п. 5 ст. 121 Конституції України, як нагляд за додержанням законів про звернення громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування [166].

У зв'язку з цим актуальною є проблема співвідношення ролі суду і прокуратури в захисті прав і свобод.

За радянських часів судова компетенція в цій сфері була дуже обмеженою за принципом: «Звернення до суду є можливим лише у випадках, прямо передбачених законом». Сьогодні, як відомо, здійснено універсалізацію права на звернення до суду (ч. 2 ст. 124 Конституції України).

Як свідчить проведене дослідження, у сучасних умовах можливі такі варіанти застосування засобів правозахисту: чисто прокурорський, чисто судовий і змішаний. У першому випадку зацікавлені особи самі звертаються до судів загальної юрисдикції. У другому випадку порушення усуваються за допомогою наглядових заходів прокуратури. У третьому випадку органи прокуратури є ініціаторами правозахисту в порядку судового представництва або беруть участь у розгляді справ.

Обрання того чи іншого способу правозахисту потрібно залишати на розсуд громадян. До того ж вони можуть вдаватися і до інших способів захисту своїх прав: звернення до органів виконавчої влади, до Уповноваженого Верховної ради України з прав людини, до громадських правозахисних об'єднань. Наявність альтернативних способів правозахисту – це ознака демократичності суспільства, а не навпаки, що б із цього приводу не говорили експерти ПАРС.

Що ж до прокуратури, то її роль у справі правозахисту є особливо відчутною, коли йдеться про усунення масових порушень прав і свобод у ситуаціях так званого неперсоніфікованого суспільного інтересу.

Прокурорський нагляд у правозахисній сфері має вибірковий характер, зосереджуючись на найбільш чутливих аспектах охорони прав і свобод, як це передбачено наказом Генерального прокурора України № 3 від 19.09.2005 р. Як уже зазначалося, це стосується, перш за все, діяльності контролюючих органів загальної (місцеві державні адміністрації, місцеві ради) і спеціальної компетенції. Прокурори використовують свої повноваження лише тоді, коли для цього є вагомі підстави, зокрема в разі бездіяльності органів управління і контролю.

Основними принципами, якими має керуватися прокуратура при здійсненні нагляду у тій чи іншій сфері, є такі:

- гуманізм і справедливість, тобто повага до людської особистості, глибоке розуміння її житєвих потреб, правова оцінка адекватності рішень щодо громадян, які приймаються органами державної і муніципальної влади;

- об'єктивність, що полягає в неупередженому і повному дослідженні всіх обставин справи про порушення прав та свобод громадян;
- рівність перед законом усіх суб'єктів правовідносин під час проведення прокурором наглядової перевірки;
- дієвість ужитих заходів, 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;
- невідворотність відповідальності за порушення;
- гарантованість отримання інформації або відповіді мовою, яка є зрозумілою для особи, права якої захищаються, і порушника закону.

Зазначені принципи прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина доцільно відобразити в новій редакції Закону України «Про прокуратуру».

Правозахисний потенціал прокуратури відповідає міжнародним стандартам у 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» [82]. Тобто Декларація не згадує прокуратуру як державний орган, покликаний охороняти й 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 у цьому Пакті, порушені, ефективний засіб правового захисту» [273]. Термін «ефективний засіб правового захисту» використаний не випадково. Він дає можливість кожній державі, що приєдналася до Пакту, з одного боку, ураховувати у своєму законодавстві національну специфіку, а з іншого – специфіку самих суб'єктів прав, завдяки якій коефіцієнт корисної дії засобів захисту щодо порушень різних суб'єктів є неоднаковим. У п. 3 «б» ст. 2 цього ж 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 законодавчими владами чи будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави...».

Використане в Пакті формулювання «іншим компетентним органом» підтверджує, що правозахисна діяльність прокуратури здійснюється в межах основних міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини. Сумарний аналіз інших міжнародно-правових документів підтверджує правильність зробленого автором висновку, адже в більшості випадків в актах присутні 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. [272]); «компетентні влади» (ст. 13 Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. [182]); «ефективні засоби правового захисту» (ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [183]) тощо.

У міжнародній правовій науці триває дискусія з приводу визначення способу реалізації міжнародно-правових зобов'язань держави. Деякі автори вважають, що держави зобов'язані вчинити всі необхідні дії, передбачені міжнародно-правовими договорами, незважаючи на конкретні результати цих дій, тоді як інші доводять, що держави зобов'язані забезпечити належний результат [456]. При цьому слід мати на увазі, що визначення системи органів державної влади, повноважень та організації їх діяльності традиційно належить до сфери виключно внутрішньої компетенції держави. Тому, на нашу думку, зобов'язання щодо розробки 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 підкреслювало 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» [302].

Подібні позиції підтримують багато вітчизняних та зарубіжних дослідників. Наприклад, аналізуючи висновки Паневропейської конференції «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права», яка проводилася Радою Європи 11–14 травня 1993 р. у Відні, А. Бойков обстоює необхідність збереження історично сформованої специфіки російської прокуратури [50, с. 205].

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 держав можуть відрізнятися одна від одної. До такого ж висновку дійшли й учасники проведеної в Москві 8–9 січня 1997 р. Радою Європи і Генеральною прокуратурою Російської Федерації багатосторонньої зустрічі на тему «Прокуратура у правовій державі» [428].

Ці твердження свідчать, 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, за винятком деяких експертів Ради Європи з їх алогічною непримиренною позицією.

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 і 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 загальнонаукового розуміння природних і 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.

Становлення ідей природного права в їх сучасному розумінні відбувалося одночасно із становленням європейської моделі прокуратури, для якої загальні контрольно-наглядові функції не є властивими. Гадаємо, це зумовлене змістом 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 не є 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 відкидалась і вважалася проявом буржуазних пережитків та правових ілюзій [303, с. 164–166], а тому природно-правові підходи не могли використовуватись у процесі діяльності органів державної влади, у тому числі 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 не може бути реалізована сама по собі, 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'єктів [32, с. 76]. Тому виникає потреба визначити, які саме досягнення природно-правової та позитивно-правової концепцій повинні використовуватись в діяльності української прокуратури, що пов'язане зі здійсненням нею нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

По-перше, необхідно зазначити, що природне право виникло одночасно із зародженням людської цивілізації, тоді як позитивне право є продуктом розвинутої державності певного історичного типу [218, с. 91–118]. Тому, з одного боку, норми позитивного

права практично завжди мають чітке документальне оформлення, а з іншого – на процеси їх реалізації неодмінно впливатимуть сформовані впродовж 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. Ураховуючи це, органи прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням прав та свобод людини повинні виходити саме з принципів верховенства права та визнання людини найвищою соціальною цінністю. У разі виявлення суперечностей, колізій чи прогалин у законодавстві засоби прокурорського реагування повинні 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, які виражають волю держави та забезпечуються комплексом засобів примусу, що застосовуються державою з метою підтримання необхідного правопорядку [32, с. 81–82], а також захисту прав людини засобами державного впливу. 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 і грубих порушень прав та свобод людини як з боку органів державної влади, так і з боку приватних осіб.

Прояви етатистського патерналізму з боку держави стосовно її громадян, особливо в соціально-економічній сфері, набули значного поширення в Радянському Союзі і Радянській Україні, що обумовлювалося тогочасним розумінням принципів соціалізму. Проте, на перехідних етапах розвитку українського суспільства повна відмова від будь-яких елементів такого патерналізму, особ-

ливо у сфері правозахисту, була б помилковою. Якби це сталося, прокуратура була б позбавлена можливості з власної ініціативи вживати наглядові заходи для захисту прав осіб, які потребують підвищеної соціальної опіки, або прав окремих соціальних груп і територіальних громад, чи вживати заходи з припинення масштабних порушень закону з боку владних структур.

Лише поєднання ідей позитивного та природного права в процесі реалізації функції прокурорського нагляду за додержанням прав людини деякою мірою залежить від їхнього сприйняття працівниками прокуратури.

На думку О.М. Костенка, працівники системи органів прокуратури, формування яких як професіоналів відбувалося за радянських часів, у більшості випадків скептично ставляться до ідей природного права [218, с. 221–238]. Думається, що для такого категоричного висновку немає підстав, тим більше, що значна частина прокурорських кадрів почала працювати за часів, коли в незалежній Україні в суспільну свідомість почали активно впроваджуватись ідеї природного права як складової частини принципу верховенства права.

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 органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, військового управління, контролю, їх посадових осіб, а також органів управління і керівників комерційних і некомерційних організацій, пов'язаних із дотриманням конституційних норм і положень законів, які регламентують права та свободи людини і громадянина (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру»).

Повноваження, закріплені в Конституції і Законі України «Про прокуратуру», надають прокурорам можливість здійснювати таку правозахисну діяльність:

- 1) розглядати адресовані їм заяви, скарги, інші повідомлення про порушення прав та свобод людини і громадянина;
- 2) проводити за ними перевірки для встановлення фактів правопорушень;
- 3) упереджувати і припиняти за допомогою спеціальних заходів впливу випадки порушення прав і свобод, розглядати питання про застосування до винних заходів правової відповідальності.

За наявності підстав вважати, що порушення прав та свобод людини і громадянина має характер злочину, прокурор порушує кримінальну справу і вживає заходів для того, щоб особи, які його скоїли, були піддані кримінальному переслідуванню відповідно до закону. У випадках, коли порушення прав та свобод людини і громадянина має характер адміністративного правопорушення, прокурор порушує відповідне провадження 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 і свобод, 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, коли порушені права і свободи значної кількості громадян, або через інші обставини порушення набули особливого суспільного значення, прокурор подає і підтримує в загальному, господарському чи адміністративному суді позов в інтересах громадян.

Характерним для цієї сфери нагляду є повноваження, яке полягає в роз'ясненні потерпілим порядку захисту їх прав і свобод. Потреба в цьому виникає в основному 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 прийняття рішення із цього питання. Насамперед, прокурор повинен указати конкретний орган, правомочний поновити порушені права і свободи, до якого може звернутися потерпілий, і форму звернення. Водночас зберігаються й альтернативні способи захисту порушених прав, про що також повідомляється заявникові. Крім того, прокурор може роз'яснити зміст закону, згідно з яким повинен вирішуватися спір про поновлення порушеного права. Прокурор не повинен при цьому підміняти структури, які зобов'язані надавати юридичну допомогу населенню.

Закон зобов'язує прокурора не тільки розглядати звернення і проводити перевірку скарг, заяв та інших повідомлень про порушення прав і свобод, але й проводити активну роботу щодо запобігання їм та притягнення до відповідальності осіб, які порушили закон, відшкодування заподіяної їм шкоди. Відповідні заходи вживаються як за результатами розгляду конкретних повідомлень, так і за матеріалами узагальнення наглядової прак-

тики. У тих випадках, коли порушення прав і свобод людини і громадянина набуває найбільш небезпечних, злочинних форм, повинні застосовуватися заходи кримінально-правового впливу.

Важливим напрямком правозахисної діяльності прокурора є робота зі зверненнями громадян. Так, наприклад, у 2004 р. органами прокуратури було розглянуто 303 300 звернень, у 2005 – 381 760, у 2006 – 347 212, 2007 – 347 316. 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 декілька стадій. На першій із них визначається, чи належать порушені заявником питання до компетенції органів прокуратури, відбираються звернення, розгляд яких віднесено до відання інших органів.

Друга стадія – розгляд прокурором заяв і скарг по суті із прийняттям необхідних організаційних рішень. Органи прокуратури при розгляді звернень, що надходять до них, керуються ст. 40 Конституції України, Законом України «Про звернення громадян» [355], Законом України «Про прокуратуру» (ст. 12) і наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури» від 28 грудня 2005 р. № 9 [375].

Прокурор може приймати до розгляду будь-які скарги, які містять відомості про порушення закону, у тому числі і 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: вирішити скаргу по суті у встановлені законом строки; 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 до вищого органу або до посадової особи вищого рівня, якщо вимагається безпосереднє звернення заявника і ніщо не заважає йому зробити це самостійно [112, с. 56].

Здійснюючи нагляд за реалізацією прав і свобод людини і громадянина, прокурор використовує письмові звернення, що надходять до нього. Він зобов'язаний також аналізувати і систематизувати інформацію з інших джерел. Уся наглядова діяльність прокурора спрямована на припинення правопорушень щодо прав та законних інтересів громадян. У тих випадках, коли

порушення прав громадян усунене, але через однотипність вони набули значного поширення, завданням прокурора є запобігання за допомогою ініціативної перевірки повторенню неправомірних діянь з боку конкретних посадових осіб чи органів виконавчої влади.

При здійсненні нагляду за додержанням прав і свобод прокурор використовує всі повноваження, передбачені ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» стосовно виявлення порушень закону і реагування на них. З метою забезпечення повноти і вичерпності прокурорського реагування воно може мати комплексний характер з використання різних взаємопов'язаних повноважень.

Залежно від характеру правопорушень первинне або одноразове прокурорське реагування може мати вичерпний характер, якщо воно призвело до фактичного усунення порушень [256, с. 24–28; 525; 131, с. 12–14; 61]. В інших випадках позитивні результати досягаються в результаті не лише комплексних, але й послідовних зусиль прокурора, які потрібні для подолання протидії порушників закону його законним вимогам, а також усунення причин порушень та умов, що їм сприяли.

Практика прокурорського нагляду виробила ефективні форми взаємодії органів прокуратури з контролюючими органами [481, с. 150–154]. У тих прокуратурах, де прокурори відповідально ставляться до нагляду за дотриманням прав громадян, вони, як правило, ураховують можливості контролюючих органів у частині виявлення, усунення і попередження порушень прав і свобод громадян, допомагають їм у реалізації зусиль щодо притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

При цьому слід зазначити, що контрольно-наглядовими функціями у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина наділено не лише прокуратуру України, а й інші органи державної влади, перш за все Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і, певною мірою, 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.

Позитивною рисою цієї інституції є відсутність у омбудсмена (європейський термін) помітної заангажованості, що підтверджу-

ється тривалим досвідом перебування на цій посаді в Україні Н. Карпачової.

Водночас можна констатувати обмеженість можливостей українського омбудсмена щодо розгляду конкретних скарг громадян.

Ураховуючи велику кількість заяв і скарг про порушення прав і свобод, з якими 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 необхідні 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 й оперативно здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина на всіх рівнях – від районного до загальнодержавного.

Так, у 2006 р. за даними статистики органами прокуратури було розглянуто 303 300 звернень, у 2007 – 347 316. У той самий час Уповноваженим із прав людини у 2006 р. здійснювалось 1993 провадження за зверненнями громадян, а у 2007 – 2650. Порівняння явно на користь прокуратури.

Отже, слід погодитися з думкою М. Косюти, що «...через неможливість особисто розібратися навіть з незначною частиною скривджених, омбудсмену України доцільно зосередитися на розгляді лише скарг, які носять «резонансний» або «прецедентний» характер...; приділивши головну увагу аналітичній роботі з внесенням відповідних пропозицій органам влади» [226, с. 300].

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 їхній діяльності порушень прав людини. При цьому подібні звернення в більшості держав мають винятково рекомендаційний характер [514, с. 86–87].

В умовах правового нігілізму, який панує в Україні, слід було б встановити в державі юридичну відповідальність посадовців за nereагування на звернення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Парламентський контроль та прокурорський нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина не лише не виключають, а й доповнюють один одне, оскільки природа контролю з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини робить його більш придатним для боротьби з масовими порушеннями прав і свобод людини і громадянина, тоді як прокурорський нагляд спрямовується в першу чергу на виявлення та припинення конкретних випадків порушень прав і свобод людини та громадянина.

Досить незвично 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» [358] загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, у тому числі й іншими їх сторонами, здійснює Міністерство закордонних справ України. Нам здається, що таке формулювання є некоректним.

По-перше, чинними міжнародними договорами, згода на які надана Верховною Радою України і які відповідно до ст. 9 Конституції України становлять частину національного законодавства, регулюється надзвичайно широкий спектр відносин – від загальнополітичних питань до питань технічного співробітництва. Відповідно МЗС України мало б здійснювати загальний нагляд у всіх цих відносинах. Якщо у сфері реалізації міжнародних договорів про права людини стосовно самої України такий нагляд можна якимось чином змодельовати, 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 є втручанням у виконання прокуратурою України покладених на неї функцій. Не можна тлумачити буквально положення зазначеної статті про те, що МЗС України здійснює нагляд за виконанням міжнародних договорів іншими їх сторонами, адже іншою стороною є або міжнародна міжурядова організація, або суверенна держава, щодо яких ні МЗС, ні Україна в цілому не можуть мати владних повноважень.

У разі потреби МЗС від імені України може виступити із запитом, робити заяви, направляти ноти відповідним відомствам іноземних держав з приводу порушень прав людини в зарубіжних країнах, особливо стосовно українських співвітчизників, які

там перебувають, очікуючи на застосування до них відповідних заходів.

Стосовно ж порушень з боку України Закон «Про міжнародні договори України» не закріплює за МЗС жодних адекватних повноважень, використовуючи які, воно могло би здійснювати нагляд за виконанням міжнародних договорів, у т.ч. у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ч. 3 ст. 17 зазначеного Закону України в разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань України за міжнародними договорами МЗС України інформує про це Президента України або Кабінет Міністрів України і вносить пропозиції щодо вжиття необхідних заходів. Тут доречно було б говорити не про нагляд, а про моніторинг за виконанням міжнародних договорів України, який здійснюється МЗС України.

Ураховуючи вищевикладене, доходимо 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, законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Для підвищення ефективності нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина органи прокуратури України можуть і повинні співпрацювати з громадськими правозахисними організаціями, наприклад, з Українською Гельсінською спілкою з прав людини (УГСПЛ), Харківською та іншими регіональними правозахисними групами, Українською асоціацією «Міжнародна амністія» та ін.

Незалежні й 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, у разі потреби звертаються до органів влади, у тому числі до прокуратури, надають безоплатну юридичну допомогу для звернення до суду.

Ураховуючи можливості правозахисних організацій у захисті прав людини, необхідно нормативно врегулювати співпрацю органів прокуратури із цими організаціями. На нашу думку, у регіональних органах прокуратури доцільно запровадити посаду

старшого помічника прокурора, який відповідав би за зв'язки із правозахисними організаціями.

Прокуратурою Сумської області у 1998 р. було розроблено конкретні форми взаємодії з неурядовими громадськими правозахисними організаціями, які діють і до цього часу. Це:

- співпраця при проведенні перевірок, які здійснюються органами прокуратури за скаргами представників громадських організацій;
- залучення за необхідності представників неурядових правозахисних організацій як громадських помічників та експертів;
- проведення спільних зустрічей, дискусій, «круглих столів» для визначення стратегії, тактики, форм і методів взаємодії за конкретними напрямками діяльності;
- спільні виступи в засобах масової інформації, проведення інтерв'ю та прес-конференцій.

Проте можливості такої взаємодії використовуються ще недостатньо. Очевидно, Генеральній прокуратурі України слід було б орієнтувати підпорядкованих прокурорів на її посилення.

#### 2.4. Функція підтримання державного обвинувачення в суді

Відповідно до п.1 ст. 121 Конституції України, на прокуратуру покладено державне обвинувачення в суді. Те, що ця функція посідає перше місце серед інших функцій прокуратури, хоча й не має особливого принципового значення, викликане даниною європейській традиції, яка розглядає прокурора передусім як обвинувача в кримінальному процесі.

На стадії досудового слідства суб'єктом обвинувачення є слідчий або прокурор, який розслідує злочин у повному обсязі і таким чином виступає в ролі слідчого. Саме обвинувачення розглядається як один з аспектів здійснення кримінального переслідування. Остаточна формула обвинувачення міститься в обвинувачувальному висновку, який затверджує прокурор, і, таким чином, він порушує обвинувачення, яке набуває характеру державного обвинувачення і підтримується в суді прокурором. Оскільки це підтримання здійснюється від імені держави уповноваженим суб'єктом державної влади, воно розглядається як державне обвинувачення.

У науці кримінального процесу звичайно розрізняють три основні процесуальні функції: обвинувачення, захист і вирішення справи (правосуддя) [455, с. 98–132]. Розмежування основних функцій обумовлює побудову кримінального процесу за принципом змагальності [269, с. 21–34].

Підтримуючи державне обвинувачення в суді першої інстанції, прокурор здійснює важливу частину покладеної на прокуратуру функції кримінального переслідування як діяльності, спрямованої на встановлення особи, яка скоїла злочин, притягнення її до кримінальної відповідальності, направлення справи до суду й обґрунтованість обвинувачення перед судом [488].

Серед науковців-юристів превалює погляд на державне обвинувачення як на процесуальну діяльність прокурора, що полягає в доведенні вини особи, яка притягується до кримінальної відповідальності [210; 137, с. 124]. Проте з урахуванням практики застосування положень Закону про прокуратуру і норм КПК, особливо після прийняття чинної Конституції України, існує потреба у висвітленні суті державного обвинувачення з більш широких позицій.

Передусім потрібно відповісти на питання: чи зводиться участь прокурора у судових стадіях кримінального процесу лише до підтримання державного обвинувачення? Очевидно, ні. Беручи участь у судовому розгляді подань про взяття під варту, продовження строків тримання під вартою або санкціонування оперативно-розшукових чи слідчих дій, прокурор аж ніяк не є державним обвинувачем, оскільки ним ще не порушено державне обвинувачення.

Досить сумно також вважати державним обвинувачем прокурора, який бере участь у попередньому розгляді кримінальної справи, оскільки на цій стадії ще не вирішується питання про винність особи, а саме ця особа до призначення справи до розгляду ще вважається не підсудним, а обвинуваченим.

Нарешті, у контрольних стадіях кримінального процесу прокурор може продовжувати підтримувати державне обвинувачення, зокрема, наполягаючи на скасуванні виправдувального вироку, або, навпаки, на закритті справи через недоведеність обвинувачення.

То в якій же ролі прокурор виступає в судовому процесі у всіх цих випадках?



Певний теоретичний інтерес становить питання: чому Конституція України і КПК України покладають на прокурора обов'язок підтримувати державне обвинувачення, а не здійснювати його.

При цьому потрібно врахувати ту обставину, що прокурор висуває обвинувачення або порушує його не в суді, а шляхом затвердження обвинувального висновку, після чого справа надсилається для розгляду до суду. Отже, під час розгляду справи судом прокурор або підтримує уже висунуте обвинувачення, або змінює його чи відмовляється від нього.

Слід зазначити, що п. 4 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» у первинній редакції відповідна функція прокуратури була сформульована так: «Підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення». Таким чином, участь у розгляді судових справ (не лише кримінальних) розглядалася як самостійна функція прокуратури.

Очевидно, що виключення її з чинної редакції Закону про прокуратуру (і, передусім, невключення до Конституції) було хибним кроком.

Щоправда, завдання прокурора в кримінальному судочинстві досить чітко розкриваються в ст. 34 Закону, відповідно до якої «прокурор, беручи участь у розгляді справ у судах, ...сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі». Таке завдання не покладено і не може бути покладено на сторону захисту, і це відображає особливу місію прокурора як учасника кримінального процесу і не лише кримінального.

У широкому розумінні, будучи представником держави, прокурор здійснює представництво її інтересів у кримінальному процесі. А інтереси держави, які захищає прокурор, полягають у тому, щоб особи, які вчинили злочин, зазнали заслуженого покарання і щоб були забезпечені права потерпілих від злочинів, а також щоб не порушувались інтереси підсудного. Іще в широкому плані кримінальна справа може розглядатися як публічно-правовий спір між державою в особі прокурора і підсудним чи його захисником, предметом якого є або сама можливість винесення обвинувального вироку, або ступінь урахування обставин, які обтяжують чи пом'якшують відповідальність.

Лише оцінюючи підтримання державного обвинувачення як своєрідну форму судового представництва, можна до кінця зрозуміти такі обов'язки прокурора, як необхідність досліджувати в ході процесу не лише обставини, які підтверджують обвинувачення, але й ті, які його спростовують, обов'язок відмовитись від обвинувачення, яке не дістало підтвердження в процесі судового слідства.

Досить спірним є трактування діяльності прокурора-обвинувача як доведення вини підсудного в скоєнні злочину, оскільки воно є надто вузьким.

Підтримуючи обвинувачення, прокурор повинен довести не лише наявність вини як одного з чотирьох елементів складу злочину, а обґрунтувати наявність складу злочину в цілому. Тому більш прийнятним є визначення обвинувачення як обґрунтування достатніми доказами твердження про вчинення особою діяння, за яке законом передбачено кримінальну відповідальність [541]. Іще більш точним вважаємо таке визначення: «підтримання державного обвинувачення є публічною процесуальною діяльністю прокурора, спрямованою на доведення перед судом складу злочину стосовно підсудного і обґрунтування міри покарання чи застосування інших засобів впливу у порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законом» [116, с. 7].

Особлива роль прокурора – обвинувача в процесі проявляється не лише у сприянні виконанню вимог закону (ст. 34), але і в його обов'язку своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоча би від кого вони не виходили (ч. 1 ст. 35 Закону України «Про прокуратуру»).

З урахуванням цього можна погодитися з висновком В. Середи про те, що «у складі функції державного обвинувачення фактично утворюються дві підфункції: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) сприяння суду у забезпеченні законності при здійсненні правосуддя в кримінальних справах» [429, с. 7].

Забезпечення підтримання державного обвинувачення за всіма справами, крім справ приватного обвинувачення, є безумовним обов'язком керівників органів прокуратури. Суди не можуть навіть розпочинати розгляд справ без участі обвинувача.

Зазначена функція посідає значне місце в діяльності прокуратури. Так, у 2007 р. прокурорами було підтримано державне обвинувачення по 316 153 справах (у 2006 р. по 317 881 справі). З огляду на необхідність підтримання державного обвинувачення

по кожній справі, за винятком приватного обвинувачення, прокуратура стикається з серйозними проблемами при забезпеченні вимог закону щодо змагальності в кримінальному процесі. Недостатня кількість штатних співробітників органів прокуратури, брак часу на підготовку обвинувачів для судового процесу, високе психічне та фізичне навантаження негативно позначаються на якості та ефективності виконання прокуратурою цієї конституційної функції. Виходом із такого становища може бути: запровадження в Україні системи мирових судів, у яких розглядалися би справи про злочини незначної тяжкості без участі прокурора, а обвинувачення по таких справах підтримували б потерпілі або їх представники; розширення переліку справ так званого приватного обвинувачення; підтримання державного обвинувачення за певними визначеними категоріями кримінальних справ середньої тяжкості представниками органів дізнання.

Обов'язкова участь прокурора і захисника передбачена також у випадках застосування примусових заходів медичного характеру (ст. 419 КПК), їх скасування чи заміни (ст. 422 КПК), застосування до неповнолітніх примусових заходів виховного характеру (ст. 447 КПК). Це правильно, оскільки такий порядок повністю відповідає загальноновизнаним міжнародним принципам судочинства та ролі в ньому прокурора. У разі обов'язкової участі прокурора в суді він фактично виконує там обов'язки, які наближаються до обов'язків державного обвинувача: 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. Дана роль прокурора впливає із принципу змагальності в судовому процесі.

Генеральний прокурор України у п. 1.1. наказу № 5-гн «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення», виходячи з вимог ст. 264 КПК, 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 додержання конституційного принципу змагальності сторін та свободи надання ними суду

своїх доказів (ч. 4 ст. 129 Конституції України). 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 із сторін володіє рівною з іншою стороною сукупністю прав щодо відстоювання своїх переконань, які відображають цей інтерес [154, с. 121].

Наведене дозволяє зробити висновок про те, що зіткнення двох протилежних функцій, тобто обвинувачення і захисту, зумовлює їх змагання і боротьбу думок, кожна обставина в процесі досліджується як з боку обвинувачення, так і з боку захисту. Тому суд має можливість вислухати й проаналізувати всі докази на користь обвинувачення і підсудного. Підтримуючи державне обвинувачення в суді першої інстанції, прокурор, здійснюючи свої повноваження, передбачені КПК України, виконує роль сторони в кримінальному процесі. Тобто його повноваження є однакоvими з повноваженнями захисника. Але головним для прокурора при розгляді справи в суді першої інстанції є виконання завдань обвинувача. Для цього потрібний професіонал, який кваліфіковано, переконливо й об'єктивно надасть суду й проаналізує докази, які підтверджують обвинувачення [154, с. 166–172; 152, с. 7–12].

Державний обвинувач є самостійною процесуальною фігурою. Усі рішення в судовому засіданні він приймає, керуючись законом і своєю правосвідомістю.

Велике теоретичне і практичне значення має правильне розуміння процесуальної самостійності прокурора як державного обвинувача. Дехто вважає, що ця самостійність є такою ж, як і самостійність судді, який розглядає справу.

Як зазначається в літературі, «свого часу наполегливо проводилась в життя теза про те, що ніхто і ні під яким приводом не може впливати на позицію обвинувача, що він виробляє її виключно сам на підставі свого внутрішнього переконання. При цьому забули, що прокурор-обвинувач обстоює в суді не свій власний інтерес, а є представником державного органу, побудованого на засадах централізації і єдиноначальності. Тому цілком виправдано, коли керівники прокуратур цікавляться позицією державних обвинувачів в окремих справах ..., дають їм відповідні вказівки стосовно кваліфікації, визначення позиції щодо міри покарання тощо» [122, с.12].

У принципі із цим можна погодитися, хоча слід урахувати, що прокурор-керівник за жодних умов не повинен використовувати свої управлінські повноваження для того, щоб примусити підлеглого зайняти у справі позицію, яка суперечить його внутрішньому переконанню. Пунктом 1.6 галузевого наказу із цього приводу передбачено в разі незгоди з позицією державного обвинувача призначати нового обвинувача або особисто підтримувати державне обвинувачення.

Цим наказом передбачена також необхідність погодження з прокурором-керівником рішення обвинувача щодо зміни від обвинувачення і відмови від обвинувачення, причому погоджується не просто рішення, а зміст постанови, яку із цього приводу виніс обвинувач (пункт 5.7 галузевого наказу).

Така можливість має бути передбачена безпосередньо в КПК України. При цьому потрібно врахувати положення, що міститься в п. 10 Рекомендацій ПАРЕ від 6 жовтня 2000 року, щоб подібні вказівки надавалися виключно в письмовій формі.

Відповідно до ст. 22 і 264 КПК України прокурор повинен ретельно досліджувати докази й оцінювати їх за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на сукупності досліджених доказів, керуючись при цьому законом. Якщо в результаті судового розгляду прокурор переконується, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення, пред'явлене підсудному, він повинен відмовитися від обвинувачення, а у своїй постанові викласти мотиви відмови (ч. 3 ст. 264 КПК).

Відомо, що на практиці випадки відмови прокурора від обвинувачення (як і факти винесення судами виправдувальних вироків) є винятково рідкими. Для того, щоб не псувати статистику, обвинувачі вдаються до таких дій, як заявлення клопотань про повернення справ на додаткове розслідування (з подальшим їх закриттям) або прагнуть зберегти хоча б «крихти» від попереднього обсягу обвинувачення. Тому дискусії, які ведуться в літературі з питань використання цього повноваження, слабо враховують життєві реалії і поки що не мають істотного практичного значення. Думається, що в міру розвитку демократичних засад діяльності прокуратури кількість таких випадків збільшиться.

У зв'язку з цим висловлюється думка з приводу наслідків відмови прокурора від обвинувачення. Відповідно до ч. 2 ст. 282 КПК «суд своєю ухвалою (постановою) закриває справу, якщо проку-

рор відмовився підтримувати державне обвинувачення», а потеплілий проти цього не заперечує.

Існування подібної норми обумовлене тим, що після відмови прокурора від обвинувачення в суду зникли юридичні підстави продовжувати розгляд справи і переходити до дебатів сторін. Раз прокурор відмовився від обвинувачення, то він змушений був би в такому випадку виголошувати не обвинувальну, а виправдувальну промову, що суперечить самій сутності обвинувачення.

Досить специфічною, на нашу думку, буде участь прокурора як державного обвинувача у розгляді справи судом за участю присяжних. Загальні вимоги до обрання присяжних визначені у ст. 68–72 нової редакції Закону України «Про судоустрій України» від 12 липня 2002 р. [383]. Порядок участі присяжних у здійсненні правосуддя повинен 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 вищезазначеним Законом.

Перспективи створення суду присяжних в Україні активно дискутувалися в юридичних публікаціях і в суддівському середовищі, у результаті були висловлені думки від схвалення до категоричного несприйняття [538, с. 139; 227, с. 11; 228, с. 72; 423, с. 71; 497, с. 19–22; 499, с. 23; 498, с. 72–76; 248, с. 8–9]. Тим часом у Верховній Раді України зареєстровано проект нового КПК України, який відповідно до вимог Конституції передбачає існування 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 у здійсненні правосуддя при вирішенні найбільш суспільно небезпечних справ [446, с. 71–76; 395, с. 61–63, 77–79, 123–141].

Невизначеність щодо вигляду, якого набуде в Україні суд за участю представників народу [497, с. 19–22], не дозволяє чітко визначити повноваження прокурора в такому суді.

У сучасному світовому кримінальному процесі існують дві форми участі народного непрофесійного елемента у здійсненні правосуддя – суд присяжних і суд шефенів [286, с. 235]. Загалом розрізняють дві моделі суду присяжних – англо-американську і європейську [263, с. 4]. Перша модель, яка застосовується у

Великій Британії, США та в більшості англomовних країн, передбачає, що присяжні становлять окрему колегію і вирішують питання про винуватість чи невинуватість підсудного, а професійні судді – питання про призначення покарання. Порядок утворення і 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 Великій Британії – від 10 до 12; в Іспанії – 7 [539, с. 689; 238, с. 18–25]. Без участі професійного судді колегія присяжних виносить рішення про вину підсудного у скоєнні злочину [312]. А прокурор у цьому процесі повинен довести кожний пункт обвинувачення до підсудного [40, с. 263–265].

Друга модель, яка властива континентальній системі і відома як суд шефенів, існує в більшості європейських та інших неанглomовних країн і регламентує такий порядок судового розгляду, при якому професійні і непрофесійні судді об'єднані в єдину колегію і спільно вирішують питання факту і права, тобто разом визначають вину підсудного та міру покарання [305, с. 84].

У сучасній Росії суд присяжних віродився, з урахуванням історичного досвіду його існування після судової реформи 1864 р. За його основу було взято англо-американську модель із поділом компетенції між журі присяжних і головуючим у судовому засіданні. Ця ж модель взята за основу і в проєкті КПК України.

На основі аналізу думок і пропозицій з цього приводу науковців [497, с. 15–19; 499, с. 18–23; 497, с. 19–22; 242, с. 125–127] і практиків [263, с. 4; 55, с. 28–31] як в Україні, так і за кордоном [326, с. 5–13; 181, с. 640–705; 33, с. 583–585], висловлюється переконання, що для України з урахуванням стану правосвідомості і правової культури, повністю віддавати на розсуд присяжних усі питання щодо винуватості підсудних є небезпечним для правосуддя.

Судячи з російської практики, яка висвітлюється електронними засобами масової інформації, у РФ суди присяжних систематично виносять виправдувальні вироки стосовно учасників організованих злочинних угруповань, серійних вбивств, злочинів військовослужбовців, які чинили розправи над мирним населенням Чечні тощо. При цьому винесення незаконних рішень під стороннім впливом поширено не меншою мірою, ніж у професійних суддів.

Винесення рішення професійним суддею разом із присяжними дозволяє йому як професіоналу переконати присяжних у необхідності точного дотримання вимог закону і таким чином обмежити прояви волюнтаризму в цій сфері.

Виходячи з цього, в Україні доцільно обрати саме континентально-європейську модель суду присяжних.

Суд присяжних у різних країнах, у тому числі і в Росії (ст. 429 КПК РФ), діє на принципах змагальності [181, с. 645]. Цей принцип зберігає і Проєкт КПК (ст. 435) [393]. У судовому засіданні забезпечується рівність сторін, яким суд, дотримуючись об'єктивності, створює необхідні умови для всебічного і повного дослідження обставин справи. Як сторона обвинувачення, так і сторона захисту мають рівні права на подання суду доказів, їх дослідження, заявлення клопотань.

Форми участі прокурора в судовому процесі при розгляді справи судом присяжних є різноманітними.

По-перше, прокурор, керуючись вимогами закону, у якому наведено 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. Таким чином, вони не здатні до тонкого юридичного аналізу обставин справи і, як свідчить практика інших країн, часто керуються емоціями, а не розумом. Тому як державний обвинувач, упевнений в обґрунтованості обвинувачення, прокурор повинен зробити все, щоб присяжні змогли скласти точне уявлення про обставини справи, що розглядається за їх участю. Він повинен спланувати свої дії так, щоб присяжні зрозуміли зміст показань потерпілих, підсудних, свідків, щоб у них не залишилося питань про сутність висновків експертів, щоб вони зрозуміли, яку інформацію несуть пред'явлені в суді майнові докази і документи.

По-третє, особливості суду присяжних прокурор повинен враховувати і під час судових дебатів. Його виступ має бути простим і зрозумілим для присяжних, має орієнтувати їх на підтримання позиції прокурора.

Отже, підготовку державних обвинувачів для участі в розгляді кримінальних справ судом присяжних потрібно здійснювати заздалегідь, ще до прийняття нового КПК України. Дореволюційна російська і світова практики свідчать, що переконати присяжних, які не є фахівцями в галузі права, важче, ніж професійних суддів, яких, відверто кажучи, у більшості випадків або не потрібно переконувати, або неможливо переконати. Інколи потрібні надзусилля для того, щоб переконати представників народу винести законний і обґрунтований вердикт, особливо обвинувальний. Обвинувачами по таких справах мають бути посправжньому талановиті професіонали, психологічно витривалі, які вміють швидко реагувати на нестандартні ситуації і, звичайно, є повноцінними судовими ораторами. Безсумнівно, вплив обвинувальної промови прокурора на присяжних має значно істотніші наслідки, ніж на професійних суддів.

## 2.5. Функція представництва інтересів громадянина та держави в суді

У п. 2 ст. 121 Конституції України і п. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» визначена функція діяльності прокуратури – представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, встановлених законом. Про питому вагу цієї функції свідчать дані статистики. Так, у 2004 р. прокурорами було пред'явлено 108 671 позов, у 2005 – 109 804, у 2006 – 112 933, у 2007 – 109 563 позова з метою захисту інтересів громадян та держави, тобто показники цієї діяльності постійно нарощувалися.

Деякі дослідники стверджують, що ця функція є принципово новою для прокуратури [543, с. 24–27]. Із цим не можна погодитися, тому що і до прийняття Конституції України прокурор, відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 20 і ст. 35 Закону України «Про прокуратуру», мав право звертатися до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадянина і держави та представляти їхні інтереси в суді.

Правове становище прокурора, яким він наділений у цивільному, адміністративному і господарському судочинстві, безпосередньо ґрунтується на Конституції як суб'єкті, який представляє інтереси громадян або держави в суді, тоді як представництво інших видів має інші підстави, а саме: доручення й

адміністративний акт. Представництво прокурором здійснюється на підставі Конституції України і зазначеного Закону. Але слід мати на увазі, що метою представництва є забезпечення реалізації інтересів конкретної особи, тоді як завдання прокуратури під час представництва інтересів громадянина або держави в суді є більш широким і полягає в захисті законних прав та інтересів не лише конкретної фізичної чи юридичної особи, а й публічних інтересів суспільства та держави в цілому.

Відповідно до ч. 1 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави.

Погоджуючись у цілому з таким формулюванням, слід зазначити, що є незрозумілим згадування про «інші дії». Вважаємо, що прокурор як учасник цивільного процесу (і не лише цивільного) може діяти лише в процесуальному режимі, а вчинення ним якихось інших дій було б відхиленням від вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України в частині способу, у який мають діяти державні органи та посадові особи.

На думку І.В. Вернидубова, представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді є офіційним представництвом, передбаченим Конституцією України [64, с. 7]. Як, у свою чергу, зазначив В.Й. Сапунков, «діяльність прокуратури щодо захисту інтересів громадянина або держави заснована на конституційному положенні: держава відповідає перед громадянином за свою діяльність... При цьому прокуратура діє від імені держави, а не від імені інтересів фізичної чи юридичної особи, і є представником саме держави, а не цих осіб. Прокурор не є суб'єктом договору доручення на ведення справи» [434, с. 179–180].

Наведене дозволяє зробити висновок про те, що Конституція України поклала початок представництву не як цілком новій функції прокуратури, а правовому представництву нового типу, тобто прокурорському представництву, що визначається його конституційним статусом. У ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Мета і завдання прокурорсько-судового представництва визначені в п. 2 ст. 121 Основного Закону, гл. 3 розд. III Закону України «Про прокуратуру», ст. 45 ЦПК, 60 КАСУ, 1, 2 і 29 ГПК України, а також в окремих галузевих законах, зокрема в ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., ст. 30–32 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., ст. 13 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. [416, с. 230–231; 395, с. 485] та ін.

Здійснюючи представництво, прокурор бере безпосередню участь у процесі, домагаючись поновлення порушених інтересів держави або громадянина [60, с. 92–95].

Важливе теоретичне і практичне значення має правильне розуміння інтересів громадянина або держави. Особливо це стосується поняття «інтерес». Як зазначив російський дослідник А. Малько, «у сучасний період ця проблема набуває найбільшої практичної значущості, оскільки законні інтереси дозволяють захищати в легітимно-юридичному порядку багато інтересів, які прямо не закріплені суб'єктивними правами ...» [262, с. 31]. У рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 ЦПК України від 1 грудня 2004 р. зазначено, що поняття «охоронюваний законом інтерес» у логіко-смысловому зв'язку з поняттям «право» необхідно розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [79].

На нашу думку, інтереси фізичних і юридичних осіб можуть бути задоволені лише в тому разі, якщо це передбачено законом, або не суперечити йому. Тому інтерес до приватизації якогось народногосподарського об'єкта можуть проявити декілька суб'єктів підприємництва, і вони мають на це право, але врешті-решт таке право може отримати лише один за результатами конкурсу. Тому в подібних випадках інтерес тісно пов'язаний із

суб'єктивним правом. Отже, як правильно зазначив М. Косюта, «... стосовно громадян є підстави говорити про захист прокуратурою їхніх прав і законних інтересів, а не просто інтересів, як зазначено в Конституції. На перше місце тут необхідно поставити захист саме прав громадян, незалежно від того, якими інтересами вони керуються...» [221, с. 246].

«Що ж до держави як такої, – продовжує автор, – то вона має певні інтереси, втілені в законодавстві, які впливають з інтересів загальносуспільного характеру. Виходячи із цього, держава наділяє певними правами й повноваженнями органи державної влади, підприємства й організації. Отже, слід вважати, що стосовно держави в цілому прокуратура захищає лише її інтереси» [221, с. 246].

Проте М. Абрамов вважає, що в представницькій діяльності прокурора на першому місці повинні бути інтереси громадянина, а вже потім інтереси держави [5, с. 4].

Опонуючи йому, М. Косюта підкреслив, що тезу про пріоритетність прав, свобод і інтересів особи перед іншими соціальними цінностями не можна абсолютизувати, 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, яка прямо чи опосередковано спричинить порушення законних інтересів як цієї особи, так і інших осіб [222, с. 144–148].

Продовжуючи цю думку, зазначені функції прокуратури необхідно сформулювати в законодавстві таким чином: «Представництво прав і законних інтересів громадянина та (або) інтересів держави в суді...». Читач може звернути увагу на те, що в цій фразі слово «або» замінено на слово «та». Це зроблене не випадково, оскільки, за глибоким переконанням автора, будь-яке протиставлення інтересів держави та її громадян є неприпустимим. У багатьох випадках судовий захист інтересів держави переслідує також мету захисту прав та інтересів громадян.

У зв'язку з цим виникає питання: чи спрямоване судово-прокурорське представництво також на захист інтересів суспільства? Вважаємо, що так, оскільки сама держава представляє загальносуспільні інтереси. Проте ці інтереси можуть мати й обмежений характер, поширюватися на окремі регіони й територіальні громади, зокрема, у мовній і культурно-освітній сферах.

Тому є сенс у законі закріпити захист прокуратурою поряд з державними також захист суспільних інтересів.

У реальному житті інтереси держави в окремих сферах суспільного життя мають захищати відповідні державні органи. Здійснюючи представництво інтересів держави, прокуратура одночасно захищає службові прерогативи цих органів.

Участь прокуратури в цивільному процесі, у тому числі у формі судового представництва, є досить поширеною в зарубіжних країнах.

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 процесу [91]. Прокурор у РФ за своїм внутрішнім переконанням сам вирішує питання звернення до суду.

Стаття 55 Цивільно-процесуального кодексу Республіки Казахстан передбачає, що вищий нагляд за точним і однакоvim застосуванням законів у цивільному судочинстві від імені держави здійснює Генеральний прокурор безпосередньо і через підпорядкованих йому прокурорів. Участь прокурора в цивільному судочинстві визначається як законом, так і здійснюється за ініціативою суду. Беручи участь у цивільному судочинстві, прокурор здійснює свої повноваження 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 суті [136].

Необхідно зазначити, що Федеральний закон «Про прокуратуру Російської Федерації», на відміну від Закону Республіки Казахстан і України, також 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 з поважних причин зацікавлена особа не може порушити судовий процес [508].

Натомість у Білорусії продовжує діяти прокурорський нагляд за законністю й обґрунтованістю судових постанов у цивільних справах з дотриманням законодавства при їх виконанні. Відповідно до ст. 23 Цивільного процесуального кодексу 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 прокурору [150, с. 240; 95, с. 28–32].

Значну роль відіграє прокуратура як учасник цивільного судочинства в країнах Східної Європи, які раніше перебували у складі радянського блоку. Так, у Болгарії прокуратура бере участь у цивільному процесі як державний орган, а прокурор – як представник держави, на якого покладено захист порушених цивільних прав і виконання завдань із дотримання законності. Виконує свої повноваження прокурор у таких процесуальних формах:

- порушення процесу на захист цивільних прав;
- вступ у розпочате цивільне провадження по справі;
- оскарження рішень, ухвал або виконавчих дій;
- звернення з пропозицією про перегляд рішення в порядку нагляду [127, с. 110].

В Угорщині відповідно до § 2А Цивільно-процесуального кодексу прокурор, якщо цього вимагає захист важливих державних або суспільних інтересів, а також якщо зацікавлена особа із будь-якої причини не має змоги 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. 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 справі [289, с. 84–85; 95, с. 107–111].

Повноваження прокуратури Польщі в цивільному судочинстві відповідно до Закону «Про відносини між законодавчою та виконавчою владою та про місцеве самоврядування»

(розділ VII) у процесуальних формах застосовуються при висуванні вимог про порушення провадження по будь-якій цивільній справі і вступу у процес розпочатої справи.

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 обґрунтований висновок, що держава стає стороною в процесі по зазначених справах. Крім того, відповідно до ст. 29 Цивільно-процесуального кодексу, прокурор має повноваження вчиняти всі процесуальні дії як сторона-позивач, 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 угоду [289, с. 22–23; 95, с. 33–37].

Давні традиції участі прокурора в цивільному судочинстві існують у країнах так званої «Старої Європи».

Генеральна федеральна прокуратура при Федеральному суді Федеративної Республіки Німеччини має певні повноваження й 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. [105, с. 50–53; 95, с. 68–74].

У законодавстві Франції існують дві форми участі прокурора в цивільному процесі і конкретизуються категорії цивільних справ, які прокурор має право порушити і по яких обов'язково повинен виступати для надання висновку. Це означає, що прокурор досить активно бере участь у цивільному процесі або як самостійна сторона, або як асоційована, зусилля якої спрямовані на допомогу суду у відпрацюванні рішення по суті справи [95, с. 123–125]. Він порушує справи про визнання громадянина безвісно відсутнім, про визнання шлюбу недійсним, стягнення штрафу із 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 є значно ширшими. Він, якщо вважатиме за доцільне, має право вступити в будь-яку справу між

приватними особами і висловити висновок по справі. Однак слід пам'ятати, що є справи, де вступ прокурора є обов'язковим. Насамперед, це справи, які стосуються прав безвісно відсутніх, про визнання громадянина недієздатним тощо. Генеральний прокурор при Касаційному суді зобов'язаний давати висновки по цивільних справах, що розглядаються судовими палатами Касаційного суду, а також вносити касаційні протести на судові рішення будь-якого суду, якщо вони суперечать закону.

За 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 становище основної сторони – позивача чи відповідача [109, с. 146–148].

У Великобританії, як уже зазначалося, органу під назвою «прокуратура» взагалі немає. Є установи і службові особи, які виконують функції, притаманні прокуратурі тією чи іншою мірою. Очолює зазначену систему чиновників Генеральний аторней, який одночасно є головою англійських баристерів, і Генеральний соліситор – його заступник.

Захисником суспільних інтересів є Генеральний аторней, який також представляє державу в деяких цивільних процесах. Він входить до складу уряду, хоча повинен представляти суспільство з повною об'єктивністю, не підкоряючись зовнішньому впливу. У 1947 р. Генеральний аторней міг також бути відповідачем за умови, що позивач не може визначитися, до якого департаменту необхідно подати позов. Місцевий аторней як представник Генерального аторнея має право виступати на захист особи, яка зазнала дискримінації як позивач. Сам потерпілий не має права на порушення справи. Звідси можна зробити висновок, що Генеральний аторней (прокурор) у цивільному судочинстві Великої Британії завжди є стороною в процесі, представляючи інтереси держави і виступаючи від її імені, а також інтереси осіб, якщо вони мають публічний характер [287, с. 76–77].

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 його процесуальні дії і дії прокурора



мають взаємні правові наслідки для них обох. З моменту подання прокурором позову до всіх учасників спірного правовідношення він перебуває в процесуальному становищі сторони по справі, а при вступі в процес по господарській справі він вже є особою, яка здійснює охорону законності, співпрацює із судом з метою встановлення істини по справі і правильного застосування норм права. Суд згідно із ст. 59 ЦПК зобов'язаний повідомити аторнею про кожну справу, у якій визнає його участь необхідною [95, с. 75–80].

Участь органів прокуратури США в цивільному судочинстві має в різних штатах істотні відмінності, хоча загалом хід судового процесу регулюється Федеральними правилами цивільного судочинства, які були затверджені в 1938 р. У кожному штаті існують також окремі правила для різних судових підрозділів, які в більшості випадків розписані детальніше, ніж федеральні [40, с. 222].

У США прокурорів не вважають навіть формально захисниками законності або гарантами справедливого правосуддя. Вони виступають у 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 однією з вищих посадових осіб міністерства юстиції. Представляти Уряд у цивільному судочинстві можуть як спеціально призначені прокурори, так і прокурори відділів із цивільних справ Центрального апарату Генеральної прокуратури (міністерства юстиції) у справах про порушення посадовою особою податкового законодавства, землекористування, природних ресурсів та ін. [320, с. 70–71].

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 про повернення податків платникам. Щодо представництва інтересів

інших організацій, то це є правом прокурора, а не його обов'язком [40, с. 224–234]. Характерно, що, представляючи офіційно в суді штат, Генеральний прокурор не є 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 аторнейській службі створено інститут маршалів США, які разом зі своїми помічниками організовують виконання рішень федеральних (окружних) судів, що набули чинності [40, с. 228–243].

Інститут представництва прокурора в цивільних і господарських справах передбачено законами Іспанії, Італії, Японії, Бразилії, Португалії, Вірменії, Молдови та інших країн.

Право прокурора бути учасником судового провадження передбачено у відповідних процесуальних кодексах.

Відповідно до ч. 2 ст. 45 ЦПК України прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, установленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії цивільного процесу. Абсолютно таке саме формулювання міститься в ч. 2 ст. 60 КАС України.

Децо по-іншому це право прокурора викладено в нормах ГПК України. Відповідно до ст. 18 до складу учасників судового процесу входять: сторони, треті особи, прокурор, інші особи, які беруть участь у процесі у випадках, передбачених цим Кодексом. Значно більше змістовне наповнення, ніж в інших кодексах, має ст. 29 ГПК, у якій урегульовано різні аспекти участі прокурора в господарському судочинстві.

Зазначену норму є сенс процитувати:

«Участь прокурора у розгляді справ

Прокурор бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, порушену за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави. З метою вступу у справу прокурор може подати апеляційне, касаційне подання, подання про перегляд рішення за нововиявленими обставинами

або повідомити суд і взяти участь у розгляді справи, порушеної за позовом інших осіб.

У разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача.

Про свою участь у вже порушеній справі прокурор повідомляє господарський суд письмово, а в судовому засіданні – також і усно.

Прокурор, який бере участь у справі, несе обов'язки і користується правами сторони, крім права на укладення мирної угоди.

Відмова прокурора від поданого ним позову не позбавляє позивача права вимагати вирішення спору по суті» [89, с. 102].

Відмова позивача від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

Як бачимо, законодавець, визнаючи прокурора стороною в процесі, усе ж ураховує його особливий статус як представника держави, покликаного стояти на захисті її інтересів. Це, зокрема, стосується неприпустимості брати участь в укладенні мирної угоди або встановлення можливості вимагати вирішення спору незалежно від позиції органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах.

Неабияке значення має правильне визначення підстав прокурорського представництва.

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 самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізовувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушення економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або державою.

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.

При цьому законом не обмежене його право виступати в суді на захист прав та інтересів як позивача (що здебільшого і буває), так і відповідача.

У сучасних умовах правозахисна діяльність прокурора, пов'язана із судовим представництвом, може протікати в кілька стадій, таких, як:

- 1) одержання прокурором інформації про порушення прав і свобод чи загрози таких порушень;
- 2) проведення ним перевірки за цією інформацією;
- 3) вжиття, по можливості, заходів щодо усунення порушень і відновлення порушеного права (наприклад, шляхом опротестування незаконного акта) без посередництва суду;
- 4) подання позову до суду;
- 5) участь у розгляді позову і його підтримання перед судом;
- 6) за потреби – ініціювання перегляду судового рішення.

Така гіпотетична ситуація, яка доволі часто має місце на практиці, зайвий раз свідчить про тісний зв'язок між наглядовою і представницькою функцією прокуратури, оскільки саме прокурорський нагляд постійно підживлює останню, а тому його ліквідація неминуче призведе і до занепаду прокурорсько-судового представництва, чого обов'язково потрібно уникнути.

Завдання прокурорсько-судового проєднання представництва коротко можна сформулювати як захист прав і свобод громадян та інтересів держави, але в такому разі воно збігатиметься зі змістом цієї функції.

У проєкті Закону України «Про прокуратуру», підготовленому групою народних депутатів України і прийнятому в першому читанні, зроблено спробу викласти його більш широко.

Відповідно до ч. 2 ст. 39 проєкту завданнями представництва є:

- «1) захист прав і законних інтересів громадян, які не спроможні із будь-яких причин самотійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, невизначеного кола осіб, права яких одночасно порушуються, а також захист майнових та інших інтересів держави, які порушуються чи можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних або юридичних осіб;
- 2) вжиття заходів щодо поновлення порушених прав та законних інтересів громадянина та держави, усунення причин і умов, що сприяли їх порушенню;

3) притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, які винні в порушенні прав і законних інтересів громадянина або держави, відшкодування завданих державі збитків.»

Положення цієї частини викликають зауваження.

По-перше, очевидно, що захистити права в суді без реалізації процесуальних повноважень неможливо. Тому доходимо висновку щодо потреби виключити із п. 1 одне зі словосполучень: або «захистити свої права», або «реалізувати процесуальні повноваження».

Сумнівною уявляється потреба розглядати як завдання зазначеної функції вжиття заходів, передбачених у п. 2, оскільки «вжиття заходів щодо поновлення ...» і далі за текстом якраз і становить суть захисту прав і законних інтересів.

І, нарешті, слід пам'ятати про те, що прокурорсько-судове представництво має виключно відновлювальне спрямування, і в результаті реалізації цієї функції може наставати лише матеріальна відповідальність або перегляд правових актів за адміністративним позовом прокурора.

Відтак, до зазначеної статті проекту пропонуємо внести істотні корективи.

Відповідно до ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Проте очевидно, що і в першому, і в другому випадку є підстави говорити про неспроможність захистити права. Це стосується не тільки захисту прав громадян, але й інтересів держави в разі, коли захистити їх виявляються неспроможними компетентні органи, які до того ж самі порушують ці інтереси, що особливо помітно в умовах паралічу банківської системи України.

Інтереси як громадян, так і держави є потреба захищати не лише від наявних порушень, але й від загрози порушень. Саме на це може бути спрямоване скасування судом незаконного нормативного акта або індивідуального акта, який завдяки судовому втручанням не буде виконаний.

Чинна редакція ч. 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» передбачливо згадує про представництво не лише «старців, убогих і сиріт», але й про інші поважні причини, які можуть спонукати прокурора до здійснення представництва в суді. Що ж мається на увазі під іншими поважними причинами? Найважливішою із них може бути потреба зламати недовіру з боку переважної більшості громадян у перспективі судового захисту своїх прав. Ця недовіра поступово зникає, але дуже повільно. Захист порушених прав у суді, нехай і за допомогою прокурора, може мати прецедентний характер, слугувати орієнтиром для інших громадян, які опинились у подібній ситуації. І в цьому полягає велике профілактичне значення прокурорсько-судового представництва стосовно громадян.

Значна кількість громадян, які живуть за межею бідності, а також ті, хто не має можливості захистити себе самостійно чи звернутися за платною допомогою до адвокатів, як правило, звертаються до прокуратури за захистом своїх прав і отримують підтримку, яка передбачена законом.

Це ж можна сказати і про представництво в суді невизначеного кола осіб у разі їх одночасного порушення, що зазначалося в літературі [155, с. 3]. Якщо, наприклад, до прокуратури звертається лише один громадянин, то реагування прокурора не може стосуватися лише захисту його права, та це й об'єктивно неможливо. Ефективною формою прокурорського реагування може бути так званий превентивний екологічний позов про припинення або обмеження діяльності екологічно небезпечного об'єкта, яка шкодить жителям одного або декількох населених пунктів [22, с. 13].

Отже, доцільно в новому Законі про прокуратуру визначити такий перелік підстав для представництва прокурором у суді інтересів громадян, як і в чинному законі. Проте слід зазначити, що «прокурор може визнати за необхідне здійснювати представництво в суді інтересів окремих громадян, якщо такі громадяни не можуть здійснювати це самостійно». У таких випадках у позовній заяві наводяться мотиви, з яких здійснюється представництво.

Чинне законодавство не передбачає обов'язку надходження звернень громадян як приводу для прокурорсько-судового представництва. Вважаємо, що стосовно громадян таке правило створити необхідно, оскільки фізичну особу не можна примусити стати учасником судового розгляду, навіть якщо при цьому переслідуються благородні цілі.

Підстави для захисту інтересів держави викладені в чинному Законі ще більш розпливчато, і межі розсуду прокурора тут значно ширші. Про це свідчить те, що прокурор не зобов'язаний одержувати дозвіл від органу, на який покладено здійснення функції держави у спірних правовідносинах і, відчуваючи свою правоту, може діяти навіть усупереч його запереченням проти подання позову і його задоволення господарським судом.

Слід наголосити на потребі при визначенні підстав для звернення до суду враховувати пріоритетні напрямки як наглядової діяльності, які визначені в Наказі Генерального прокурора України № 3 від 19 вересня 2005 р. і, звичайно, напрямки судового представництва, передбачені в Наказі № 6-гн від 19 вересня 2005 р. «Про організацію роботи по представництву в суді, захисту інтересів громадян і держави при виконанні судових рішень».

Як відомо, у радянській і дорадянській періоди існування прокуратури була і залишається проблема підміни прокуратурою органів загального і спеціального контролю при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів. Існує ця проблема і при здійсненні функції представництва інтересів громадян і держави в суді. Часто прокурори подають судові позови в інтересах держави, тоді як вжити адекватних заходів для захисту цих інтересів могли б і повинні були відповідні державні структури, але вони цього не роблять, або не вважаючи за потрібне, або покладаючись на прокурора.

Концепція щодо неприпустимості підміни контролюючих і управлінських органів, закладена в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», має бути відтворена також у галузевому наказі Генерального прокурора України № 6-гн від 19 вересня 2005 р.

Специфічний саме для здійснення функції представництва прокурором у суді характер має підміна прокурорами не державних органів, уповноважених здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, а підприємницьких структур, представники яких через свої юридичні служби звертаються до прокурорів із проханням подати позови до своїх контрагентів про стягнення заборгованості за господарськими зобов'язаннями, застосування штрафних санкцій тощо. При цьому всю підготовчу роботу проводять саме вони, а прокурори лише підтримують позовні заяви. За бажання тут можна углядіти обоюсторонню вигоду: підприємці звільняються від сплати судового збору, а прокурори штучно

нарощують показники позовної практики. Звичайно, обґрунтувати подання таких позовів захистом інтересів держави дуже важко, більше того, зазначена практика має присмак корупційних діянь, надаючи необґрунтованих переваг окремим учасникам господарської діяльності в захисті майнових прав.

Тому пропонуємо включити до галузевого наказу Генерального прокурора України таке положення:

«Не допускати протиправного втручання у вирішення господарських спорів між підприємницькими структурами, які не стосуються інтересів держави».

Як бачимо з назви цього наказу, у ньому йдеться не лише про представництво інтересів громадянина і держави в суді, але й про вжиття заходів щодо виконання судових рішень. Пунктом 10.2 зазначеного наказу прокурорам пропонується «забезпечити ефективний нагляд за додержанням законів за виконанням судових рішень органами примусового виконання», тобто державною виконавчою службою та іншими причетними органами й установами. Такий підхід, безумовно, продиктований організаційно-управлінськими міркуваннями, але він є сумнівним з точки зору вимог Закону про прокуратуру. Здійснення прокурорського нагляду аж ніяк не може розглядатися як складова частина судового представництва, це – складова загального нагляду.

## **2.6. Функція нагляду 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 (ОРД), дізнання та досудове слідство. Будучи наглядовою, зазначена функція містить певні ознаки кримінального переслідування, оскільки одним із завдань прокурорського нагляду є невідворотність відповідальності за вчинений злочин (п. 2 ч. 1 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру»). Будь-які спроби штучно відмежовувати кримінальне переслідування від прокурорського нагляду, на нашу думку, приречені на невдачу.

Будучи прихильниками поділу зазначеної функції на дві самостійні підфункції, про що уже йшлося в роботі, зазначимо

тісний взаємозв'язок між ними. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [360] до її завдань належить фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які *передбачена Кримінальним кодексом України*, у тому числі *в інтересах кримінального судочинства (виділено мною – В.С.)*. Ця діяльність допомагає своєчасному розкриттю злочинів і виявленню обставин, що йому сприяли. Завдяки ОРД в Україні розкривається 85% злочинів [331, с. 82].

Оперативно-розшукова діяльність може здійснюватися як до початку порушення кримінальної справи у вигляді так званої оперативної розробки, так і супроводжувати розслідування, у тому числі шляхом створення оперативно-слідчих груп.

Органи і посадові особи, які здійснюють ОРД, діють (повинні діяти) у межах повноважень і у спосіб, передбачені зазначеним Законом.

У літературі пропонувалося кілька визначень ОРД, які більш-менш повно розкривають її характер [29, с. 56–57; 489, с. 148; 165, с. 38; 159, с. 10]. Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону, «оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів». Очевидно, наявність легального визначення ОРД є причиною того, що в статті, присвяченій ОРД в Юридичній енциклопедії, її доктринальне визначення відсутнє [170].

Зі свого боку пропонуємо таке визначення ОРД у її значенні як способу боротьби зі злочинністю:

«Оперативно-розшукова діяльність – це система заходів, які вживаються уповноваженими правоохоронними органами та їх посадовими особами з метою запобігання злочинам і їх виявлення з використанням гласних і негласних оперативних і оперативно-технічних засобів в інтересах кримінального судочинства».

У Радянському Союзі і Радянській Україні прокуратура не здійснювала нагляду за ОРД, що дозволяло представникам органів, які її здійснювали, безкарно і безконтрольно порушувати права громадян. При цьому зазначена діяльність була абсолютно утаємничена, і громадськість, а також науковці-юристи могли робити висновки щодо її характеру лише на підставі кінофільмів і детективних романів, за винятком викладачів і студентів спеціалізованих навчальних закладів.

Надання прокуратурі права здійснювати нагляд у цій сфері в незалежній Україні є вагомим свідченням демократизації української прокурорської системи. Проте це відбулося не одразу, оскільки Закон про ОРД було прийнято пізніше ніж Закон про прокуратуру від 18 лютого 1992 р. Глава 2 Розділу III Закону України «Про прокуратуру» у первинній редакції називалася «Нагляд за додержанням законів органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю». Під це узагальнення цілком підходили органи, що здійснювали ОРД, але в самому тексті зазначеної глави про них не згадувалося. Остаточо легалізовано було нагляд у цій сфері після прийняття чинної Конституції України і внесення на її основі відповідних змін до глави 2 Розділу III Закону України «Про прокуратуру», у тому числі її назви.

Сьогодні, ураховуючи, що ОРД у більшій своїй частині проводиться таємно різними органами, доступ до неї науковців надто обмежений, що обумовлюється не лише об'єктивними, але 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 процесі [331, с. 82–89; 172, с. 63–69]. Колишній Генеральний прокурор України Г. Васильєв на нараді при Президентові України 29 січня 2004 р. підкреслював, що низка норм, які регулюють ОРД і розвідувальну діяльність, є декларативними, не відбивають сутності їх окремих категорій, деякі з них суперечать одна одній, 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 законодавством [62].

Правом здійснювати ОРД наділено такі органи, на які поширюється наглядова компетенція прокуратури.

Законом України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність» правом її здійснення наділені:

- Міністерство внутрішніх справ (кримінальна, транспортна та спеціальна міліція, 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 оперативно-розшукової роботи, розвідувальні органи Державного комітету в справах охорони державного кордону України);
- управління державної охорони (підрозділи оперативного забезпечення охорони з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона);
- органи державної податкової служби (оперативні підрозділи податкової міліції);
- органи й установи Державного департаменту України з питань виконання покарань (оперативні підрозділи);
- розвідувальні органи Міністерства оборони України (оперативні, оперативно-технічні, власної безпеки) [360; 28, с. 69–72].

Відповідно до ст. 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 переховуються від органів розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання;
  - осіб безвісно відсутніх;
  - розвідувально-підбивну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України;
  - реальну загрозу життю, здоров'ю, житлу, майну працівників суду і правоохоронних органів у зв'язку з їх службовою діяльністю, а також особам, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членам їхніх сімей та близьким

родичам, створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя;

- 2) запитів 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 держави [360; 330, с. 292–312].

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 запитах оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав, а також запитах повноважних державних органів, установ та організацій, визначених Кабінетом Міністрів України, про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках. Якщо зазначених підстав немає, то Закон забороняє проводити оперативно-розшукові заходи. Адже ОРД майже завжди пов'язана з обмеженням прав і свобод людини, яка потрапляє до кола їхніх інтересів. При цьому існує небезпека протиправного втручання в особисте життя громадян.

Оскільки законність оперативно-розшукової діяльності забезпечується засобами відомчого контролю, прокуратура не повинна підміняти органи відомчого контролю і повинна діяти там, де порушення закону не були усунуті силами відомчого контролю, або вже отримали певний резонанс, що вимагає прокурорського реагування [389, с. 18]. На практиці правовідносини, які виникають у сучасній оперативно-розшуковій діяльності із запобігання злочинам, їх припинення та розкриття, а також у сфері державної безпеки, пов'язані із застосуванням оперативно-розшукових як гласних, так і негласних заходів, не врегульовані повною мірою жодною галуззю права. Так, до цього часу відсутня конкретна законодавча норма, яка регламентувала би підстави витребування матеріалів ОРД і місця для роботи з ними, наприклад, у СБУ чи в прокуратурі, а також меж їх вивчення. Досвід показує, що, як правило, посадові особи, особливо СБУ, усіх матеріалів прокурору не надають. Не усунуто цей недолік і в проєкті

«Методичних рекомендацій щодо проведення перевірки додержання законів органами внутрішніх справ (підрозділами кримінальної міліції) при проведенні ОРД» [275], хоча дещо із цього приводу і зроблено. Є сумнівною думка тих науковців і практиків, які вважають, що ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо прокурорського нагляду за ОРД повністю відповідає висунутим вимогам [245, с. 75–115; 542, с. 250–261]. Формулювання ст. 14 щодо повноваження прокурора вимагати надання для перевірки «інших відомостей щодо здійснення оперативно-розшукових заходів» є настільки нечітким і неконкретизованим, що під нього можна підвести будь-що, у тому числі й відомості про негласних співробітників [261, с. 44–50].

Відповідно до ч. 1 ст. 103 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України на органи дізнання покладається обов'язок вживати необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину, хоча це ще не фактичні дані, які згідно із ст. 65 КПК є доказами. Тим часом, згідно з 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. Відсутність більш конкретних указівок у законодавстві створює умови для довільного тлумачення закону.

Звичайно це не означає, що фактичні дані, які було добуто в результаті ОРД, не мають юридичного значення, тим більше, що при цьому використовувалися науково-технічні засоби. Щоправда, ч. 4 ст. 66 КПК передбачає можливість використовувати ці факти, якщо їх було встановлено за дорученням слідчого. Проте виникає питання: а чому цього не можна робити в інших випадках? На думку авторів одного з Коментарів до КПК, «...слід вважувати, що дані, отримані в результаті застосування оперативно-розшукових заходів, надалі можуть набути доказового значення тільки в тому разі, якщо вони будуть оформлені в порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законодавством», тобто офіційно визнані доказами шляхом винесення слідчим постанови про їх долучення до справи [234, с. 312]. У зв'язку з цим пропонується доповнити відповідною нормою ст. 66 КПК України.

Найсерйознішою проблемою прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні ОРД є визначення кола органів прокуратури, які мають право здійснювати такий нагляд.

Закон України «Про прокуратуру» цього питання не вирішує. Натомість ч. 1 ст. 14 Закону про ОРД передбачено, що «нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюються Генеральним прокурором України та його заступниками, прокурорами обласного рівня та їх заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України начальниками та прокурорами управлінь, відділів Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня». Відповідно ж до ч. 2 ст. 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [71] для здійснення нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, які також здійснюють ОРД, у Генеральній прокуратурі України створюються управління, а в Криму, областях, Києві та Севастополі – його відділи.

Є повністю усунутими від здійснення нагляду міські та районні прокурори. На ненормальність такого становища звертали увагу чимало науковців і практиків [171, с. 34; 241, с. 12; 435]

Із цього приводу М.В. Косюта слушно підкреслив, що «... потреба у забезпеченні конфіденційності ОРД – це лише привід, а не причина для обмеження прерогатив прокуратури у цій сфері ... Не можна всерйоз стверджувати, що прокурори у цьому відношенні менш надійні, ніж працівники інших силових структур, які здійснюють ОРД і частина яких «успішно» поєднує цю діяльність з інформуванням про неї кримінальних структур. Очевидно, причина в іншому: лобісти із «споріднених» правоохоронних відомств побоюються виявлення фактів бездіяльності відповідних служб, свідченням чого може бути документація, яка стала предметом уваги з боку прокурорів» [226, с. 70.].

Очевидно, для позитивного вирішення цього питання в межах логіки і здорового глузду потрібна політична воля з боку законодавців.

Нагляд за виконанням законів органами розслідування злочинів є самостійною і важливою підфункцією прокуратури, передбаченою в п. 3 ст. 121 Конституції України, якій притаманні специфічні способи 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 запобіжного і виховного впливу судочинства (ст. 227 КПК).

Органи досудового розслідування в Україні посідають важливе місце в системі заходів з боротьби зі злочинністю, їх діяльність має велике значення для реалізації правоохоронної функції в боротьбі зі злочинністю.

До органів досудового розслідування належать дізнання і досудове слідство (останнє стосовно слідства у прокуратурі продовжує в п. 9 Перехідних положень Конституції України йменуватися попереднім слідством). Дізнання – це початкова форма досудового розслідування. Від досудового слідства відрізняється строком провадження та обсягом прав особи, що його здійснює [339]. Досудове слідство – «основна форма досудового (попереднього) розслідування, тобто врегульована нормами кримінально-процесуального закону діяльність слідчого, пов'язана із збиранням, перевіркою та оцінкою доказів з метою всебічного об'єктивного з'ясування події злочину, винності конкретної особи у вчиненні злочину та інші обставини, які мають значення для правильного вирішення кримінальної справи» [532]. Кінцевою метою розслідування є таке розкриття злочину, яке дало б підстави для направлення справи до суду [388], хоча залежно від результатів розслідування слідчий має право прийняти й інше рішення по справі, зокрема закрити її з передбачених у законі підстав.

Слід погодитися з О.Р. Михайленком, який відніс «... діяльність по розслідуванню злочинів, досудове провадження по кримінальній справі до самостійного виду державної діяльності» [279, с. 41]. Більше того, урахувавши яскраву специфіку завдань і повноважень слідчих органів, їх, поки що в теоретичному плані, можна було б віднести до самостійної гілки державної влади (своєрідної «слідчої влади»). Додатковим аргументом для цього могло б стати створення автономної системи органів досудового слідства.

Важливою рисою прокурорського нагляду є те, що він здійснюється по кожній кримінальній справі, від її порушення до затвердження обвинувального висновку. Жодна слідча дія, жодне рішення слідчого не повинні залишатися поза увагою прокурора.

Це знайшло виявлення в низці норм чинного КПК України і в проекті нового Кримінального-процесуального кодексу.

Наглядова діяльність прокурора в цій сфері стосується певних об'єктів і предмета нагляду.

Об'єкти нагляду поділено, як відомо, між чотирма правоохоронними відомствами, у розпорядженні яких поки що є слідчі апарати (прокуратура, МВС, СБУ, Управління податкової міліції). Крім того, нагляд прокурора поширюється на органи, яким надано право здійснювати дізнання по кримінальних справах.

Що ж стосується предмета нагляду, то, як вважає О.Р. Михайленко, оскільки наглядова діяльність прокурора завжди має оціночний характер, ця оцінка поширюється на діяльність, за якою здійснюється прокурорський нагляд [279, с. 177], у різних її проявах, які регулюються кримінально-процесуальним законом.

Вважаємо, ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» не розкриває достатньою мірою предмет прокурорського нагляду в цій сфері, визначаючи його лише як додержання законів органами, які проводять ОРД, дізнання і досудове слідство (ч. 1 цієї статті). При цьому, хоча стаття названа «Предмет нагляду», у її другій частині йдеться уже не про предмет, а про завдання наглядової діяльності.

Власне, про предмет, тобто про спрямованість прокурорського нагляду, йдеться в ст. 30 чинного Закону за назвою «Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство».

Відповідно до ч. 1 цієї статті, прокурор вживає заходів щодо того, щоби органи дізнання і досудового слідства:

- 1) додержували передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, припинення та закриття справ (очевидно, мається на увазі не припинення, а зупинення – В. С.), а також додержували строків провадження слідства та тримання під вартою;
- 2) при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясовували обставини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують або обтяжують його відповідальність;
- 3) виявляли причини вчинення злочинів та умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення.



У відповідній статті нового КПК до предмета прокурорського нагляду потрібно віднести ще деякі «ключові» моменти досудового слідства, зокрема: додержання законності при розгляді заяв і повідомлень про злочини, законність процесуальних рішень і дій слідчого, встановлення всіх істотних обставин у процесі прийняття рішень при завершенні досудового слідства.

Оскільки питання прокурорського нагляду за додержанням законів при здійсненні ОРД закріплені не в Законі України «Про прокуратуру», а в Законі про ОРД, до ст. 14 цього Закону необхідно включити нову частину такого змісту:

«Предметом прокурорського нагляду є додержання положень цього Закону щодо підстав і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, забезпечення особистих та інших прав і свобод людини і громадянина в цій діяльності».

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 наказами від 15 листопада 2005 р. № 4-гн-1 і від 16 серпня 2006 р. № 4/1-гн-1 [362], орієнтує підлеглих прокурорів на проведення зазначеної діяльності, хоча не зовсім конкретизує її. У наказі звертається увага прокурорів на необхідність єдиного підходу до організації прокурорського нагляду за виконанням законів на всіх стадіях досудового провадження по кримінальних справах усіма органами, які проводять дізнання та досудове слідство незалежно від їх відомчої приналежності (п. 1.1. наказу). Водночас прокурорам пропонується забезпечити безумовне реагування на виявлені порушення законів на всіх стадіях кримінально-процесуальної діяльності з моменту надходження заяви, повідомлення про злочин до прийняття прокурором остаточного рішення по справі (п. 1.2 наказу).

Важливою рисою прокурорського нагляду у сфері розслідування злочинів є не лише його систематичність, але й ініціативність. Звичайно, значна частина порушень закону виявляється прокурорами за скаргами зацікавлених учасників процесу. Проявами ініціативи прокурора в цьому напрямку можна вважати вивчення ним процесуальних документів, які надходять від суб'єктів розслідування, заслуховування доповідей слідчих про хід розслідування, витребування і вивчення матеріалів справ і матеріалів про відмову в порушенні справ.

У зв'язку з цим періодично виникає дискусія з приводу того, чи не можна розглядати прокурорський нагляд за розслідуванням як керівництво розслідуванням. Відомий російський процесуаліст В.М. Савицький свого часу висловив думку, що «нагляд за додержанням законності як органами попереднього слідства, так і органами дізнання не може досягти своєї мети за наявності безпосереднього прокурорського керівництва діяльністю цих органів» [422, с. 224–225]. Було висловлено і протилежну точку зору, відповідно до якої «слідчий самостійно проводить усе розслідування по справі і визначає коло слідчих дій, які вимагаються у справі... Тому слідчому потрібно надати можливість працювати так, щоб він не потерпав за прийняте ним рішення по справі, не виходив би з того, сподобається це прокурору чи не сподобається» [454, с. 112].

Кожну із цих протилежних точок зору намагаються підтримати чи спростувати чимало інших науковців.

Нові підстави для роздумів над цією проблемою виникли внаслідок позиції, яка знайшла відображення в п. 3 Резолюції ПАРЄ від 6 жовтня 2000 р., яка констатує, що в деяких системах кримінального судочинства прокурори... *керують* (виділено мною – В.С.) та здійснюють нагляд за слідством, стежать, щоби потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння (останнє дає більше підстав розглядати як одне із завдань розслідування з далекосяжними висновками, про що піде мова далі).

Зі свого боку, зазначимо, що робоча група Національної комісії зі зміцнення демократії й утвердження верховенства права при Президентові України прийняла Концепцію реформування кримінальної юстиції, яка була затверджена 8 квітня 2008 р. Указом Президента України № 311/2008 [378]. Вона передбачає закріплення за прокуратурою «процесуального керівництва досудовим розслідуванням». Це означає, що прокурор організуватиме процес розслідування, зокрема буде визначати його напрями, координувати процесуальні дії і «сприяти створенню умов для нормального функціонування слідчих» [547, с. 4–5]. Це викликало заперечення з боку заступника Генерального прокурора В. Кудрявцева: «Прокурор не може керувати слідством, він повинен бути незалежним і з незаангажованої точки зору наглядати за дотриманням законності під час досудового слідства» [547, с. 5]. Якщо ж прокурор буде безпосередньо організувати слідство і керувати ним,

нести відповідальність за якість і результати розслідування справ, функція нагляду за цим видом діяльності з боку того ж прокурора зійде нанівець і втратить будь-який сенс. Тоді її слід повністю перекласти на інший орган, можливо, на суд, що практично нереально з огляду на завантаженість судів і необхідність повного перегляду діючої системи судочинства і кримінально-процесуального законодавства.

Проте, безперечно, що маючи у своєму розпорядженні великий арсенал владно-розпорядчих повноважень, прокурор значною мірою має нести і відповідальність за наслідки своєї наглядової діяльності. Ця обставина недостань мірою врахована в ч. 2 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої нагляд має своїм завданням лише «сприяти...» досягненню якихось цілей, визначених у цій статті.

Безумовно, за досягнення деяких цілей важко покласти основну або навіть значну частку відповідальності на прокурора. Зокрема, за розкриття злочинів мають передусім відповідати оперативно-розшукові служби і слідчі органи, а домогтися стовідсоткового розкриття злочинів узагалі неможливо. Це ж стосується й усунення причин злочинності та умов, які цьому сприяли, з огляду на виняткову соціальну складність цієї проблеми. Прокурор навряд чи може забезпечити, щоб кожний винуватець злочину поніс встановлену законом відповідальність, якщо його особа не встановлена або розшук деяких винуватців не дав результатів, але він, безумовно, несе відповідальність за те, щоб жодна особа не була незаконно притягнута до кримінальної відповідальності.

У новому Законі України «Про прокуратуру» потрібно диференційовано підійти до визначення завдань прокуратури з нагляду за додержанням законів органами розслідування.

У зв'язку з цим слід підтримати пропозицію Г. Середи щодо потреби «чіткого розмежування цілей і завдань прокуратури» в зазначеній сфері [430, с. 3].

Але, урахувавши рекомендації ПАРЄ, потрібно обов'язково включити до Закону таке завдання прокурора, як захист прав потерпілих від злочинів та надання їм допомоги і сприяння. Потрібно нарешті покінчити з таким підходом, коли увага керівництва прокуратури України, преси і різного роду правозахисних об'єднань прикута передусім до захисту прав підозрюваних, обвинувачених і затриманих (хоча їхні права, безперечно, мають

бути захищені), а піклування про потерпілих відходить на другий план.

Упорядкованню нагляду за розслідуванням буде сприяти ліквідація слідчого апарату в прокуратурі. Поступово зникнуть підстави для підозр на адресу прокурорів у тому, що вони поблажливо ставляться до порушень, які вчиняються слідчими прокуратури.

Проте заслуговує на підтримку положення ч. 3 ст. 47 проекту Закону про прокуратуру, прийнятому в першому читанні парламентом, щодо права прокурора брати участь у розслідуванні або прийняти до свого провадження чи доручити підпорядкованому йому прокуророві розслідування будь-якого злочину. Але зазначену норму потрібно доповнити застереженням про те, що це може мати місце лише за особливих підстав, перелік яких слід установити законом.

## **2.7. Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян**

Відповідно до п. 4 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладено нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Це положення відтворено й у назві гл. 4 розд. II Закону України «Про прокуратуру». Але не лише в ній. Відповідно до ч. 1 ст. 415 КПК України прокуратура здійснює 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, а в ч. 2 цієї статті передбачено, що розпорядження прокурора, які стосуються виконання вироків, ухвал і постанов суду, є обов'язковими для всіх органів і посадових осіб, які їх виконують.

Тут має місце змішування діяльності прокурора як учасника кримінального судочинства і як суб'єкта прокурорського нагляду за додержанням законів структурами, діяльність яких в

узагальненому вигляді пов'язана із застосуванням обмежень особистої свободи громадян за рішенням суду.

Звертає на себе увагу те, що основний законодавчий акт, який стосується цієї діяльності, названо «Кримінально-виконавчий кодекс України» 2004 р. [77].

Поняття «виконання вироку» і «виконання покарання» не є тотожними. «Виконання вироку – це стадія кримінального процесу, для якої є характерною діяльність суду по зверненню вироку до виконання та судовий контроль за виконанням покарання. Виконання покарання – це діяльність уповноважених державою органів, що здійснюється відповідно до приписів вироку. У ході її реалізуються встановлені кримінальним законом та вказані у вироку суду обмеження, що впливають з виду покарання» [233, с. 6].

У зв'язку з цим пропонуємо змінити назву зазначеної функції прокуратури, а відтак, і назву гл. 4 розд. III Закону України «Про прокуратуру», яку слід, у тому числі і в майбутньому Законі, викласти у такій редакції:

«Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант: «при виконанні кримінальних покарань») і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи людини».

Що ж до ст. 415 КПК, то її із цього Кодексу потрібно взагалі виключити як таку, що не стосується предмета кримінального судочинства.

Нагляд за додержанням відповідними органами законодавства, яке обмежує особисті права і свободи людини, перш за все свободу пересування, завжди був традиційним для прокуратури, що діяла на теренах України аж з початку XVIII ст. Проте слід пам'ятати, що наглядова система в цій сфері була істотно деформована в період масових репресій 30-х – початку 50-х років минулого століття, коли адміністрація численних таборів через потурання чи вказівки згори безкарно знущалася над абсолютно безправним «контингентом» в'язнів.

Крім України, прокуратура здійснює нагляд у цій сфері в державах, що виникли на місці Союзу РСР, передусім у Росії і Білорусі, а також у деяких інших європейських країнах, зокрема у Болгарії, Румунії, Словаччині, Чехії, Угорщині [95, с. 91, 95, 135, 225, 237].

Дослідження, здійснені Л. Грицаєнком, показали, що в західноєвропейських країнах за останні десятиліття охорона прав людини в місцях позбавлення волі покладається в основному на судові органи, у тому числі шляхом покладання цих обов'язків на так званих «пенітенціарних суддів» [95, с. 165].

О.Р. Михайленко стверджує, що за своїм змістом «...цей нагляд є функцією прокуратури, а точніше наглядовою підфункцією поряд з наглядом за додержанням і застосуванням законів і наглядом за додержанням законів органами, які проводять ОРД, дізнання, досудове слідство» [281, с. 250]. З такою думкою можна погодитися, якщо виходити з розуміння нагляду як загальної функції прокуратури. Проте це не впливає з чинної Конституції України, у ст. 121 якої виділені окремі наглядові функції, у тому числі і функція, передбачена в п. 4 цієї статті.

Важливим з теоретичного і практичного боку питанням є визначення завдань прокуратури при здійсненні цієї функції. На відміну від гл. 2 розд. III Закону України «Про прокуратуру», у гл. 4 ці завдання не сформульовані. Тим часом, урахувавши характер кримінально-виконавчої та іншої пов'язаної з нею діяльності, такі завдання можна розглядати як важливі орієнтири для органів прокуратури.

Зважаючи на це, слід звернути увагу на винятково важливу профілактичну роль прокурорського нагляду, що здійснюється в умовах досить специфічного соціального середовища, яке становлять особи з викривленою правосвідомістю і враженою анти-соціальною установкою. Обстановка в закладах застосування заходів примусового характеру справляє негативний вплив і на персонал цих закладів, прискорюючи процеси їх професійної деформації. Це створює напружену обстановку, яка періодично призводить до масових протестних акцій, у тому числі з тяжкими наслідками.

Тому пропонується включити до Закону України «Про прокуратуру» спеціальну норму, присвячену завданням прокурорського нагляду в цій сфері, сформулювавши її так:

«Завдання прокурорського нагляду:

Нагляд має своїм завданням сприяти:

- виконанню вимог закону щодо обмежень свободи громадян в інтересах здійснення кримінального судочинства;
- забезпеченню ізоляції від суспільства осіб, до яких застосовано кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі в

інтересах захисту прав і свобод людини та інтересів держави і суспільства від злочинних посягань, додержання відповідного режиму утримання;

- запобіганню вчинення злочинів та інших правопорушень особами, до яких застосовано заходи, пов'язані з обмеженням їх особистої свободи»;
- захисту прав та законних інтересів осіб, до яких застосовано заходи, пов'язані з обмеженням їх особистої свободи».

Важливим завданням прокурорського нагляду є також сприяння виправленню і ресоціалізації («процесу підготовки засудженого до наступного повернення у суспільство, що ґрунтується на відновленні позитивних зв'язків, відносин і розвитку в засудженої особи соціально корисних умов і навичок, необхідних для повноцінного існування в суспільстві» [294].

Крім чітко вираженої профілактичної спрямованості, зазначеній функції властиві ще деякі характерні риси.

По перше, вона виконує роль основного гаранта дотримання законів в установах, що застосовують заходи примусового характеру [167, с. 217].

Важливою рисою прокурорського нагляду в цій сфері є його ініціативність. Звичайно, порушення законів прокурор може виявити і за зверненням зацікавлених осіб (засуджених, адміністрації установ кримінально-виконавчої системи, правозахисних організацій тощо). Поряд із цим він може проявляти ініціативу при застосуванні своїх повноважень, наприклад, періодично опитувати затриманих, арештованих і засуджених. Із приводу проведення комплексних перевірок виконання закону в різних структурах п. 9 і 10 Наказу Генерального прокурора України № 7-гн від 26 грудня 2005 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [364] встановлено строки таких перевірок один раз на декаду, на місяць, на квартал і на півріччя. Для порівняння слід зазначити, що такий підхід не є властивим для організації перевірок виконання законів в порядку загального нагляду (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»).

Як свого часу зазначав Б. Спиридонов, прокурорський нагляд у цій сфері розрахований на особисте, безпосереднє ознайомлення з діяльністю установ відбування покарань, орієнтований на

негайне усунення порушень закону і пов'язаний з безумовною обов'язковістю вказівок прокурора про відновлення порушених прав та інтересів особи [448, с. 170–172].

Відповідно до ч. 1 ст. 44 Закону України «Про прокуратуру» предметом цієї функції прокуратури є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудогих, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами в цих установах, виконання ними своїх обов'язків.

При цьому, звичайно, не одна прокуратура здійснює вплив на забезпечення законності в установах кримінально-виконавчої системи. Це, передусім, має бути завданням відомчого контролю.

Відповідно до ст. 33 КВК України за діяльністю органів і установ виконання покарань здійснюється відомчий контроль вищими органами управління і посадовими особами державного департаменту України з питань виконання покарань. Очевидно, до вищих органів належать регіональні управління цього департаменту. Здається, суб'єктами контролю в цій статті є також адміністрація установ відбування покарань щодо персоналу цих установ. До речі, навряд чи можна погодитися з найменуванням цих структур установами, оскільки вони наділені державно-владними повноваженнями, можливо, навіть більшою мірою, ніж інші державні органи. Тому їх потрібно називати «органи», а не «установи виконання покарань».

Головним недоліком діяльності цих органів, як і будь-яких інших суб'єктів відомчого контролю, є бажання по можливості приховати порушення, у тому числі й від прокуратури.

Що ж стосується зовнішнього контролю, то він певною мірою здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини особисто або через працівників апарату Уповноваженого. Проте його можливості з виявлення порушень об'єктивно є обмеженими.

Спостережні комісії при місцевих радах вважаються органами громадського контролю за додержанням прав засуджених (Положення про спостережні комісії затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 429 від 1 квітня 2004 р.). Проте більшість із них існує лише на папері.

Отже, повноцінної заміни прокуратури в забезпеченні законності в цій важливій сфері суспільних відносин поки ще не існує.

Звичайно, окремі порушення прав засуджених можуть бути усунуті за втручання суду. Але не слід забувати, що суд розглядає зазначені справи лише за конкретними скаргами зацікавлених осіб. Проте, слід мати на увазі, що діяльність суду виключає його ініціативність у вирішенні цих питань, а можливість самостійного звернення до суду в умовах неволі є досить проблематичною.

Тому за найближчого історичного періоду зазначена функція має бути збережена недоторканою, тим більше що структури ПАРЕ будь-яких претензій з цього боку до України не мають.

Перелік об'єктів прокурорського нагляду в цій сфері теж вирізняється певною різноманітністю. Об'єктами цього 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 – виправні центри і 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 в чергових частинах райміськвідділів внутрішніх справ для доставлених осіб;
- 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) [232];
- 4) військові частини, гауптвахти, які виконують покарання у вигляді позбавлення військового звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, службового обмеження для військовослужбовців, засуджених за злочини незначної 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.

При перевірках виконання законів у Департаменті з питань виконання покарань і його регіональних підрозділах головна увага має приділятися реалізації контрольних повноважень цих органів стосовно первинних підрозділів кримінально-виконавчої системи. За своїм характером ці перевірки в основному мають загальнонаглядовий характер.

Що ж стосується перевірок, які проводяться прокурорами в установах (органах) обмеження особистої свободи громадян, то їх, як нам здається, можна поділити на два види:

- а) перевірки, які стосуються правовідносин між адміністрацією цих установ та особами, які там перебувають або прикріплені до них на період виконання покарання;
- б) перевірки, які стосуються господарської діяльності зазначених органів (установ), службових і трудових відносин за участю персоналу та інших питань, прямо не пов'язаних з реалізацією їх основної функції. Ці перевірки також мають загальнонаглядовий характер.

Існування спеціалізованих прокуратур із нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, зумовлює потребу в поділі компетенції між ними та іншими органами прокуратури.

Такий поділ за характером піднаглядних об'єктів здійснено в галузевому Наказі Генерального прокурора України, причому відповідні положення займають більшу частину цього наказу. Це дозволяє запобігти підміни одними органами інших.

Отже, питання прокурорського нагляду в даній сфері потребують більшої уваги з боку науковців.

## Форми і методи діяльності прокуратури України

### 3.1. Організаційно-управлінські форми діяльності прокуратури України

Відомо, що всі явища навколишнього світу мають певні 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. Змістом діяльності прокуратури є її функції. Що ж стосується форми, то це поняття тлумачать по-різному: зокрема, як спосіб існування, зовнішній прояв [184, с. 298], а також внутрішня структура, зміст, його організація; спосіб здійснення, виявлення якої-небудь дії; чітко встановлений порядок у будь-якій справі, а також інші значення, які не стосуються державно-владної діяльності [309, с. 665–666].

Стосовно цілей дослідження формою діяльності прокуратури слід вважати її зовнішні прояви. Вони обумовлюються характером прокурорських функцій. У свою чергу, функції прокуратури обумовлюють повноваження, тобто права й обов'язки прокурорів при здійсненні функцій. Безпосередній вплив на форми діяльності мають саме прокурорські повноваження.

Як відомо, прокурор, як і будь-яка інша посадова особа, має діяти на підставі і в межах своїх повноважень (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Форми діяльності прокуратури можуть мати як управлінський характер, так і стосуватися реалізації конституційних функцій.

З точки зору словотворення, «управління» походить від слова «управляти», тобто «спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь, бути на чолі когось, чогось; спрямовувати хід

якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь» [309, с. 624–625].

У літературі зазначають тісний зв'язок між організацією роботи прокуратури і управлінням її діяльністю. При цьому переважує думка, що ці поняття слід розглядати в різних площинах, коли під організацією розуміється певний комплекс заходів щодо упорядкування управлінської діяльності, а під управлінням – оперативне керівництво функціонуванням прокуратури [229, с. 11]. На нашу думку, ця позиція адекватно відображує співвідношення між організацією й управлінням у прокурорській системі.

Виникає також питання щодо співвідношення понять «керівництво» і «управління». На думку Л.М. Давиденка, керівництво – це «...діяльність керівника зі створення і підтримання організаційного порядку та управління справами та людьми» [318, с. 3–7]. Цю точку зору, з якою слід погодитися, підтримав і М.І. Мичко, який підкреслив, що керівні повноваження можуть здійснювати лише керівники органів прокуратури, а управлінські – також інші прокурори [291, с. 16].

Проблема функцій управління породжує чимало дискусій з приводу наукового обґрунтування типових і загальних напрямів управлінської діяльності незалежно від того, хто практично здійснює цю діяльність [547, с. 163–196; 176, с. 134; 444, с. 29–31; 246, с. 30]. Отже, необхідно розмежовувати два поняття: «функція управління» та «реалізація функції управління». Адже реалізація функції управління – це процес матеріалізації потенційної можливості, а іноді й необхідності їх здійснення.

Функція управління в прокуратурі має внутрішній характер і поширюється або на прокурорську систему в цілому, або на окремі органи прокуратури. На форми і методи її здійснення вирішальною мірою впливає дія принципу єдності і централізації прокуратури і пов'язана із цим єдиноначальність у процесі прийняття управлінських рішень.

Першу спробу визначити поняття управління в органах прокуратури зробив В. Шінд, який ототожнював його зміст зі змістом процесу прийняття рішення [536, с. 7]. Інші вчені більш широко трактують це поняття, включаючи до нього практично майже всі елементи управління [20, с. 207; 418, с. 29–31]. З урахуванням зазначеного, управлінням в органах прокуратури слід вважати вплив відповідних прокурорів на підлеглі органи і

підлеглих працівників з метою забезпечення ефективного використання покладених на них завдань.

Управлінську функцію прокуратури можна розглядати як таку в загальному вигляді і як сукупність окремих напрямків або окремих управлінських функцій, що мають самостійне значення, але в сукупності можуть розглядатися як єдине ціле. Як зазначив із цього приводу М. Якимчук, «... управління соціальною системою являє собою виконання різних за змістом, але взаємозалежних функцій, причому сама поява таких функцій розглядається як об'єктивний процес, породжений проблемами керованої системи» [549, с. 171].

До цих функцій (або підфункцій) цей автор відніс: 1) прогнозування; 2) планування; 3) раціоналізацію системи управління; 4) керівництво; 5) перевірку виконання; 6) поточний і підсумковий контроль [549, с. 171–193].

Але ця думка стосовно контролю потребує уточнення. З одного боку, контроль у системі управління посідає самостійне місце, а з іншого – він є складовою частиною управління і керівництва. Здійснення будь-яких управлінських дій має супроводжуватися відповідними контрольними заходами, інакше їх виконання може бути пущене на самоплив. Це необхідна умова додержання державної (а не просто трудової) дисципліни в органах прокуратури.

Крім того, у зазначеному переліку навряд чи варто виділяти перевірку виконання, ураховуючи її якнайтісніший зв'язок із контролем.

Деякі науковці додатково виділили окремі функції управління в прокуратурі. Зокрема, Н. Сапожников додав функцію організаційного впорядкування [424, с. 18], тобто комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення її належних умов і підтримання належного правопорядку, створення здорової психологічної ініціативи в колективі [318, с. 6].

В.П. Рябцев слушно зараховує до функцій у прокуратурі аналітичну роботу й налагодження взаємодії між структурними підрозділами та органами прокуратури всередині системи [419, с. 33].

Радянський дослідник А. Сафонов, крім зазначених функцій (підфункцій), зараховував до управлінських також функцію координаційної діяльності прокуратури з іншими органами [425, с. 80–149]. Проте, як уже зазначалося, координаційну функцію

слід розглядати не як допоміжну, а як одну з основних функцій прокуратури, оскільки вона має не внутрішній управлінський, а зовнішній характер.

Структуру управлінської діяльності можна розглядати як управлінський цикл. В основному управлінський цикл складається з таких стадій:

- а) збір інформації;
- б) оцінка інформації;
- в) постановка проблеми;
- г) підготовка проекту рішення;
- д) прийняття рішення;
- е) організація виконання прийнятих рішень;
- ж) поточний контроль;
- з) регулювання;
- и) перевірка виконання;
- к) оцінка результатів [524, с. 25].

Виникнення управлінських повноважень усередині прокурорської системи і окремих органів прокуратури пов'язане з певними юридичними фактами. До таких юридичних фактів слід, передусім, віднести управлінські рішення керівників і посадових осіб прокуратури, які наділені відповідними повноваженнями. Крім того, правовідносини можуть виникати на підставі звернень підлеглих працівників до керівників з тих чи інших питань, а також звернень керівників прокуратур до керівників такого самого рівня.

Слід зазначити тісний зв'язок між управлінськими правовідносинами та правовідносинами, що виникають унаслідок реалізації конституційних функцій прокуратури. Часто саме управлінські рішення прокурорів є безпосередньою підставою використання своїх повноважень при здійсненні нагляду й реалізації інших конституційних функцій.

Свого часу В. Долежаном було зроблено спробу поділити правовідносини за участю прокурорів, які мають управлінську складову, на три групи:

- 1) управлінські правовідносини, які не пов'язані із здійсненням прокурорського нагляду;
- 2) управлінсько-наглядові правовідносини;
- 3) наглядово-управлінські правовідносини.

Пізніше з урахуванням потреби відокремити наглядові і наглядові конституційні функції прокуратури до цієї класифікації було внесено деякі зміни [114].

На його думку, правовідносини першої групи не пов'язані ні прямо, ні опосередковано з реалізацією конституційних функцій прокуратури. У правовідносинах другої групи превалюють управлінські елементи, коли прийняття управлінських рішень не тягне за собою виникнення прокурорсько-наглядових та інших процесуальних правовідносин, хоча об'єктивно сприяє їх виникненню (наприклад, наказ керівника прокуратури про організацію прийому громадян за місцем проживання або роботи). У правовідносинах третьої групи превалюють елементи прокурорського нагляду й реалізації інших функцій прокуратури (наприклад, завдання керівника прокуратури підлеглому про проведення перевірки).

Такий підхід слід визнати обґрунтованим, оскільки він урахує специфіку функцій прокуратури, у тому числі управлінської функції.

Особливості прокурорської діяльності справляють вплив і на форми цієї діяльності в прокуратурі.

Форми діяльності прокуратури пов'язуються з управлінською діяльністю всередині прокурорської системи органів прокуратури. Вони являють собою зовнішні, постійно і тимчасово фіксовані прояви практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності [19, с. 198–206].

Запропоноване визначення може бути уточнене або доповнене. Під ними слід розуміти способи реалізації функцій управління і управлінських повноважень органів і посадових осіб всередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора України.

Доручення і вказівки управлінського характеру, які надходять до Генеральної прокуратури та підпорядкованих їй органів з інших структур, не повинні розглядатися як підстави для виникнення управлінських правовідносин, оскільки це суперечить принципу незалежності прокуратури. Це, зокрема, стосується численних звернень народних депутатів України.

Можна виділити найбільш важливі ознаки форм 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;
- указують 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.

Класифікацію форм управлінської діяльності в прокуратурі досить детально виконано в монографії М.К. Якимчука. За значенням наслідків, які виникають у результаті здійснення форм управлінської діяльності, він розрізняє:

- а) правові форми управління;
- б) організаційні (неправові) форми [549, с. 230].

До правових форм управління, на його думку, належать форми, використання яких спричиняє настання юридично вагомих наслідків: актів управління; документів управлінського характеру: планів, регламентів, статусів, розподіл обов'язків, якщо вони затверджені компетентними керівниками, документів координаційного характеру, документів, які є засобами реєстрації, обліку і контролю [549, с. 231–232]. Останній вид форм управлінської діяльності, на відміну від актів управління, не тягне за собою безпосередніх юридичних наслідків. Проте вони мають інформаційний характер, а інформація, яка в них міститься, допомагає правильно зорієнтуватися при прийнятті управлінських рішень.

До організаційних форм управління М.К. Якимчук відніс «способи вільного пошуку оптимального варіанту вирішення якоїсь управлінської проблеми» [549, с. 232]. Точніше було б сказати, що йдеться про надання вказівок і самостійне вчинення дій у порядку оперативного розпорядження, зокрема, для операцій господарсько-фінансового характеру. При цьому не можна погодитися з ототожненням організаційних форм з неправовими, оскільки під останніми прийнято розуміти дії, які суперечать закону.



Неприпустимо вважати неправовими такі форми управління, які пов'язані з колективними обговореннями тих чи інших управлінських питань. Як, наприклад, можна вважати неправовими засідання колегій прокуратур, статус яких закріплено безпосередньо в Законі України «Про прокуратуру» (ст. 18)?

Крім колегій, в органах прокуратури вищої і середньої ланки функціонують такі колегіальні органи, як атестаційні комісії, а при Генеральній прокуратурі України – також науково-методична рада. У Генеральній прокуратурі, обласних прокуратурах і прирівнених до них проводяться оперативні наради при начальниках управлінь та відділів для обговорення окремих питань їх функціонування. Такі самі наради проводяться в міських і районних прокуратурах, що сприяє підвищенню обґрунтованості управлінських рішень.

У літературі було запропоновано створення спеціальних колегіальних органів – дисциплінарних комісій, яким слід надати право притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності [113, с. 16].

Дана ідея в перспективі може бути реалізована, особливо якщо врахувати, що це уже зроблене в багатьох європейських країнах. Це сприятиме більшій зваженості управлінсько-кадрових рішень, підвищенню гарантій трудових прав працівників органів прокуратури.

Заслужують також на увагу пропозиції віднести вирішення деяких управлінських питань діяльності прокуратури до компетенції Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, не обмежуючи її повноваження лише обранням членів Вищої ради юстиції [221, с. 246].

Основною формою управління в прокуратурі є правовий акт управління – «...правовий документ державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань» [9, с. 177].

У такому розумінні правовий акт управління являє собою різновид юридичного акта, тобто «... волевиявлення держави (її органів, посадових осіб), формально обов'язкового для виконання» [400]. Проте він не може ототожнюватися з актами застосування права, які також є владними приписами, обов'язковими для розгляду й виконання, але діють не всередині прокурорської системи, а надсилаються для розгляду в інші структури.

Правові акти управління можуть бути нормативно-правовими та індивідуально правовими.

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, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 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 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 [47].

На відміну від нормативних, індивідуальні управлінські акти мають здебільшого одноразовий характер і завжди стосуються конкретних осіб і конкретних життєвих ситуацій.

Видання управлінських актів нормативного характеру є прерогативою Генерального прокурора України, усі інші керівники прокуратур мають право видавати лише акти індивідуального характеру.

Згідно з п. 7 ст. 15 Закону України «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 правових форм діяльності. Зазначене положення, по суті, надає Генеральному прокурору України можливість для правотворчої діяльності.

М. Косютою було проаналізовано зміст нормативних наказів Генерального прокурора України і зроблено висновок, що вони містять нормативні настанови чотирьох видів:

- 1) визначення пріоритетних напрямків наглядової та іншої діяльності, передбачених Конституцією і законами України;
- 2) визначення компетенції підрозділів і посадових осіб прокуратури з реалізації окремих функцій і повноважень за предметною ознакою і з урахуванням службового становища працівників;
- 3) звернення уваги прокурорів на потребу уникати характерних помилок при застосуванні законодавства (слід зазначити, що ці положення наказів не мають нормативного характеру);

- 4) періодичність проведення тих чи інших заходів, якщо вона не встановлена законом [224, с. 236].

Насправді в деяких наказах міститься досить серйозна конкретизація положень законодавства.

Так, у галузевому наказі № 5-гн від 19 вересня 2005 р., йдеться про те, що в разі незгоди з позицією державного обвинувача керівник прокуратури призначає іншого обвинувача, або сам підтримує обвинувачення. Усунення обвинувача від справи через його позицію щодо обґрунтованості й обсягу обвинувачення, як уже зазначалося, є виправданим, але вважаємо, що ця норма мала би бути закріпленою безпосередньо в законі. Це ж стосується й погодження з керівництвом прокуратури зміни обвинувачення чи відмови від нього, а також позиції прокурора, який бере участь у розгляді справ в апеляційній і касаційній інстанціях.

М. Косютою звертається також увага на те, що в діловодстві державних органів слово «наказ» звичайно використовується в назвах індивідуальних правових актів, а також вноситься пропозиція використовувати назву «директива». На нашу думку, цього робити не потрібно, оскільки, виходячи з лексичного значення цього терміна, «директива» може розглядатися як індивідуальний, так і нормативний акт (директива) – керівна настанова вищої інстанції підлеглий, вказівка, циркуляр, обіжник, припис [309, с. 545].

Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання всіма органами дізнання і попереднього слідства.

У зв'язку з цим виникає питання, чи є зазначені вказівки Генерального прокурора нормативними актами. Очевидно, так, оскільки про вказівки прокурора щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування (тобто індивідуальних) йдеться в ст. 32 Закону. Такі вказівки повинні даватися виключно в межах кримінально-процесуального закону і за своєю суттю розглядатися як тлумачення його норм. Останнім часом такі вказівки все частіше надаються Генеральним прокурором України (його заступником) спільно з керівниками інших правоохоронних відомств, де є підрозділи слідства і дізнання, що суперечить закону, оскільки це право зазначена норма надає лише Генеральному прокурору України.

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 мати на увазі, що накази не повинні суперечити вимогам закону. У них, як правило, регулюються окремі аспекти внутрішньо-організаційних відносин у прокурорській системі, порядок діяльності органів прокуратури, визначаються критерії розмежування їх повноважень із різних питань тощо.

Наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури» № 2-гн від 20 січня 2006 р. визначено завдання й об'єкти в організації кадрового забезпечення органів прокуратури [367]. 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. визначено конкретні напрямки діяльності прокурорів [368].

Прикладом 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 надається оцінка криміногенної ситуації, конкретизуються завдання органів прокуратури, вводяться кілька нормативних рішень про регулювання організаційних відносин, зокрема, між територіальними і спеціалізованими прокуратурами [362].

Вказівка Генерального прокурора України є управлінським актом загального характеру, що приймається з окремих питань організації і діяльності прокуратури, практики застосування законів. Наприклад, вказівкою вводяться в дію методичні рекомендації прокурорським працівникам із різних аспектів їх діяльності.

Інструкція – це систематизована сукупність рекомендацій і приписів, що викладені в нормативній формі. Як правило, у 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 у кримінальних справах», затверджена Генеральним прокурором України, містить порядок підготовки і виконання органами прокуратури України звернень іноземних громадян про правову допомогу [376]. 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 звернень громадян, службових та інших осіб в органах прокуратури [375].

Організація і порядок діяльності структурних підрозділів органів прокуратури регламентується положенням про підрозділ. Це положення визначає: завдання, покладені на підрозділ, функції, якими він наділяється, основні повноваження щодо інших структурних підрозділів, структуру підрозділу, особливості покладених завдань, повноважень, організаційні повноваження керівника підрозділу тощо. Наприклад, 24 грудня 2003 р. Генеральним прокурором України затверджено Положення «Про управління кадрів» [337].

Управління нижчими органами прокуратури здійснюється шляхом направлення їм інформаційних листів, оглядів з різних питань діяльності прокуратури, які також належать до правових форм. Від наказів і вказівок вони відрізняються тим, що не мають директивного характеру. Як правило, ці акти тільки супроводжують накази, вказівки відповідного прокурора, які зобов'язують органи прокуратури використовувати висновки й рекомендації.

Оглядові довідки відображають досить повне дослідження практики органів прокуратури в конкретній галузі її діяльності.

На відміну від оглядової довідки, необхідність підготовки інформаційного листа для нижчих прокурорів може виникнути на підставі встановлення новизни в практичній роботі прокурорів та слідчих. Так, Генеральний прокурор України 01.08.2005 р. направив усім прокурорам інформаційний лист за № 07/1-523 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 зазначено, якими способами встановлювати порушення закону, за які дії і скільки було порушено кримінальних справ, які були

розслідувані і направлені до суду. Ураховуючи актуальність зазначеного питання, усім прокурорам пропонувалося активізувати роботу в цьому напрямку [374].

Крім того, на практиці складаються особисті організаційно-розпорядчі акти, за якими реалізуються рішення, що встановлюють або змінюють прокурорсько-управлінські правовідносини, наприклад, наказ про розподіл обов'язків між заступниками Генерального прокурора, прокурора області [381], 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 і несуть самостійне функціональне навантаження. Як правило, вони складаються із вступної, описової і постановлюючої (директивної) частин.

Судячи з аналізу, проведеного М. Якимчуком, індивідуальні управлінські акти, які застосовуються в органах прокуратури, є дуже різноманітними за назвами, сферою застосування і повноваженнями керівників прокуратури із їх видання [549, с. 249]. Це може спричинити певні організаційні утруднення. Тому пропонуємо затвердити спеціальну Інструкцію Генерального прокурора України «Про види і порядок видання управлінських актів в органах прокуратури України».

І, на завершення, слід зупинитися ще на одному питанні.

Практика свідчить, що переважну більшість вказівок і розпоряджень керівники прокуратури дають своїм підлеглим в усній формі або шляхом наакладання резолюції на документах, без будь-якої їх конкретизації, у кращому разі, встановлюючи лише строк виконання.

Вважаємо, слід встановити в акті Генерального прокурора перелік завдань і доручень прокурора, які мають даватися виключно в письмовому вигляді: про перевірку звернення, проведення позапланових перевірок виконання законів, про підтримання державного обвинувачення по конкретних справах тощо. В інших випадках навряд чи доцільно занадто формалізувати вимоги в цій частині, особливо якщо підлеглі працівники не заперечують проти завдань і доручень, які їм надають їх керівники.

Підстави для таких заперечень можуть виникати тоді, коли завдання або доручення виходить за межі посадових обов'язків працівника, його виконання може призвести до порушення строків виконання інших завдань або коли вказівка, на думку виконавця, суперечить закону. У письмовому вигляді слід було б надавати вказівки з найважливіших питань наглядової чи іншої діяльності.

Відповідно до п. 10 Рекомендацій ПАРЄ від 6 жовтня 2000 р. «кожен прокурор має право вимагати, щоб розпорядження, які даються йому або їй, були викладені в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що розпорядження якоюсь мірою незаконні чи суперечать його або її сумлінню, необхідно провести відповідну внутрішню процедуру, яка може призвести до його або її можливої заміни» [323].

Зазначена норма має знайти відображення, якщо не безпосередньо в Законі України «Про прокуратуру», то принаймні в наказі чи іншому управлінському акті Генерального прокурора України. При цьому в таких випадках слід орієнтуватися не лише на можливу заміну виконавця, але й на вжиття заходів щодо керівника, якщо в його діях «внутрішньою процедурою» будуть встановлені порушення закону і неправомірні дії щодо підлеглих.

### 3.2 Форми діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням та застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина

Форми наглядової діяльності прокурора в зазначених сферах впливають із повноважень прокурора з виявлення порушень закону (ч. 1), реагування на виявлені порушення (ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру») і частково розкриті у ст. 23–25 указанного закону. Акти прокурора при реалізації даної функції мають характер актів застосування норм права, тобто являють собою владні волевиявлення, обов'язкові або для розгляду, або для розгляду і виконання.

Формами реалізації повноважень, передбачених у ч. 1 ст. 20 Закону, є вимоги (п. 1–3) і постанови прокурора (п. 4). Суб'єктами видання цих актів, виходячи з положень ст. 56 Закону, можуть бути не лише прокурори чи їх заступники, але й старші

помічники і помічники прокурора (на рівні міськрайпрокуратур) і, звичайно, відповідні посадові особи прокуратур вищого рівня.

Йдеться, зокрема, про вимоги щодо:

- а) надання для перевірки документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки виконання законів;
- б) надання правових актів або інших документів для перевірки їх відповідності до закону;
- в) надання інформації про стан діяльності і заходи щодо її забезпечення;
- г) проведення органами управління і контролю перевірок і ревізій на підвідомчих і підконтрольних об'єктах;
- д) виділення спеціалістів для участі в перевірках;
- е) виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;
- ж) з'явлення за викликом прокурора і надання пояснень щодо порушень закону.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на дві прогалини в чинному Законі України «Про прокуратуру» стосовно цих форм наглядової діяльності.

По-перше, в окремих пунктах ч. 1 ст. 20 зосереджено по два і більше повноваження.

По друге, форма звернень прокурора (вимога), вироблена практикою прокурорського нагляду, і вимоги до неї в Законі України «Про прокуратуру» відсутні.

Частина 1 ст. 20 зазначеного Закону (або відповідно стаття в новому Законі України «Про прокуратуру») має бути поділена на вісім пунктів.

Привертає увагу те, що для більшості цих вимог не встановлено письмової форми, і це не випадково, оскільки на практиці прокурори, як правило, безперешкодно одержують потрібні їм документи і матеріали на усну вимогу, у тому числі й телефоном. Проте в письмовій формі надсилаються вимоги про надання інформації, що становить банківську таємницю з додержанням вимог ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність»; а також про проведення перевірок і ревізій, відомчих і позавідомчих експертиз, надання інформації про стан законності і заходи щодо її забезпечення. Для викликів до прокуратури або до іншого місця, визначеного прокурором, використовуються повістки, які за своїм змістом мають

відрізнитися від повісток, що надсилаються учасникам кримінального процесу.

Статтю Закону, призначену вимогам прокурора, необхідно викласти так:

«Вимога прокурора про вчинення дій, передбачених п. 1–3 ст. 20 зазначеного Закону, надсилаються органу і посадовій особі, до компетенції яких належить її виконання.

Вимога виконується у строк, встановлений прокурором».

Така формалізація вимог прокурора може полегшити в майбутньому притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які не виконують прокурорських вимог.

Статтю Закону, присвячену постанові прокурора (п. 4 ч. 1 ст. 20 Закону), пропонуємо викласти в такій редакції:

«Постанова прокурора про примусове доставлення особи до прокуратури або до іншого місця, встановленого прокурором, виноситься за наявності підстав вважати, що особа ухиляється від явки за викликом.

Постанова надсилається для виконання начальнику міського чи районного або прирівняного до нього управління (відділу) УМВС в області, Автономній Республіці Крим, містах Києві і Севастополі.

Особа має бути доставлена у строк, визначений прокурором».

Реалізуючи повноваження, передбачені в ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», прокурори:

- 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);

- б) 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).

Правові форми реагування прокурора на виявлені порушення закону, причини й умови, що їм сприяли, та притягнення винних до відповідальності на такі види: форми реагування, спрямовані на усунення порушень і обставин, що їм сприяли, та запобігання порушенням законності і на притягнення до відповідальності винуватців порушень. Використання зазначених форм реагування спрямоване на досягнення конкретних практичних результатів у прокурорсько-наглядовій діяльності [526, с. 216].

Правові засоби реагування на виявлені порушення закону реалізуються у формі документів прокурорського реагування, а саме: протесту, припису, подання і постанови.

У галузевому Наказі Генерального прокурора України № 3-гн від 19 вересня 2005 р. (п. 11) прокурорам запропоновано «виключити випадки неякісної підготовки документів прокурорського реагування, їх внесення без проведення перевірок, на підставі лише статистичних даних і матеріалів, одержаних від органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [366, с. 30–32].

На жаль, поверховість актів реагування, їх внесення за дріб'язковими порушеннями з метою досягнення благополучних статистичних показників наглядової діяльності можна віднести до «застарілих хвороб» української прокурорської системи, а для її «лікування» потрібні тривалі й енергійні зусилля керівників прокуратур усіх рівнів.

У 2007 р. прокурорами всіх рівнів в Україні було принесено 52 595 протестів, і, судячи з даних статистики, усі вони були задоволені, тобто ефективність їх внесення сягає 100%, хоча навіряд чи можна стверджувати, що вони стовідсотково відповідали встановленим вимогам. За цей самий час – 61 212 тис. подань і 32 207 приписів.

Зважаючи на це, слід привернути увагу до такої проблеми використання прокурорського реагування при здійсненні нагляду, як підміна одних актів реагування іншими, без урахування характеру порушень закону. На основі вибіркового аналізу автором зроблено висновок, що це мало місце майже в третині випадків, причому, як правило, зауважень із цього приводу від прокуратур вищого рівня не надходило. Більш детальне дослідження

цієї проблеми доцільно здійснити в загальнодержавному вимірі з ужиттям Генеральною прокуратурою України відповідних організаційно-методичних заходів.

Стаття 21 Закону України «Про прокуратуру» не дає визначення поняття цього правового акта. Відсутня єдина думка із цього приводу і серед науковців. Так, М. Курочка і П. Каркач вважають, що протест – це письмовий акт, який вноситься на рішення органу або дію посадової особи, що суперечать закону [244, с. 133]. І. Марочкін, Ю. Грошевий [398, с. 78], О. Михайленко [281, с. 150] узагалі не дають визначення поняття протесту. Ю.С. Шемшученко визначає протест як акт юридичного характеру, передбачений ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» [526, с. 216].

Аж ніяк не можна визнати вдалим визначення протесту, що міститься в «Юридичній енциклопедії»: «процесуальний документ для усунення порушень закону, виявлених прокурором при здійсненні прокурорського нагляду» [509] – через його неповноту.

Найповнішим з існуючих можна визнати визначення, яке міститься в Науково-практичному коментарі до Закону України «Про прокуратуру»: «Протест – це документ прокурора (його заступника), що містить звернення до компетентного органу або посадової особи, обов'язкову вимогу про скасування акта, рішення, що суперечить закону, чи про приведення їх у відповідність до закону, або про припинення незаконної дії посадової особи, відновлення порушеного права» [137, с. 84].

Основою правової вимоги прокурора в протесті є закріплений у Конституції України принцип верховенства права. Тому держава цілком зацікавлена в тому, щоб підзаконні акти видавалися в точній відповідності до вимог, передбачених у законі [314, с. 9].

Характерно, що протестна практика органів прокуратури України, зокрема Генеральної прокуратури України, поширюється на всі структури виконавчої влади, аж до Кабінету Міністрів України й окремих міністерств та відомств. Такий підхід, який існував із самого початку дії чинного Закону України «Про прокуратуру», повністю узгоджується для коригування не лише правозастосовної, але й правотворчої діяльності цих органів для утримання останньої в межах Конституції і законів України.

Опротестування прокурором незаконного акта може бути здійснене через порушення при його виданні не лише ординарного

закону, але й Конституції України. Проте це не стосується Кабінету Міністрів України, акти якого можуть бути визнані неконституційними лише Конституційним Судом України, а Генеральний прокурор не наділений правом звернення до цього Суду. Отже, протести на урядові акти можуть приноситися лише з точки зору їх незаконності, а не з підстави неконституційності.

Крім опротестування незаконних актів, у п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» передбачено також можливість опротестування незаконних рішень. Оскільки рішення є однією з форм правових актів [436], зазначений термін доцільно виключити із цієї норми, щоб не створювати труднощів її тлумачення на практиці.

Незаконною дією, яка може бути опротестована прокурором, слід вважати вчинок посадової особи без оформлення його актом-документом. Сам протест також вноситься виключно в письмовій формі, на чому наголошує Ю. Шемшученко [526, с. 216]. Якщо прокурор домігся перегляду незаконного акта шляхом усного звернення до посадової особи, то таке звернення слід розглядати як пропозицію.

Досвід роботи автора на різних посадах в органах прокуратури дає право стверджувати, що причинами невідповідності правових актів закону можуть бути: незнання закону; ігнорування вимог закону; відсутність належної юридичної підготовки і культури в розробників правових актів і посадових осіб, від яких залежить видання правового акта; прагнення їх до одержання незаконних пільг, досягнення інших корисливих цілей.

Тому опротестування незаконних актів слід поєднувати із застосуванням інших форм прокурорського реагування, спрямованих на усунення цих причин та умов.

Правом принесення протесту наділені тільки прокурор і його заступник, а опротестування актів здійснюється в межах компетенції прокурорів відповідних рівнів. Вищий прокурор має право діяти в межах компетенції нижчих прокурорів і приносити протести на правові акти органів не тільки свого рівня, але й на рівень нижчих.

У випадках, коли прокурор виявляє незаконні акти органів, посадових осіб, нагляд за законністю діяльності яких здійснює вищий прокурор, він повинен подати проект протесту у вищу ланку прокурорської системи.

У вищій орган доцільно вносити протест у тих випадках, коли є підстави розраховувати на більш об'єктивне ставлення до протесту порівняно з органом, який видав правовий акт, а також за наявності даних про те, що аналогічні порушення можуть мати місце в практиці інших органів системи, а також у тих випадках, коли органом нижчого підпорядкування відхилений перший протест прокурора.

Подання прокурора – це «... звернений до повноважного державного органу, громадської організації або посадової особи документ прокурора (його заступника), що містить аналіз порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, а також вимогу про їх усунення [137, с. 89].

Між поданням і протестом є істотні відмінності. Подання вноситься не лише через видання незаконних актів, вчинення дій, але також з метою припинення протиправної бездіяльності. Протести приносяться на окремі незаконні акти, а подання вносяться з приводу різних порушень законності на певному об'єкті, тобто мають, як правило, узагальнений характер. Нарешті, вони можуть бути повністю або частково спрямовані на усунення не лише порушень закону, але й обставин, які їх спричинили.

Певним анахронізмом чинного Закону України «Про прокуратуру» є існування п. 2 у ч. 1 ст. 20, відповідно до якого прокурор «має право вносити подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень». Це положення впливає із загальної вимоги щодо адекватності актів прокурорського реагування характеру порушень закону.

Природно, що в разі виявлення незаконних актів місцевих рад прокурор повинен їх опротестувати. Якщо ж такі факти непоодинокі, повторюються, незважаючи на вжиті раніше заходи реагування, чи перевіркою виявлено умови, які спричинили порушення, то слід внести подання. Це стосується не лише місцевих рад, а й інших об'єктів, на які поширюються наглядові повноваження прокурора. Отже як з теоретичних, так і з практичних міркувань доцільно виключити із Закону даний пункт.

Подання прокурора повинне мати лише юридичну, а не політичну чи партійну спрямованість, як свого часу вважав радянський дослідник П. Альбицький [15, с. 101].

Звичайно, прокурор має право самостійно визначати форму реагування, яка дозволяє найефективніше реалізувати його повноваження [35, с. 40]. Але при цьому потрібно враховувати

призначення тих чи інших актів, визначене в Законі. Тому в поданнях не слід ставити питання про перегляд незаконних актів, підміняючи поданнями протести.

Вивчення подань прокурорів автором показало, що їх значній частині властиві й інші серйозні недоліки: внесення подань за фактами дрібних правопорушень, коли можна було обмежитися їх усуненням безпосередньо в процесі перевірок; слабке юридичне і фактичне обґрунтування, непослідовність викладу. У більш ніж половині подань відсутні конкретні вимоги щодо усунення порушень закону, їх причин та умов, які їх спричинили. Простежується безпосередня залежність між змістом подань і повнотою перевірок виконання законів. Зрозуміло, що в разі, коли подання вноситься взагалі без перевірки, а виключно на підставі статистичної та іншої інформації, яка подана до прокуратури, воно не може бути повноцінним і здебільшого має формальний характер.

Слід зазначити, що Прокурор Автономної Республіки Крим може звернутися до Верховної Ради Автономної Республіки Крим із 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 обрати таку форму реагування, як внесення подання до Верховної Ради Автономної Республіки Крим із питань, що потребують тлумачення закону (ст. 10-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Очевидно, ці відмінності у повноваженнях Прокурора АРК пов'язані з прагненням підкреслити особливості Криму порівняно з іншими регіонами України. Це, зокрема, проявляється в тому, що прокуратура не опротестовує акти Верховної Ради АРК, а вносить із цього приводу подання. Надання прокурору права вносити до цього органу подання, що потребують тлумачення закону, узагалі є дивним, оскільки, як відомо, Кримська автономія не має власних законів. Що ж, виходить, вона має право тлумачити закони України, чим, як відомо, займається Конституційний Суд України? Очевидно, що частину 3 із зазначеної статті потрібно вилучити.

Припис прокурора – це «... документ прокурора (його заступника), що містить звернуту до органу чи посадової особи і таку, що підлягає невідкладному виконанню, вимогу про усунення

очевидного порушення закону, щоб уникнути можливого заподіяння істотної шкоди» [137, с. 87].

Внесення приписів було передбачено Союзним Законом про прокуратуру 1979 р., причому тоді це розглядалось як екстраординарна форма прокурорського реагування, якщо оперативно усунути порушення іншими засобами було неможливо. Пізніше ця форма реагування «прижилася» в незалежній Україні, і її застосування набуло широких масштабів, тобто вона перестала бути екстраординарною.

Призначення припису можна коротко сформулювати так: усунення наявних порушень і запобігання наслідкам, які можуть настати через зволікання із цим.

Аналіз ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» вказує на такі умови використання припису як засобу реагування:

- порушення закону має бути очевидним, тобто не викликати жодних сумнівів із фактичної сторони і юридичної оцінки;
- реальна загроза заподіяння істотної шкоди, якщо порушення не буде негайно усунуте;
- наявність реальної можливості негайно усунути порушення закону.

Особливістю припису порівняно з іншими наглядовими актами є те, що він має абсолютно імперативний характер, а його розгляд повинен збігатися з виконанням. По суті припис прокурора за ступенем обов'язковості наближається до судового рішення, хоча й може бути оскаржений у судовому порядку.

На практиці використання припису в більшості випадків явно виходить за межі умов, визначених у законі, тобто застосовується для усунення порушень, із приводу яких потрібно було вносити протести і подання, або й узагалі за дріб'язковими підставами (більш ніж у 60% випадків). Це стало додатковим аргументом для експертів ПАРЕ, щоб стверджувати, що прокуратура підмінє суди при здійсненні нагляду.

У проекті Закону України «Про прокуратуру», прийнятому в першому читанні Верховною Радою України, припис виключено із числа актів прокурорського реагування. Відсутній цей акт і у Федеральному Законі Російської Федерації.

Таке вирішення питання є передчасним. У реальному житті продовжують існувати обставини, які вимагають як термінового прокурорського реагування, так і негайного усунення порушень закону, і з цим потрібно рахуватися.

Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», прокурор може порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій.

Упродовж 2007 р. за матеріалами нагляду було порушено 188 кримінальних справ, а до адміністративної і дисциплінарної відповідальності з ініціативи прокурорів за даними статистики притягнуто відповідно 1508 і 12 759 осіб.

Порушення кримінальних справ за матеріалами прокурорського нагляду може мати місце як за фактами, що свідчать про наявність ознак злочину, так і стосовно конкретних осіб. Одночасно з порушенням кримінальної справи припиняється перевірка виконання законів, а подальше з'ясування обставин справи проводиться в процесуальних формах.

Для порушення дисциплінарного провадження Законом (ст. 24) передбачено винесення спеціальної постанови. На практиці прокурори ставлять питання про дисциплінарну відповідальність винуватців також у поданнях. З метою поновлення законності такий підхід є виправданим. Якщо в прокурорському поданні глибоко проаналізовані обставини порушень, визначені винуватці, то навряд чи доцільно виносити щодо них ще й окремі постанови про порушення дисциплінарного провадження.

Порушення провадження про адміністративні правопорушення здійснюється виключно у вигляді постанов.

Проте слід звернути увагу на іншу проблему, яка впливає з недостатньої конкретності ст. 24 Закону. Частина 2 цієї статті передбачає, що постанова підлягає розгляду в десятиденний строк після її надходження, якщо інше не передбачене законом. У зазначеній статті потрібно передбачити обов'язок адресата протягом 10 днів надати відповідь на постанову прокурора. Проте і в цьому разі залишається відкритим питання, якими можуть бути наслідки нерозгляду постанови або незгоди з вимогою прокурора про накладання дисциплінарного або адміністративного стягнення. Нерозгляд постанови є, звичайно, підставою для притягнення з ініціативи винної посадової особи до дисциплінарної або адміністративної відповідальності. Що ж стосується задоволення чи незадоволення вимог прокурора по суті, то тут ситуація виглядає більш складною. Адресат може відмовити в задоволенні зазначених вимог, якщо він вважає, що для цього немає законних



підстав. Він може обмежитися застосуванням профілактично-виховного впливу, не вдаючись до накладання дисциплінарного стягнення, або застосувати ст. 22 КУпАП, яка передбачає звільнення від адміністративної відповідальності через малозначність проступку. Прокурор на має права сам накладати стягнення замість осіб, які на це уповноважені законом, хоча в межах строку давності він може надіслати постанову про порушення дисциплінарного провадження до вищого органу управління. Оскаржити до суду результати розгляду своїх постанов він не в праві.

Усе, що можна зробити в такій ситуації – це доповнити ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» новою частиною такого змісту:

«Орган або посадова особа, які за результатами розгляду постанови прокурора не знайшли підстав для накладання дисциплінарного чи адміністративного стягнення, повинні обґрунтувати у відповіді прокурору мотиви такого рішення з посиланням на закон».

Порівняння кількості осіб, притягнутих за матеріалами нагляду до кримінальної й адміністративної відповідальності, свідчить про недостатню принциповість прокурорів при застосуванні відповідних повноважень.

Як у радянські, так і в пострадянські часи прокурори практично не використовували повноваження передавати матеріали про правопорушення на розгляд громадських організацій. Не вдаючись до причин цього, указане повноваження не потрібно відтворювати в новій редакції Закону України «Про прокуратуру».

Аналізуючи форми діяльності прокуратури в зазначеній сфері, не можна не помітити, що його право звертатися до суду з метою захисту законних прав та інтересів, з одного боку, розглядається як наглядове повноваження (п. 6 ч. 2 ст. 20), а з іншого – як форма представницької діяльності в суді (ч. 3 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

У зв'язку з цим у деяких випадках стає проблематичним використання такої форми прокурорського реагування, як опротестування незаконних правових актів з огляду на можливість і доцільність використання судового способу захисту прав і законних інтересів.

Це особливо стосується обрання форми реагування на незаконні акти, що видаються органами місцевого самоврядування.

На практиці прокуратури, виявляючи незаконні акти в місцевих радах та їх виконкомках, які, зокрема, прийняли рішення

з порушенням норм земельного законодавства, без вагань опротестовують їх.

Відповідно до ст. 21, ч. 3 Закону України «Про прокуратуру» протест зупиняє дію опротестованого акта. Природно, що в разі його задоволення відповідний орган повинен вжити заходів щодо усунення порушень закону, відновлення порушеного права (ч. 2 цієї статті). У разі ж відхилення протесту прокурор має право звернутися до суду (у даному випадку – до адміністративного) з позовом про визнання акта неправомірним і його скасування.

Однак процедура визнання актів органів місцевого самоврядування незаконними, їх зупинення та скасування має певні відмінності від аналогічних процедур щодо правових актів, що видаються іншими органами, і не може ґрунтуватися тільки на нормах Закону України «Про прокуратуру».

Частина 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [75] встановлює, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України, визнаються незаконними в судовому порядку. Із 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. Колізія полягає в тому, що в цьому випадку акт визнається незаконним не судом, а самим органом місцевого самоврядування, який переглядає своє власне рішення «з подачі» прокурора.

Якщо посадові особи органу місцевого самоврядування визнають обґрунтованими висновки, що містяться в прокурорському протесті, вони, безумовно, можуть і повинні утриматися від виконання прийнятого рішення, але вони не мають права самостійно скасовувати його і, тим більше, вдаватися до повернення виконання цього рішення, оскільки це впливає на реалізацію прав інших суб'єктів, яких воно стосується.

У подібних випадках лінія поведінки органа або посадової особи місцевого самоврядування має бути такою: розглянути протест прокурора у встановлений законом строк, узяти до уваги факт зупинення дії рішення, однак утриматися від його перегляду, залишаючи вирішення цього питання на розгляд суду.

Відповідно до ч. 2. ст. 144 Конституції України, рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності

Конституції та законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Механізм дії цієї норми в чинному законодавстві не передбачено. Зокрема, голови місцевих державних адміністрацій не наділені правом зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування, хоча, у принципі, на них покладено здійснення контролю за додержанням законності в їх діяльності. Цей недолік необхідно виправити для того, щоб наповнити смисловим змістом зазначене положення Конституції України.

У сучасних умовах прокурор має таке право зупиняти дію актів, а факт опротестування акта є юридичним фактом, який викликає зупинення його дії.

За логікою 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, скасування його чи визнання недійсним повністю або частково. Це впливає з того, що законодавством не передбачено інших процедур зупинення дії актів органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України.

Відомо, що правові акти індивідуального характеру розраховані на одноразове використання (застосування) і вичерпують свою силу після реалізації припису, який у них міститься, тобто після настання відповідних правових наслідків. 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 й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, ведення садівництва, індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів. Відповідна рада розглядає подані громадянами заяви і в разі виділення земельної ділянки дає дозвіл на розробку проекту її відведення, який оформляється у вигляді рішення ради. Після розробки проекту відведення земельної ділянки й погодження

його відповідно до закону рада розглядає зазначений проект і приймає рішення про надання земельної ділянки у власність. На підставі цього рішення оформляється державний акт на право власності на земельну ділянку, хоча право власності на земельну ділянку громадянин набуває з моменту одержання цього акта.

У цьому випадку дія рішення ради про надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки закінчується в момент завершення його розробки. 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 встановлено, що рішення про надання згоди на розробку проекту відведення земельної ділянки є незаконним, протест на це рішення повинен бути внесений до завершення розробки відповідного проекту, інакше зупинення дії такого акта не має сенсу. Аналогічно протест на рішення про надання земельної ділянки у власність вноситься до моменту оформлення державного акта на право власності на землю.

Однак на практиці інколи протести на вищезазначені рішення вносяться через деякий час після отримання громадянами державних актів на право власності на земельні ділянки. Фактично такі протести 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 можливе лише за умови незгоди з точкою зору прокуратури, яка викладена в протесті.

Навіть при своєчасному реагуванні необхідно проводити відповідні дії щодо усунення правових наслідків, які настали через прийняття незаконних актів органами місцевого самоврядування. У вищенаведених прикладах відновлення законності можливе за умови скасування державних актів на право власності на земельну ділянку. Але на практиці це відбувається значно складніше.

Згідно з ч. 2 ст. 328 Цивільного кодексу України право власності вважається набутим правомірно, якщо інше не впливає із закону або незаконність набуття права власності не встановлена судом. Отже, для скасування державного акта на право власності

на земельну ділянку необхідно в судовому порядку встановити незаконність рішень органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки та про надання її у власність.

З огляду на вищенаведене, можна зробити висновок, що більш ефективним з точки зору 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.

Що ж стосується ч. 2 ст. 144 основного Закону, то, попри всю повагу до Конституції України, можна констатувати, що зміст цієї норми не сприяє однакою застосуванню законодавства, яке стосується забезпечення законності при виданні актів органами місцевого самоврядування.

У майбутньому Основному законі її доцільно викласти конкретніше, у такій редакції:

«Дія рішень і розпоряджень органів місцевого самоврядування зупиняється з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України у встановленому законом порядку. Визнання цих актів незаконними і нечинними повністю або частково може мати місце лише за рішенням суду». При цьому необхідно врахувати, що звернутися до суду у спірних ситуаціях можуть не лише прокурор або інший державний орган, але й особа, чії права та інтереси порушено, причому не обов'язково з одночасним зупиненням дії акта.

Немає також потреби в тому, щоб у новій редакції Конституції України збереглася ст. 145, відповідно до якої «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку». По-перше, наголошувати на цьому немає потреби, урахувавши універсальність судової юрисдикції, закріпленої у ч. 2 ст. 124 Конституції України. По-друге, через те, що буквально тлумачення цієї норми, до якого іноді вдаються зацікавлені особи, може привести до висновку про те, що жодні органи, крім судових, не мають повноважень захищати ці права та інтереси, включаючи органи прокуратури.

Відтак, пропонується вилучити цю норму із Конституції України як надто декларативну і потенційно шкідливу.

### 3.3. Процесуальні форми діяльності прокуратури

Теоретичне дослідження процесуальної діяльності прокуратури потребує аналізу змісту правових категорій «процес» і «процесуальна діяльність» і зіставлення норм процесуального та матеріального права, що регулюють здійснення прокуратурою своїх функцій.

Словник тлумачить поняття «процес» як послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком, хід розвитку чого-небудь, плин, перебіг або сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [309, с. 64]. Процес у праві – «це визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм (виборчий процес, бюджетний процес, законотворчий процес тощо). У вузькому значенні – встановлена законом процедура провадження в кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справах» [437]. Відтак, процесуальне право – це «... сукупність правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм права» [531].

Таким чином, поняття «процес у праві» може розглядатися у двох значеннях:

- 1) як закріплення в нормативних актах процесуальних норм;
- 2) як послідовне їх застосування компетентними державними органами при розгляді юридичних справ, яке здійснюється в кілька стадій та етапів.

Як впливає із викладеного вище визначення юридичного процесу, у широкому розумінні – це всі передбачені чинним законодавством процедури вирішення питань управлінського і юрисдикційного характеру. Особливий розвиток ця теорія юридичного процесу отримала в колективній праці вчених Харківського юридичного інституту за редакцією професора Ю.М. Горшенева [496]. Проте більшість науковців вважають, виходячи із традиційних уявлень про процес, що він стосується виключно юрисдикційної діяльності, а все інше – це не процес, а процедура. Тим часом, з лексичної точки зору, процедура є синонімом процесу, а з іншого боку, її можна розглядати як процедуру у сфері права [53]. Чіткість й упорядкованість процесуального регулювання мають бути однаковою мірою властивими як юрисдикційним, так і неюрисдикційним органам влади.

Уся діяльність органів прокуратури як складової частини апарату (механізму) державної влади будується сьогодні на конституційному принципі – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Пунктом 14 ст. 92 Конституції України передбачено, що організація і діяльність прокуратури визначаються тільки законами України. Дана вимога ще раз записана 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 регламентуватися законом, тобто отримати процесуально виражену форму. На жаль, багато сторін діяльності прокуратури врегульовано 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 неповнотою Закону України «Про прокуратуру», а це, у свою чергу, є наслідком недостатнього теоретичного осмислення суті та форм процесуальної діяльності прокуратури.

Як норми матеріального права безпосередньо закріплюють принципи, умови, правила поведінки, так і норми процесуального права регулюють порядок їх реалізації, спрямовують дії суб'єктів процесу в русло дотримання гарантованих законом прав і свобод особи.

У науці існує кілька підходів до визначення поняття діяльності. Так, одні вчені визначають діяльність як форму активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних із нею систем бути причиною змін у бутті [513, с. 163–164], другі в діяльності вбачають специфічну людську форму активного ставлення до навколишнього світу, зміст якої становлять його цілеспрямовані зміна і побудова [51, с. 528–529], треті діяльність визначають як специфічний для людини спосіб ставлення до навколишнього середовища, що полягає в перетворенні та підпорядкуванні його людським цінностям [546, с. 169].

Аналіз визначень поняття діяльності дає можливість дійти висновку, що будь-яка діяльність передбачає мету, засоби, результат і сам процес діяльності. Ураховуючи викладене, діяльність можна визначити як здійснення певних функцій шляхом

реалізації наданих повноважень з метою досягнення запланованих результатів. Прокуратура виконує функції, покладені на неї Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», діє в межах наданих ними та іншими законами повноважень для забезпечення законності та правопорядку, у тому числі для захисту прав і свобод людини і громадянина.

Отже, «процесуальною діяльністю органів прокуратури» слід вважати порядок вчинення дій посадовими особами прокуратури, урегульований нормами процесуального права, у 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.

Потреби в процесуальних формах реалізації правових норм збільшуються в міру розширення сфери суспільних відносин, що підлягає правовому регулюванню. Однією з найбільш важливих сфер юридичної діяльності є судочинство. 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 називає такі способи викладення процесуальних норм у чинному законодавстві: кодифікований і змішаний [531]. У кодифікованому процесуальні норми вміщені в єдиному акті – галузевому процесуальному кодексі, у змішаному – процесуальні норми подаються 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», у якому містяться норми як матеріального, так і процесуального права, наприклад, порядок, внесення і розгляд протесту, подання прокурора (ст. 21, 23).

Залежно від юридичної сили та сфери правового регулювання процесуальні норми, що регулюють діяльність прокуратури, об'єднані в кілька груп.

Першу групу становлять конституційні норми, які мають найбільшу юридичну силу. Статті 121–123 Конституції України – це не тільки норми 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, що містяться в Законі України «Про прокуратуру» та міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною і стосуються порядку міжнародного співробітництва, надання правової допомоги тощо. Вони є менш загальними і конкретизуються в інших галузевих процесуальних нормах.

Процесуальні норми третьої групи містяться в процесуальних кодексах, які регламентують участь прокуратури в кримінальному, цивільному, господарському та адміністративному судочинстві. До цієї групи слід віднести також 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 норм у процесуальній сфері.

Четверту групу становлять 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 у не менш важливих 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 певною мірою також визначають порядок діяльності органів прокуратури. Серед всіх зазначених норм тільки норми другої групи мають галузевий кодифікований характер, усі інші – змішаний, оскільки містять норми як процесуального, так і матеріального права в діяльності прокуратури.

У широкому розумінні діяльність прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів також є процесуальною. Своєю чергою В. Долежаном були розроблені загальні положення прокурорсько-наглядового процесу, який охоплював би загальний нагляд прокуратури [111]. Проте в попередньому підрозділі увага не зосереджувалася на цьому спірному питанні.

Зі свого боку, автор вважає, що прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів має процесуальний характер. Проте ступінь її врегульованості є меншою, ніж юрисдикційної діяльності, де діють процесуальні кодекси.

Отже, слід зупинитися на деяких правових формах реалізації повноважень прокурора в кримінальному та інших видах судочинства.

Процесуальні форми здійснення нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування регламентовані КПК.

Відповідно до нього можна виокремити такі процесуальні сфери здійснення прокурорського нагляду: порушення кримінальної справи; проведення слідчих дій; притягнення особи як обвинуваченого; зупинення і закриття провадження по справі; закінчення досудового слідства.

Форми прокурорського нагляду обумовлюються повноваженнями прокурора, закріпленими у ст. 227 КПК. У літературі звертається увага на деякі ознаки, які мають бути властиві прокурорським актам.

Так, Т. Альшевський до них відносить законність, обґрунтованість, справедливість, переконливість, щирість, логічність і послідовність розміщення фактів у документі, його грамотність і культуру [16, с. 5–6]. С. Бородін додає стислість, ясність процесуального документа [399, с. 5–6]. А.О. Михайленко, крім письмової форми процесуальних документів, зазначає їх високу ефективність [284, с. 29–33].

Можна погодитися з науковцями [104, с. 22–24; 140, с. 56–58; 25, с. 8–15], що класифікація процесуальних форм прокурорського нагляду є необхідною, тому на неї звертається увага не тільки в науковій літературі [110, с. 51; 141, с. 184–188], а й у практичній діяльності [86, с. 17–20; 142, с. 78–90].

Усі процесуальні форми прокурорського нагляду за додержанням законності під час проведення дізнання і досудового слідства з урахуванням мети їх використання можна класифікувати як такі, що спрямовані на:

- 1) виявлення порушень закону;
- 2) усунення порушень закону;
- 3) запобігання порушенням закону.

Характер актів прокурорського нагляду у цій сфері значною мірою визначається владно-розпорядчим характером повноважень прокурора. Звідси – підвищений рівень оперативності вимог

прокурора, а також наявність у нього можливості приймати власні рішення з питань розслідування і їх втілення в життя.

Найпоширенішим актом прокурорського нагляду є постанова прокурора, у якої зовсім інше призначення, ніж у постанови, яка фігурує в ст. 24 Закону України «Про прокуратуру». Це структурований документ, який використовується для вирішення різних процесуальних питань дізнання і досудового слідства. Відповідно до ст. 130 КПК постанови виносяться про рішення, прийняті прокурором, причому, як у випадках, прямо передбачених у КПК, так і тоді, коли прокурор визнає це за необхідне.

Другою поширеною формою прокурорського нагляду в цій сфері є вказівки прокурора органам дізнання і досудового слідства у зв'язку з порушенням і розслідуванням ними кримінальних справ, надані в порядку, передбаченому КПК, які для цих органів є обов'язковими, а їх оскарження не зупиняє виконання вказівок, за винятком випадків, передбачених ч. 2 ст. 114 КПК (ч. 2 ст. 227 КПК).

Вказівки прокурора можуть стосуватися як вчинення конкретних процесуальних дій, безпосередньо врегульованих законом, так і з питань, які належать до тактики розслідування. Це дозволяє дійти висновку, що в нагляді прокурора за розслідуванням злочинів все ж таки містяться деякі елементи керівництва розслідуванням.

Як форма нагляду можуть розглядатися також рішення прокурора як про санкціонування певних рішень і дій слідчого, так і про відмову в санкціонуванні або погодженні цих рішень і дій, що спрямоване на запобігання порушенням закону.

Досить тісно пов'язані з прокурорським наглядом за розслідуванням подання прокурора до суду з питань досудового слідства, які вирішуються судом.

При аналізі процесуальних документів, з яких складається кримінальна справа, виявляється, що, незважаючи на певні особливості, процесуальна форма і зміст мають багато спільного. По-перше, це стосується процесуальної форми їх винесення, тобто кожне процесуальне рішення складається із трьох частин – вступної, описово-мотивувальної і резолютивної [142, с. 159–163]. Це дозволяє говорити не про стандартність форм узагалі, а безпосередньо про зовнішню стандартність форм кримінально-процесуальних документів, що знаходяться в кримінальній справі. Звідси можна зробити висновок про те, що, незважаючи на

розбіжності у змісті різних процесуальних актів, усі види їх форм є аналогічними, а це потребує стандартизації різних видів рішень та їх процесуальних форм [325, с. 17–19]. Із цього бувають і винятки, коли, наприклад, форма постанови 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 України [235], суттєво відрізняється від форм інших процесуальних актів [142, с. 182].

Наглядова діяльність прокуратури за додержанням законів органами розслідування починається з порушення кримінального переслідування у формі порушення кримінальних справ прокурором. Такі дії прокурора можуть бути заключним етапом нагляду за додержанням і застосуванням законів шляхом реалізації повноважень, закріплених у п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру».

Поняття «порушення кримінальної справи» є багатозначним і тому недостатньо визначеним. Як в теорії, так і на практиці, воно має різні смислові відтінки.

Деякі автори розглядають його як самостійний інститут кримінально-процесуального права [142, с. 24]. Вони мотивують це тим, що в другому розділі Кримінально-процесуального кодексу України восьма глава має назву «Порушення кримінальної справи» й об'єднує сукупність правових норм (ст. 94–100), що регулюють процесуальний порядок роботи органів дізнання, досудового слідства, прокурора і судді із заявами і повідомленнями про злочини, їх вирішення у формі процесуальної постанови про порушення кримінальної справи. Інші вважають порушення кримінальної справи організаційною формою прокурорської діяльності, або стадією її порушення, або діями, пов'язаними із прийняттям рішення про порушення кримінальної справи у формі винесення постанови із цього приводу [278, с. 5; 125, с. 11].

Під порушенням кримінальної справи слід розуміти саму сукупність здійснюваних компетентними особами певних дій, пов'язаних із прийняттям рішення про її порушення в зазначеній процесуальній стадії. А сама кримінальна справа являє собою сукупність документів, фіксуючих факти і дії конкретного злочину [12, с. 230]. Тому слід погодитися з В. Зеленецьким, який вважає, що в таких випадках мова повинна йти про порушення

(початок) певного виду провадження, а не справи, у документальній формі якої остання й отримує фіксоване відображення [142, с. 25–26].

Поділяючи такий підхід до зміни понятійного апарата в новому кримінально-процесуальному законодавстві, у подальшому в дослідженні нами буде використовуватися існуюча в Кримінально-процесуальному кодексі термінологія.

Виконуючи встановлений кримінально-процесуальним законом режим здійснення процесу порушення кримінальної справи, а саме – процесуально-слідчу дію письмової постанови про її порушення (ст. 94 КПК України), дізнавач, слідчий, прокурор або суддя переслідують певну мету, яку М. Кондаков визначає як таку, що усвідомлюється й очікується як наслідок певних спрямованих дій [184, с. 662]. Вважаємо, письмова постанова про порушення кримінальної справи – це процесуальна форма діяльності, яка матеріалізує прийняте рішення, індивідуалізуючи його в зовнішньому середовищі, а отже, і в системі інших процесуальних актів.

Отже, порушення кримінальної справи у формі процесуального акта створює умови, які необхідні кримінальному процесу. Але їх остаточне вирішення можливе лише при послідовно-ступовій зміні різних видів кримінально-процесуальних проваджень. І першим серед проваджень є дізнання і досудове слідство [142, с. 29–93].

У міру накопичення процесуальних актів у прокуратурі заводиться і в процесі подальшого розслідування поповнюється наглядове провадження. Його наявність дозволяє прокурору, так би мовити, «тримати руку на пульсі» розслідування, зокрема слідкувати за додержанням процесуальних строків. Наглядове провадження є відзеркаленням розслідування, а пізніше – й участі прокурора в підтриманні державного обвинувачення, коли ця функція уже не має наглядового характеру.

Отже, можна констатувати, що кримінальна справа і наглядове провадження знаходяться в певному співвідношенні. Перше є основним і здійснюється дізнавачем або слідчим, а друге формується прокурором, який здійснює нагляд за законністю розслідування конкретної справи, тим самим відстежуючи хід розслідування і нагляду за розслідуванням.

На стадії порушення кримінальної справи прокурор може прийняти у формі постанови одне з таких процесуальних рішень:

- порушити кримінальну справу з власної ініціативи;
- погодитися з постановою про порушення справи або про відмову в порушенні справи;
- скасувати постанову про відмову в порушенні кримінальної справи і порушити кримінальну справу або запропонувати додатково провести дослідчу перевірку;
- скасувати постанову про порушення кримінальної справи або закрити провадження у справі, якщо по ній провадилися слідчі дії.

У міру подальшого провадження в кримінальній справі прокурор послідовно використовує інші повноваження, передбачені КПК, спрямовуючи хід розслідування в законному напрямку.

Що ж до вимог стосовно правових актів прокуратури при здійсненні 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, то вимоги до них у Законі України «Про прокуратуру» сформульовані не зовсім чітко, що утруднює практичне застосування цих актів.

Так, п. 2 ч. 2 ст. 44 зазначеного Закону прокурору надане право зупиняти виконання актів адміністрації відповідних установ, опротестовувати або скасовувати їх. Законом не встановлено, які форми реагування при цьому мають використовуватися. На нашу думку, це питання має вирішуватися з огляду на владно-розпорядчий характер повноважень прокурора в цій сфері. Проте з урахуванням практики загальнонаглядової діяльності зупинення дії актів має пов'язуватися з їх опротестуванням, що необхідно прямо відобразити в Законі.

Проте, коли йдеться про порушення адміністрацією особистих прав громадян у вигляді застосування додаткових заходів обмеження їх свободи порівняно із звичайними умовами тримання, формою реагування має бути постанова, що підлягає негайному виконанню.

Цією ж постановою мають скасовуватися відповідні акти, видані адміністрацією особливо з урахуванням того, що ці положення передбачені законодавством про прокуратуру низки пострадянських країн [244, с. 179].

Отже, повноваження прокурора і форми прокурорського реагування потрібно передбачити в КВК України.

Існує думка, 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.

Натомість А. Козлов зазначав, що єдиних повноважень для всього прокурорського нагляду не існує [174, с. 26]. Але такому категоричному твердженню можна заперечити. Відомо, що деякі наглядові повноваження прокурор може використовувати в будь-якій галузі прокурорського нагляду, наприклад, при проведенні перевірок, виклику посадових осіб, витребуванні у них усних або письмових пояснень із приводу порушення законів тощо. Тому зазначені повноваження є загальними для всіх галузей прокурорського нагляду [141, с. 174].

При реалізації інших функцій, передбачених у п. 3 і 4 ст. 121 Конституції України, досить широко використовуються повноваження загальнонаглядового характеру, що зайвий раз підкреслює взаємозв'язок функцій прокуратури.

Так, прокурор має право за наявності підстав порушити дисциплінарне провадження стосовно представників органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство шляхом винесення відповідної постанови або порушити кримінальну справу за фактами діянь, які тягнуть за собою кримінальну відповідальність винних.

З метою виявлення порушень прокурор має право витребувати документи в керівників органів, що здійснюють ОРД, і керівників слідчих підрозділів, вимагати від них проведення перевірок у підпорядкованих структурах, витребувати й одержувати пояснення з приводу порушень закону.

В обмежених масштабах можна використовувати і право внесення подань. Ця обмеженість проявляється в тому, що в зазначених поданнях прокурора немає потреби ставити окремі питання про усунення порушень закону, оскільки для цього він може використовувати свої владно-розпорядчі повноваження й усувати порушення, а не вимагати цього від піднаглядних осіб. Тому внесення подань має обмежуватися лише усуненням причин порушень закону та умов, які їм сприяли.

У відповідних главах Закону України «Про прокуратуру» необхідно прямо передбачити можливість застосування окремих форм прокурорського нагляду, які використовувалися при здійсненні нагляду за дотриманням і застосуванням законів.

Зазначена специфіка є властивою процесуальним формам участі прокурора в судових стадіях кримінального процесу, а також при розгляді судами справ інших категорій.

По-перше, повноваження прокурора в судовому процесі не мають владно-розпорядчого характеру, що впливає на форму їх реалізації.

По-друге, поряд із викладом у письмовому вигляді вони мають характер висловлювання прокурором своєї думки з приводу питань, які є предметом судового розгляду, а отже, реалізуються в усній формі шляхом фіксації або технічними засобами, або в протоколі судового засідання.

Так, беручи участь у розгляді кримінальної справи судом, прокурор може заявляти відвід судді (ст. 56), заявляти клопотання або висловлювати свою думку щодо клопотань інших учасників процесу (ст. 296).

Відповідно до ч. 2 ст. 260 КПК він, як і інші учасники процесу, має право висловлювати заперечення проти незаконних дій головуючого в судовому засіданні, наголошуючи на потребі занесення цих заперечень до протоколу судового засідання. На відміну від інших учасників процесу, використання прокурором цього повноваження слід вважати не лише правом, але і його обов'язком, що впливає із ст. 34–35 Закону України «Про прокуратуру».

Дія цього правила підсилена в ст. 160 ЦПК, відповідно до ч. 4 якої про прийняття чи відхилення заперечень суд постановляє ухвалу. Водночас у ГПК та КАСУ взагалі відсутні норми щодо можливості висунення заперечень проти рішень і дій головуючого.

Вважаємо, що в інтересах єдності судової практики відповідні положення ЦПК необхідно відтворити у всіх судово-процесуальних кодексах.

Прокурор може і повинен брати участь у судових дебатах по кримінальних та інших справах.

Очевидно, у випадках, коли йдеться про прийняття особливо важливих рішень, прокурор може зажадати від суду, щоб його усні висловлювання були долучені до справи як документи. Таку можливість потрібно прямо передбачити в процесуальних кодексах.

Пункт 6.6 галузевого наказу Генерального прокурора України № 5-гн зобов'язує прокурорів – державних обвинувачів



обов'язково складати по кожній справі обвинувальні промови. Така вказівка не враховує складних умов, у яких підтримується державне обвинувачення, величезної завантаженості й напруги працівників прокуратури, які відповідають за цю ділянку роботи. Тому не дивно, що здебільшого ця вимога виконується формально і часто письмові варіанти промов не дозволяють дійти висновку про їх якість. Очевидно, при вирішенні цих питань потрібно брати до уваги такі фактори, як ступінь професійної підготовки прокурора, його досвід, рівень майстерності та інші чинники.

Менш категоричною є вимога щодо заявлення клопотань суду про долучення текстів промов до матеріалів справи. Це може принести певну користь тоді, коли суддя (або судді) не слухають промовця і або розмовляють між собою, або складають якісь письмові документи, демонструючи при цьому вкрай низький рівень загальної і правової культури.

Представники прокуратури, які беруть участь у розгляді справ судами апеляційної і касаційної інстанцій, також в усній формі висловлюють свою думку щодо можливих результатів розгляду справ.

До письмових форм участі прокурора в судочинстві належать:

- позовні заяви;
- заперечення на позовні заяви та інші процесуальні документи учасників процесу;
- постанови про зміну обвинувачення та відмову від подальшого підтримання обвинувачення;
- заперечення на протоколи судових засідань;
- апеляційні і касаційні подання, заперечення на апеляційні і касаційні скарги інших учасників процесу;
- постанови прокурора про розслідування нововиявлених обставин по справі (ч. 2 ст. 400-8 КПК);
- подання до апеляційного або касаційного суду про перегляд кримінальної справи за нововиявленими обставинами (п. 4–5 ст. 400-8 КПК);
- клопотання про перегляд справи з підстав, передбачених ст. 400-4 КПК;
- відповідні процесуальні форми, які використовуються в інших видах процесу.

Одним із важливих завдань юридичної науки і практики є вдосконалення і, можливо, деяка уніфікація процесуальних форм діяльності прокуратури. Із цією метою доцільно підготувати в

Національній академії прокуратури ґрунтовний збірник зразків прокурорських актів, обговорити його на засіданні науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі і розповсюдити серед працівників органів прокуратури.

### 3.4. Методи діяльності прокуратури

Термін «метод» (від грец. *methodos*) означає «шлях слідування, теорію, вчення, спосіб досягнення певної цілі, розв'язання конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності» [52, с. 724], а в більш вузькому розумінні – «прийом або систему прийомів, що застосовуються в будь-якій сфері діяльності» [63, с. 522]. Відтак, сукупність методів являє собою методикую якоїсь діяльності, а стосовно наукових досліджень – це «система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання» [156, с. 618].

Методи діяльності прокуратури за радянських і пострадянських часів не були спеціальним предметом наукового дослідження, а те, що мало назву методів, фактично являло собою форми її діяльності. Чіткого розмежування між формами і методами не існувало [119, с. 12; 405, с. 40–43; 94, с. 43–49; 103, с. 25–28]. Водночас у службових документах, інструкціях багато уваги приділялося питанням методики прокурорського нагляду, а в літературі з криміналістики – методиці розслідування злочинів.

У ході здійснення реформаційних процесів у прокурорській системі спостерігаються істотні зміни в методах її діяльності, обумовлені передусім демократизацією суспільного життя, діяльності державного апарату, у тому числі й прокуратури. Наприклад, цілком нової якості набула гласність у діяльності прокуратури, яка нині розглядається не лише як принцип її діяльності, але і як додатковий спосіб виявлення правопорушень.

В. Власов з приводу методів діяльності прокуратури зазначив: «Методи як прийоми, способи та шляхи використання форм прокурорського нагляду розробляються передовою практикою і наукою. На відміну від форм, вони є численними і не завжди обов'язковими... Але в основному вони є специфічними, рухомими, гнучкими, здатні «приспособуватися» до місцевих умов і навіть конкретних ситуацій. Якщо конкретні форми нагляду стійкі або

змінюються як застарілі чи неефективні лише законодавцем, то методи вдосконалюються, безперервно розвиваються» [81].

Науковці-практики Д. Бакаєв, В. Зеленецький, Д. Фінько поняття методу нагляду розглядають як передбачені законом або вироблені прокурорською практикою на підставі закону, даних науки та передового досвіду засоби, прийоми і шляхи реалізації повноважень прокурора [26, с. 18; 143, с. 18].

Методи визначають якісний бік діяльності, а тому їх удосконалення означає підвищення ефективності роботи.

Слід мати на увазі, що методи знаходяться в діалектичній єдності з метою діяльності, яка обумовлює специфіку їх застосування. Тому вибір методів певною мірою визначає реальність досягнення поставленої мети. Водночас методи вказують, завдяки чому вона досягається.

Методи діяльності прокуратури залежно від їхніх мети і характеру можна поділити на дві групи:

- 1) методи управлінської діяльності;
- 2) методи здійснення конституційних функцій прокуратури, повноважень прокурорів щодо здійснення прокурорського нагляду і представництва в суді інтересів громадян або держави.

Методи управління – це «...способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління» [277]. Слід зазначити при цьому, що в семантичному плані методи і способи являють собою синоніми, як і прийоми.

М. Якимчук поділив управлінські методи на методи дослідження управління, методи оптимізації управління та методи організації роботи апарату управління, у тому числі й апарату прокуратур [549, с. 217–218], тобто йдеться про методи організаційно-управлінського забезпечення діяльності прокурорської системи на всіх її рівнях, що пов'язане з використанням різних за характером методів управління.

Цей самий автор зазначає, що «основу методів управління становлять два універсальні засоби впливу на волю, свідомість, поведінку людей: переконання і примус [549, с. 218]». Тут йдеться не про просту сукупність різних методів у межах зазначених категорій, а про діалектичну сукупність у їх взаємозв'язку, у результаті чого виробляється певний стиль управління.

Для радянської тоталітарної епохи був властивий авторитарний стиль державного управління, який, природно, стосувався

й органів прокуратури. Він полягав у пріоритеті настанов партійних інстанцій і волі керівників прокуратур, які були передусім провідниками рішень КПРС/ КПУ, відносно вимог забезпечення законності. При цьому не допускалося і суворо припинялося не лише невиконання директив і розпоряджень незалежно від їх законності, але й обговорення доцільності тих чи інших управлінських рішень. У міру еволюції радянського суспільства поступово почало практикуватися обговорення актуальних проблем діяльності прокуратури в загальносоюзному масштабі, предметом обговорення ставали досить гострі питання, у тому числі й пов'язані з реформуванням прокуратури.

Для прокуратури незалежної України поступово стає властивим демократичний стиль управління, у якому поєднується забезпечення суворої службової дисципліни і врахування думки прокурорських працівників при вирішенні управлінських і процесуальних питань, повага до особистості прокурора, піклування про задоволення його особистих потреб. Поряд із цим мають місце і прояви авторитарного стилю управління, безапеляційності в судженнях керівників прокуратури, грубоств і приниження людської гідності, у тому числі під час колективних зібрань прокурорів, та інші негативні прояви, усунення яких вимагає тривалого часу і значних організаційно-управлінських зусиль. Способами переконання, на думку М. Якимчука, можуть слугувати виховання і заохочення [549, с. 219].

Переконання – це метод ативного впливу на волю і свідомість людей ідейно-моральними засобами для формування у них поглядів, заснованих на глибокому розумінні сутності прокуратури, її цілей і функцій.

Виховання має на меті утвердження у свідомості працівників прокуратури відчуття важливості обраного життєвого шляху, відданості справі служіння закону, розвиток позитивних рис характеру і моральних якостей, запобігання професійній деформації.

Формами виховної роботи є індивідуальні бесіди керівників прокуратур з підлеглими, обговорення їхніх звітів про роботу на оперативних і службових нарадах, засіданнях колегій прокуратур, закріплення за молодими фахівцями як наставників ветеранів прокуратури, процес атестації прокурорів. Доцільно, щоб свій внесок у виховну роботу робили громадські організації прокурорів. Органічною частиною виховної роботи мають стати

заходи з підвищення кваліфікації, надання практичної допомоги в роботі шляхом стажування і консультацій.

Немалу виховну роль відіграє підтримка керівниками прокуратур своїх підлеглих у складних життєвих ситуаціях, пов'язаних із гострим протистоянням з порушниками закону, посяганнями на незалежність прокурорів. У цих випадках необхідно використовувати всі переваги централізації прокурорської системи. Виховна робота може бути спрямована й на те, щоб уберегти прокурорських працівників від шкідливих звичаїв, моральної розбещеності і підозрілих знайомств, у тому числі з представниками злочинного середовища.

Нагальною потребою сьогодення є прийняття Кодексу професійної етики та поведінки прокурора [535].

Заходи морального і матеріального заохочення мають застосовуватися без уподобань особистого характеру і особистої прихильності до тих чи інших працівників, виходячи виключно з досягнутих успіхів у зміцненні правопорядку. Це особливо важливо при висуненні осіб на керівні посади.

До примусових методів управління в прокуратурі М. Якимчук відносить:

- а) уповноваження (позитивне зобов'язання) – надання права робити щось (із посиланням на російських науковців);
- б) директивне зобов'язання – покладення обов'язків здійснювати певні дії, не відступаючи від вимог правового припису;
- в) заборона – покладення на керованих осіб заборони здійснювати певні дії;
- г) негативні засоби соціального впливу за невиконання обов'язків і порушення заборон [549, с. 220–221].

Наведена класифікація, на нашу думку, є спірною, а наведений перелік – надто широким.

Зокрема, надання права робити щось і покладення певних обов'язків можна було б розглядати як застосування методу примусу лише в разі, коли керівник упевнений у тому, що його підлеглий ухилятиметься від виконання покладених на нього службових обов'язків. Проте це не стосується переважної більшості працівників прокуратури, які сумнівно ставляться до виконання покладених на них обов'язків. Хіба, наприклад, доручення прокурора помічнику прокурора підтримувати державне обвинувачення по конкретній справі можна розглядати як примусування?

Примус в буквальному розумінні має місце тоді, коли необхідно запобігти порушенню з боку працівника або припинити порушення (відсторонити слідчого прокуратури від розслідування справи або помічника прокурора від перевірки за скаргою, зажадати від підлеглого заявити про самовідвід, якщо він виявив необ'єктивність при підтриманні державного обвинувачення або своїм розпорядженням усунути його від участі у справі; зобов'язати працівників відкрити службовий сейф для перевірки наявності справ і матеріалів з простроченим терміном виконання тощо).

Неприпустимо застосовувати заходи примусу для того, щоб примусити працівника відмовитися від своєї принципової правової позиції з питань застосування законодавства не в інтересах справи, а задля утвердження авторитету керівника.

Навряд чи можна однозначно відносити до засобів примусу застосування до працівників прокуратури дисциплінарних стягнень. Зміст цих заходів є значно складнішим. Передусім, вони мають індивідуально-профілактичний (стосовно конкретної особи) і загально-профілактичний характер (стосовно інших членів колективу або прокурорської системи в цілому), особливо в разі їх доведення до прокурорського загалу. Що ж стосується таких стягнень, як звільнення (п. 5) і звільнення з позбавленням класного чину (п. 6. ч. 1 ст. 8 Дисциплінарного статусу прокуратури України), то вони являють собою не заходи примусу з метою спонукати певних працівників до сумлінного виконання службових обов'язків, а примусові заходи для їх звільнення із органів прокуратури.

Значного поширення в прокурорській системі (як і в інших системах державних органів) набуло примусування працівників до подачі заяв, а точніше, рапортів про звільнення з посад за власним бажанням у супереччя їх бажанню залишатися на цих посадах. В одних випадках це обумовлене бажанням позбутися «небажаних» працівників, а в інших – уникнути розголосу відомостей про вчинені ними порушення закону й аморальні вчинки. В обох цих випадках примус має психологічний характер і полягає в загрозах (іноді в завуальованій формі) застосувати в разі відмови певні санкції. До середини нинішнього десятиліття такі заходи застосовувалися навіть до заступників Генерального прокурора України і прокурорів областей, а останні, у свою чергу, вдавалися до них при заміні без вагомих причин міських і районних прокурорів.

Подібна практика, незалежно від мотивів, якими керуються суб'єкти управління, є однозначно протиправною. З одного боку, порушуються права працівників прокуратури і їм завдається великої моральної (і не лише моральної) шкоди, з іншого – приховуються серйозні недоліки в кадровій політиці. Отже, існує нагальна потреба в припиненні такої практики.

Найкращих же результатів можна досягти завдяки оптимальному поєднанню всіх цих методів управлінської діяльності.

Неабияке значення має також оптимальне обрання методів впливу прокуратури, її органів і посадових осіб на учасників прокурорсько-наглядових та інших відносин, які виникають у прокуратури з іншими суб'єктами при реалізації прокуратурою її конституційних функцій наглядового і ненаглядового характеру. Ці методи є способами впливу прокуратури, урегульованими в законодавстві, вони відображають наявні як у прокуратури, так і в її посадових осіб повноваження державно-владного характеру щодо здійснення необхідних заходів; 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 в процесі здійснення прокурорського нагляду; унаслідок того, що їх зміст визначається різними функціями прокуратури, вони мають різну спрямованість; зміст владного (але не керівного) впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта нагляду, до якого методи застосовуються, зокрема, як до фізичної чи юридичної особи; завжди спрямовані на конкретний об'єкт; це найбільш активні елементи в наглядовій та іншій діяльності прокуратури. Застосування методів сприяє здійсненню відповідних функцій та використанню повноважень; вони можуть мати альтернативний характер, якщо їхній вибір залежить від мети і характеру завдань.

Усе викладене вище дозволяє запропонувати власне авторське визначення цих методів діяльності прокуратури. Вони являють собою способи (прийоми та засоби) цілеспрямованого впливу працівників органів прокуратури на піднаглядні об'єкти, що використовуються для виконання завдань і функцій унаслідок виникнення зовнішніх правовідносин прокуратури і піднаглядних їй та інших суб'єктів права.

Характерною особливістю правових засобів є те, що при їх застосуванні між прокуратурою і піднаглядними об'єктами, за законністю діяльності яких вона здійснює нагляд, завжди виникають правові відносини державно-владного, а іноді владно-розпорядчого характеру. Прокурорсько-наглядова діяльність може здійснюватися лише у формі правових відносин [307, с. 36–40]. При цьому обов'язковим суб'єктом прокурорсько-наглядових правовідносин завжди є прокурор. Іншими суб'єктами, як уже зазначалося, можуть бути фізичні та юридичні особи.

Змістом наглядових правовідносин є сукупність прав і обов'язків його суб'єктів [257, с. 78–79]. При цьому слід мати на увазі, що зазначені відносини мають самостійний предмет, який потребує особливого методу правового регулювання, якщо виходити із загальних елементів, які в теорії права входять до 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. Зрозуміло, що ці елементи притаманні прокурорському нагляду як у цілому, так і окремим його галузям.

Правовідносини ненаглядового характеру можуть виникати за участю прокурора та інших суб'єктів права, на яких нагляді повноваження не поширюються, передусім із судами. У такому разі прокурор, беручи участь у судовому процесі, є учасником судового процесу, в основному (але не тільки), який здійснює прокурорсько-судове представництво і підтримання державного обвинувачення. Такі правовідносини мають багатосторонній характер. Прокурор у цих правовідносинах, на відміну від прокурорсько-наглядових, не є лідируючим учасником, оскільки провідну роль у них відіграє суд, а в судовому засіданні – суддя-головуючий. Необхідно пам'ятати, що принцип змагальності процесу жодною мірою не може стосуватися відносин між суддями і прокурорами [117, с. 42–43].

Законні методи впливу на суддів та інших учасників судового розгляду справ прокурор обирає залежно від характеру їх правового статусу.

Методи реалізації конституційних функцій і використання повноважень прокуратури можна поділити на дві групи: 1) загальні і 2) спеціальні.

Загальні методи, виходячи з їх назви, стосуються діяльності прокурора щодо здійснення всіх функцій прокуратури, а наявність спеціальних методів і тактичних прийомів обумовлене специфікою окремих функцій (галузей).

Як і в управлінській діяльності, загальні і спеціальні методи можна поділити на методи переконання і методи примусу.

Загальні методи характеризуються універсальністю застосування, хоча співвідношення між ними при здійсненні різних функцій є різним залежно від специфіки цих функцій.

Спеціальні методи детерміновані специфікою прокурорської діяльності й обумовлені особливостями правовідносин. Водночас вони є похідними від загальних методів, виникають і формуються на їх основі, продовжують їхню ідею у специфічній сфері діяльності прокуратури, а тому прямо чи опосередковано обумовлені загальними методами. Однак слід пам'ятати, що елементи загальних методів діяльності прокуратури мають місце у всіх ситуаціях, де діють працівники органів прокуратури, спеціальні методи застосовуються поза системою прокуратури. Іншими словами, їхня дія спрямована на поведінку фізичних і юридичних осіб.

Переконання можна визначати і як роз'яснення змісту та можливих наслідків неправомірних дій, і як засіб виховання. Цей метод попередження застосовується при реалізації прокуратурою будь-якої функції і має переваги порівняно з державним примусом як гуманний і найбільш демократичний засіб забезпечення додержання законів у правовій державі.

Переконання, суб'єктом якого є прокурор, пов'язане з використанням правових аргументів, для того щоб спонукати посадову особу або громадянина виконати вимоги закону, і це підвищує ефективність застосування цього методу.

Як правило, використання методу переконання має не відокремлений характер, а пов'язується із застосуванням повноважень прокурора у встановлених законом формах. І тут багато чого залежить від аргументованості як письмових прокурорських актів, так і його усних виступів. Так, аргументоване як з юридичного, так і з фактичного боку подання прокурора, особливо якщо прокурор його особисто підтримав на засіданні колегіального органу, має значно більше шансів бути задоволеним, ніж слабо обґрунтований документ під такою назвою. Обґрунтовані заперечення прокурора на засіданні виконкому міської ради проти

проекту рішення, сформульованого з порушенням закону, можуть спонукати членів виконкому утриматися від його прийняття.

Використання методу переконання в діяльності органів прокуратури стимулює таку поведінку учасників правовідносин, яка найповніше відповідає поставленій меті. Цей метод повинен формувати у громадян внутрішню потребу виконання законів і повагу до них.

Як універсальний метод переконання з боку прокурора до прийняття чинного Закону України «Про прокуратуру» можна було розглядати застереження прокурора проти вчинення порушень закону або продовження протиправної поведінки. Його застосування мало індивідуальний характер і передбачало спонукати посадових осіб до певної обачливості в стосунках із законом. Проте на практиці мали місце численні факти формалізму в застосуванні цього засобу, нереагування прокурорів та нехтування пересторогами, які містились у застереженнях. Відтак законодавець не знайшов нічого кращого, ніж ліквідувати цей засіб прокурорського реагування (до речі, у Росії його зберегли недоторканим).

Застереження є таким способом переконання, який може використовуватися при реалізації всіх, без винятку, функцій прокуратури. Фактично прокурори виносять застереження в різному вигляді дуже часто, у чому автор переконався на власному досвіді. Та інакше і бути не може. Невже, спілкуючись у різних ситуаціях з посадовими особами, прокурор може обмежити ці стосунки лише письмовим спілкуванням? Він так чи інакше звертає увагу керівників і посадових осіб на потребу чітко дотримуватися вимог закону у спірних правових ситуаціях і на можливі наслідки вчинення правопорушень. Проте він позбавлений можливості оформити ці звернення офіційно, що, природно, зменшує їх виховне значення.

Виходячи з наведеного, можна відновити це повноваження, сформулювавши його так:

«Застереження

Прокурор письмово застерігає посадових осіб і громадян про неприпустимість вчинення ними правопорушень або продовження протиправної поведінки».

Зовнішні методи стимулювання діють завдяки активному впливу на волю і свідомість суб'єкта права за допомогою

матеріальних чи моральних чинників для того, щоб змусити його діяти в інтересах держави. Тому метод переконання за своєю природою – це засіб виховання. Результатом застосування цього методу є добровільне 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, аналізує причини його порушення, одночасно позитивно оцінюючи діяльність керівництва суб'єкта господарювання з усунення порушень законності. З такої точки зору результати перевірки висвітлюються в засобах масової інформації. Це сприяє недопущенню порушень законності і підвищує авторитет працівників прокуратури.

Стимулюючий характер має будь-яке висвітлення програми через засоби масової інформації проявів свідомого ставлення до виконання вимог закону з боку окремих керівників і трудових колективів, підтримка з боку прокуратури активної життєвої позиції громадян у боротьбі з правопорушеннями і, звичайно, належне реагування на факти відхилень від виконання вимог закону.

Найоптимальнішим співвідношенням методів переконання і заохочення та методів примусу є спроби спочатку вдатися до переконання і, лише коли вони не спрацювали, ініціювати застосування заходів примусу.

Застосовуючи метод державного примусу, прокуратура безпосередньо здійснює правоохоронну діяльність. Державний примус використовується всупереч волі та бажанню суб'єктів державно-правових відносин у ситуації, коли переконання та стимулювання не впливають на їхню поведінку, і вони, як і раніше, не дотримуються вимог закону, хоча і може відбуватись одразу після виявлення порушення (припис прокурора). Застосування заходів примусу в діяльності прокуратури є підвидом державного примусу, який за характером вжитих заходів можна порівняти з адміністративним.

Прокурорський примус може застосовуватись у визначених законом випадках як безпосередньо, так і через інші органи (наприклад, постанова прокурора про примусове приведення особи для давання пояснень виконується органами міліції). Значна частина заходів примусу лише ініціюється прокурором, а застосовується за рішенням суду. Так, до 2001 р. прокурор

міг сам обирати запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, тепер же це може робити лише суд за поданням прокурора або слідчого.

Для державного примусу як методу діяльності органів прокуратури є характерними такі ознаки:

- 1) примус, що здійснюють органи прокуратури, може мати як загальний характер, оскільки його метою є забезпечення в широкому розумінні законності в Україні, захист прав та інтересів громадян та інтересів держави. У вузькому ж розумінні використання методу примусу спрямоване на усунення перешкод для застосування прокурором своїх повноважень при реалізації конституційних функцій;
- 2) застосування примусових заходів регламентується Законом України «Про прокуратуру», процесуальними кодексами, іншими актами законодавства;
- 3) заходи примусу сприяють дотриманню законності в будь-якій сфері, де виявлені порушення законодавства;
- 4) заходи примусу застосовуються уповноваженими посадовими особами органів прокуратури, які виявили порушення закону;
- 5) заходи державного примусу можуть застосовуватися як до фізичних, так і до юридичних осіб (порушення питання про анулювання незаконно отриманої ліцензії).

Співвідношення різних методів впливу прокурора на поведінку посадових осіб і громадян при реалізації прокурорських повноважень значною мірою залежить від ступеня їх імперативності. З цих позицій у літературі виділено такі взаємозв'язки між прокурором і тим, на кого поширюються його повноваження:

- 1) прийняття прокурором рішення, що замінює рішення або де-факто дії посадових осіб, і самостійне втілення ним цього рішення в життя;
- 2) звернення прокурора, яке підлягає безумовному і точному виконанню незалежно від ставлення до нього адресата і тому такого, що має характер вказівки;
- 3) вимога прокурора, яка може бути відхиленою за наявності в адресата законних підстав;
- 4) звернення прокурора, яке має характер постановки питання про здійснення тих чи інших заходів на розсуд адресата і тому може розглядатися не як вимога, а як пропозиція;

- 5) згода прокурора з певними рішеннями та діями органів і посадових осіб, що проявляється в їх санкціонуванні або погодженні;
- 6) відмова від санкціонування або погодження;
- 7) незгода прокурора з певними рішеннями і діями і, як наслідок, відмова в погодженні [115, с. 31–32].

Ті чи інші варіанти вирішальною мірою залежать від наявності в прокурора владно-розпорядчих повноважень чи їх відсутності. Слід розглянути методи, які застосовуються в Україні для реалізації окремих функцій прокуратури.

Ця спеціальна методика передбачає, по-перше, ті чи інші методи впливу на діяльність тих чи інших органів і посадових осіб, властиві даній галузі специфічні методи виявлення (встановлення) порушень закону і, по-друге, елементи тактики дій прокурора при реалізації ним повноважень. Тактика – «способи, прийоми досягнення певної мети; лінія поведінки когось» [309, с. 503]. У цьому розумінні тактика може вважатися складовою частиною методики прокурорського нагляду й реалізації інших прокурорських функцій.

Методика прокурорського нагляду, закріплена в ч. 5 ст. 121 Конституції України і в п. 9 її Перехідних положень, у першу чергу обумовлюється тим, що повноваження прокурора не мають владно-розпорядчого характеру, тому що прокурор не має права самостійно скасовувати нормативні акти державних органів та органів місцевого самоврядування й інших, які не відповідають законам, а ступінь їх імперативності є різним.

З позицій співвідношення переконання і заохочення при реалізації цієї функції перше місце, безумовно, посідає метод переконання, який є основою для правовідносин, пов'язаних із розглядом таких актів прокурорського реагування, як протест, подання і постанова прокурора про дисциплінарне провадження і провадження про адміністративне правопорушення. Ці акти є обов'язковими для розгляду, а щодо вимог прокурора вони є обов'язковими лише тією мірою, якою вони ґрунтуються на законі. Адресату надається право вступити у правовий спір з прокурором і відмовитися від задоволення його вимог, після чого прокурору залишається або визнати справедливність заперечень, або звернутися до суду. Про цю обставину забувають ті експерти ПАРЕ, які стверджують, що існування нагляду за додержанням законів у його нинішній формі начебто є втручанням до

компетенції суду. Без сумніву, прокурорський акт за ступенем обов'язковості аж ніяк не можна прирівняти до рішення суду.

Слід зазначити, що процедура реалізації прокурорами наданих їм повноважень, власне, процесуально не визначена. Ця проблема повинна бути вирішена в законодавстві, оскільки це обумовлене ст. 123 Конституції України, у якій міститься положення про те, що «організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом» [207].

Наглядова ж діяльність прокуратури у цій сфері повинна мати статус інституту окремого прокурорського наглядового процесу [281, с. 149; 255, с. 78; 10, с. 103].

Характеризуючи методи прокурорського нагляду, слід зазначити, що вони певною мірою нагадують методи контрольної діяльності, зокрема такі, як спостереження, аналіз і перевірка, хоча прокурорські перевірки відрізняються від контрольних за обсягом втручання в діяльність тих чи інших об'єктів.

У процесі організації наглядової діяльності прокурор накопичує інформацію про стан законності, поширеність окремих видів правопорушень, використовуючи для цього попередні наглядові матеріали, дані статистичної звітності, матеріали кримінальних, цивільних, господарських і адміністративних справ; результати розгляду звернень громадян і юридичних осіб до прокуратури та до інших органів, виступи в засобах масової інформації, інші матеріали.

На підставі цієї інформації він здійснює спостереження (моніторинг) за станом законності, аналізуючи відповідні дані, і таким чином визначає підстави проведення перевірок виконання законів.

У процесі перевірок використання законів прокурор може застосувати такі способи виявлення правопорушень, як вивчення правових актів та іншої документації: довідок, статистичних звітів тощо, організацію прийому співробітників із заявами і скаргами, витребування пояснень з приводу порушень закону від посадових осіб та інших працівників і навіть територій і приміщень, фіксацію побаченого за допомогою фото і відео.

Якщо в законі прямо не визначений обов'язок прокурора вчинити лише повні дії, він обирає варіанти поведінки, керуючись методико-тактичними міркуваннями. Наприклад, він може заздалегідь повідомити про перевірку, а може вдатися до її раптового проведення; звернутися з вимогою про проведення перевірки до

контролюючого органу або зажадати спеціаліста для участі в перевірці разом із представником прокуратури; викликати осіб для пояснень або в приміщення прокуратури, або в інше, зазначене прокурором, місце; вести акт прокурорського реагування або взяти до відома усунення порушень у ході перевірки; обрати як засіб реагування припис або інший засіб, виходячи зі своєї оцінки можливості настання істотної шкоди, якщо порушення не буде усунуте негайно; узяти чи не взяти участь у пленарному засіданні виконкому ради, виходячи з характеру питань, які виносяться на обговорення. І подібних варіантів прокурорських рішень можна навести чимало.

Водночас Закон України «Про прокуратуру» і галузевий Наказ Генерального прокурора України містить цілу низку заборон, порушувати які, виходячи з методичних чи тактичних міркувань, не можна.

Особливості методики прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють ОРД, дізнання і досудове слідство, обумовлені такими чинниками:

- необхідністю захисту особистих прав і свобод громадян, які обмежуються, до того ж досить істотно, у процесі кримінально-процесуальної діяльності;
- необхідністю якнайоперативнішого вжиття заходів, спрямованих на захист інтересів потерпілих та держави, розкриття злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності винуватців;
- наявністю в розпорядженні прокурора владно-розпорядчих повноважень як щодо виявлення, так і щодо усунення порушення закону, широкими можливостями застосування як слідчими органами, так і прокурором засобів процесуального припису.

Незважаючи на це, у прокурора теж є можливості прийняття в цій сфері альтернативних рішень. Зокрема, він може взяти до провадження розслідування по будь-якій кримінальній справі, або виконати особисто окремі слідчі дії, або утриматися від цього; витребувати кримінальну справу і вивчити її особисто або доручити це своєму заступнику чи заслухати доповідь слідчого про хід розслідування, визначити, якому слідчому передати кримінальну справу, попередньо забравши її в іншого слідчого; дати згоду слідчому або самому подати до суду подання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; скасувавши

постанову про відмову в порушенні справи, порушити справу або запропонувати органу розслідування провести додаткову дослідчу перевірку і за її результатами прийняти відповідне процесуальне рішення тощо.

Методи прокурорського нагляду в цій сфері можуть також мати виховний і заохочувальний характер. Розширення сфери застосування заохочувальних заходів може сприяти підвищенню ефективності розслідування злочинів і прокурорського нагляду за розслідуванням. Йдеться, зокрема, про:

- надання можливості застосування щодо обвинувачених, які визнають свою вину, активно співпрацюють зі слідством, відшкодовують збитки від злочинів, зокрема, перед потерпілими, запобіжних заходів, не пов'язаних із взяттям під варту;
- розширення можливості виплати винагороди громадянам, які надали цінну інформацію, що дозволила затримати осіб, підозрюваних у злочинах (замість почесних грамот і малоцінних подарунків), причому без зайвого розголошення інформації про таких осіб;
- ужиття реальних, а не формальних заходів щодо фізичного захисту свідків, від свідчень яких залежать перспективи розслідування і розгляду справ у суді.

Звичайно, усе це вимагатиме значних організаційних зусиль і фінансових ресурсів.

Як прокурор, який здійснює нагляд за розслідуванням, так і слідчий керується тактичними міркуваннями при визначенні обсягу оприлюднення матеріалів розслідування, виявляючи стриманість у цьому питанні. Важко зрозуміти, як могло статися, що на початку 2009 р. на сторінках досить популярної газети «2000» з номера в номер публікувалися матеріали кримінальної справи за фактом отруєння В. Юценка, причому в основному протоколи допитів осіб, так чи інакше причетних до цієї справи.

Відповідно до п. 4 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» ніхто не має права без дозволу прокурора або слідчого розголошувати дані перевірок (у тому числі і дослідчих перевірок) і попереднього слідства до їх закінчення. На нашу думку, цього недостатньо.

По-перше, правом оприлюднювати деякі попередні результати розслідування слід наділити лише прокурора, до того ж того, що безпосередньо здійснює нагляд за додержанням законів органами розслідування. Слідчий (слідчі) і представники



органів розшуку, що супроводжують розслідування, могли б коментувати хід розслідування лише з дозволу знову ж таки прокурора в межах обраної тактики розслідування. Зважаючи на це, доцільно внести зміни до зазначеної норми і до ч.1 ст. 121 КПК України.

По-друге, ці обмеження потрібно зберігати не до закінчення розслідування, а до початку розгляду справи судом. Інформація, розголошена впродовж цього, інколи досить тривалого, строку може негативно вплинути на об'єктивність судового розгляду, оскільки зацікавлені особи можуть отримати додаткові важелі впливу на учасників процесу, зокрема на потерпілого і свідків.

Зрозуміло, що встановлення таких правил було б негативно сприйняте представниками «четвертої влади», які в пошуках «смажених фактів» прагнуть здобути інформацію в будь-який спосіб, незважаючи на інтереси розслідування. Допомогати їм у цьому для підвищення рівня власної популярності є неприпустимим.

Переважно примусовий характер мають методи 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. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 44 Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих попереднього ув'язнення, обмеження та позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру. Прийняти інше рішення він не вправі. Галузевим Наказом Генерального прокурора України жорстко визначені строки проведення перевірок у відповідних органах та установах.

При цьому потрібно мати на увазі, що ефективний захист прокурором прав і законних інтересів осіб, позбавлених волі або обмежених у певних правах, реальні позитивні зрушення в органах і установах кримінально-виконавчої системи мають велике виховне значення.

Методи, які використовуються прокурором при підтримці державного обвинувачення в суді і при здійсненні прокурорсько-судового представництва, обумовлюються характером відповідних норм кримінального, цивільного, господарського й адміністративного процесу.

За традицією попередніх поколінь працівників прокуратури, які підтримували державне обвинувачення, ця діяльність завжди мала творчий характер. Здійснення обвинувачення має відображати особистість людини, яка його підтримує, зокрема такі риси характеру, як вдумливість, допитливість, об'єктивність, принциповість, психологічна незворушливість, стриманість і водночас швидкість реакції на раптові зміни ситуації. Не останню роль відіграють якості, що у своїй сукупності визначають манеру поведінки прокурора, визначають рівень його інтелігентності.

Як судовий промовець прокурор повинен досконало володіти навичками ораторської майстерності. У нормальному судовому процесі, яким його уявляли вітчизняні і зарубіжні юристи, саме вмиле застосування сукупності методів ораторської майстерності часто схиляло суд, особливо суд присяжних, на бік обвинувачення або захисту.

Нині, коли підтримання державного обвинувачення поставлене «на потік», проявити свої кращі якості, якщо вони є, обвинувачеві дуже важко, хоча прагнути до цього потрібно.

Обвинувач сам визначає методи вивчення кримінальної справи. Його поведінка в загальному процесі вимагає використання цілої низки прийомів публічної полеміки зі стороною захисту, наступальності в дослідженні доказів, а за необхідності – подання нових доказів, спростування доказів і міркувань сторони захисту ще на етапі судового слідства, а потім – у процесі виголошення обвинувальної промови і можливого обміну репліками. Сформулювати навіть приблизну схему використання цих прийомів, придатну для будь-яких справ, просто неможливо.

Для державного обвинувача практично не існує жодних варіантів поведінки при вирішенні питання про ініціювання перегляду судових рішень, які він вважає незаконними й необґрунтованими. Кожне таке рішення має стати предметом апеляції, а за наявності підстав – і касаційного подання, і будь-які міркування щодо доцільності або недоцільності цих кроків не повинні братися до уваги.

Викладене вище дає підстави для міркувань про потребу спеціалізованої підготовки не просто прокурорів, а державних обвинувачів високого класу з осіб, які мають задатки діяльності саме в цій сфері. Можливо, варто подумати і про встановлення додаткових пільг і переваг для державних обвинувачів. Адже

вони представляють державу в процесі діяльності прокуратури, а в публічному судовому процесі – певною мірою можуть розглядатися як обличчя прокурорської системи, як її «візитна картка», а відтак, повинні піклуватися про зміцнення її авторитету.

Наведені міркування значною мірою стосуються участі прокурора і в інших видах судового процесу.

Будучи рівноправним учасником процесу, прокурор нарівні з іншими знайомиться з матеріалами справи, за необхідності робить витяги, одержує копії рішень, ухвал, постанов та інших документів, які є у справі, бере активну участь як у поданні доказів, так і в їх дослідженні, заявляє клопотання та відводи.

Характерним методом цієї діяльності з боку прокурора є ініціативний характер звернення до суду, незалежно від надходження заяви чи скарги від громадянина або органу, який повинен захищати інтереси держави у спірних правовідносинах. У принципі, таку тактику можна визнати припустимою [98, с. 101], хоча при цьому слід прагнути уникнення конкуренції інтересів держави і громадян.

Як метод реалізації функції прокурорсько-судового представництва можна розглядати самостійне визначення прокурором підстав для захисту інтересів держави і громадян. Аналізуючи при цьому ступінь важливості тих чи інших соціальних цінностей, прокурор наводить відповідні аргументи на підтвердження свого права на подачу позову як представник держави і як захисник прав і свобод та законних інтересів громадян, самостійне звернення яких до суду є неможливим або ускладненим.

## Взаємозв'язок прокуратури з іншими структурами державної влади

Для визначення місця та ролі прокуратури України в механізмі української держави та подальшого вдосконалення її правового статусу важливим є не тільки дослідження функцій прокуратури, форм і методів її діяльності, але й характеру відносин з державними органами, що належать до різних гілок влади. Особливий інтерес становить аналіз відносин на вищих рівнях влади, з'ясування того, чи дійсно прокуратура є елементом системи стримань і противаг, існування якої обумовлене самим змістом принципу поділу влад.

### 4.1. Відносини прокуратури з Президентом України і з органом законодавчої влади

Президент України відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України є гарантом захисту прав і свобод людини і громадянина, додержання Конституції України. Викладені в ст. 106 Конституції повноваження в основному мають управлінський, нормотворчий і контрольний характер. Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади, крім прийняття законів, також здійснює контрольні функції, тобто парламентський контроль у межах, визначених ст. 85 Конституції України.

Відповідно до чинного законодавства, діяльність Президента України та Верховної Ради України не охоплюються предметом нагляду прокуратури. У Генерального прокурора України немає повноважень для притягнення Президента України до кримінальної відповідальності, тому що Президент, відповідно до ч. 1 ст. 105 Конституції, користується правом недоторканності на час

виконання своїх повноважень, а можливість притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів України ускладнена наявністю в них депутатського імунітету (ст. 80 Конституції України).

У ст. 1 Закону України серед об'єктів, на які поширюються наглядові повноваження прокуратури, відсутні Президент і Верховна Рада України як такі, а також підпорядковані їм державні структури.

Проте, це аж ніяк не означає, що керівні і просто посадові особи Секретаріату Президента України, управлінь і відділів Апарату Верховної Ради України можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності в якомусь особливому порядку, оскільки це не впливає ні з Конституції України, ні з кримінально-процесуального законодавства.

Важливе теоретичне і практичне значення має питання щодо підконтрольності Генерального прокурора України й усієї прокурорської системи або обом вищим центрам державної влади України – парламенту і Президенту, або одному з них.

Питання про підзвітність та підконтрольність діяльності прокуратури є одним із найбільш дискусійних в юридичній літературі. Одні автори пропонують усі контрольні повноваження за діяльністю прокуратури передати або лише Верховній Раді України, або лише Президентові України [224, с. 49–50], тоді як інші виступають за спільний контроль за діяльністю прокуратури України з боку Президента України та Верховної Ради України [300, с. 170–171].

Досить цікавим є ставлення до проблеми підконтрольності та підзвітності прокуратурі самих працівників прокуратури. Так, за результатами опитування, проведеного автором у прокуратурах Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Одеської, Сумської областей та м. Києва, 40,8% опитаних вважають, що прокуратура має бути підзвітна та підконтрольна Верховній Раді України; 21% вважають, що прокуратура не має бути підзвітною та підконтрольною нікому (тобто бути абсолютно незалежною); 8,3% вважають, що прокуратура має бути підзвітною та підконтрольною Президенту України і стільки ж, 8,3%, вважають, що прокуратура має бути підзвітною і підконтрольною одночасно Президенту України та Верховній Раді України. Ще 7,7% опитаних вважають, що прокуратура має бути підзвітною і підконтрольною Генеральному прокурору України, тобто також виступають за повну незалежність прокуратури.

У ст. 15 проекту Закону України «Про прокуратуру», прийнятого в першому читанні парламентом, закріплено ідею наявності як парламентського, так і президентського контролю за діяльністю прокуратури. Відповідно до ст. 16 цього законопроекту, Верховна Рада України, здійснюючи парламентський контроль за діяльністю прокуратури:

- законодавчо визначає порядок організації та діяльності прокуратури;
- надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України;
- висловлює недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку;
- щорічно розглядає інформацію Генерального прокурора України про діяльність прокуратури;
- створює у випадках, передбачених законом, тимчасові спеціальні комісії та тимчасові слідчі комісії;
- відповідно до чинного законодавства утворює комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення діяльності органів прокуратури та контролю над нею.

Президент України:

- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;
- присвоює вищі класні чини працівникам прокуратури;
- щорічно розглядає інформацію Генерального прокурора України про діяльність прокуратури.

Зважаючи на зазначене, необхідно дослідити, якою мірою вже існуючі і запропоновані повноваження стосуються контролю за діяльністю прокуратури.

Слід почати з призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора України. Оскільки претендент на цю посаду сам себе призначити не може, то цілком природно, що це питання вирішують разом Президент і парламент, так само як і питання про звільнення Генерального прокурора з посади. Такий порядок додає йому авторитету в суспільстві і може розглядатися як важлива гарантія сталості його службового становища.

Підхід до призначення Генерального прокурора України науковці пропонують різний. Одні пропонують, щоб Генерального прокурора призначав Президент України [224, с. 49–52], інші –

Верховна Рада України [300, с. 164–171]. Треті вважали і продовжують вважати, що є правильним спільне вирішення цих питань обома органами. Автор теж поділяє цю точку зору.

Слід зазначити, що до конституційної реформи 2004 р. існував дещо інший порядок вирішення цих питань, коли призначення Генерального прокурора Президентом відбувалося за рішенням Президента України за згоди парламенту, а звільнення – без такої згоди, що могло бути використане і фактично використовувалося для звільнення генеральних прокурорів через суб'єктивне невдоволення глави держави їх діяльністю.

Немає єдиної думки із цього приводу і в пострадянських країнах. У Російській Федерації Генеральний прокурор призначається на посаду і звільняється з посади Радою Федерації Федеральних зборів за поданням Президента Російської Федерації [200, с. 395]. У Вірменії Генерального прокурора призначає президент країни за поданням прем'єр-міністра [196, с. 116]. У Грузії його призначає парламент, але вже за поданням президента [190, с. 204]. В Естонії це робить уряд за пропозицією міністра юстиції з урахуванням думки юридичної комісії парламенту [95, с. 47]. У Литві Генеральний прокурор призначається президентом країни [95, с. 59].

В Азербайджані [189], Таджикистані [198] і Туркменії [201] Генеральні прокурори призначаються на посади президентами за погодженням із парламентами. У Казахстані [136] порядок призначення і звільнення Генерального прокурора майже такий самий, як і в Україні, тільки звільняється він без згоди парламенту.

По-різному це питання вирішується і в пострадянських країнах Східної Європи. У Болгарії його призначає президент за пропозицією Вищої судової влади [95, с. 53], в Угорщині – державні збори за пропозицією президента [95, с. 111], у Словаччині Генерального прокурора країни призначає президент за пропозицією Словацької національної ради (парламенту) [95, с. 94]. Існують й інші варіанти. Наприклад, у Мексиці Генерального прокурора призначає і звільняє президент самостійно [194]. У Бразилії [202], в Албанії [204] і Монголії [1] це роблять президенти після погодження з парламентами своїх держав. Щодо Іспанії, то там Генерального прокурора призначає король за пропозицією уряду з урахуванням думки Вищої ради судової влади [205].

На нашу думку, Україна обрала один з найкращих варіантів вирішення зазначеного питання [487]. Проте його використання може бути ускладнене, що й відбувається в деяких ситуаціях – виникають розбіжності, між главою держави і парламентом. Неабияку роль тут відіграють і політичні міркування, пов'язані з прагненням перетягнути таку вагому фігуру, як Генеральний прокурор, на «політичній шаховій дошці» на бік однієї з політичних сил, обтяжити його певними замовленнями, які він повинен виконати під час перебування на посаді.

Що ж до можливості висловлення недовіри парламентом Генеральному прокурору України і пов'язаної із цим відставки, то це порушує баланс повноважень між главою держави і парламентом. Адже Верховна Рада може підтримати або не підтримати ініціативу Президента в цьому питанні і до того ж сама відправити Генпрокурора у відставку, чого не має права зробити глава держави.

У зв'язку з цим, як вважає колишній Генеральний прокурор України М. Потебенко, «висловлення недовіри, яке має наслідком відставку Генерального прокурора України на підставі сумніву чи якогось припущення, є неприйнятним» [341, 80–87].

Не можна погодитися з пропозицією М. Косюти про позбавлення Верховної Ради права висловлювати недовіру Генеральному прокурору [224, с. 51–54]. Нам здається, що вищий законодавчий орган держави повинен мати право висловити свою думку про доцільність перебування на займаній посаді прокурора, але ця позиція повинна бути обґрунтованою, без політичного підґрунтя.

Викликає великий сумнів, що парламент погодиться на позбавлення себе такого важеля впливу на прокуратуру, як існування постійної загрози висловлення йому недовіри депутатською більшістю навіть в один голос.

Можливим шляхом вирішення цієї проблеми могло б стати встановлення в законодавстві чітких підстав для висловлення недовіри, пов'язаних з неналежним виконанням Генеральним прокурором України своїх обов'язків і вирішення цього питання кваліфікованою більшістю від загального складу Верховної Ради України. Щоправда, останнє може стати можливим лише в разі внесення зміни до чинної Конституції України.

Певну аналогію можна провести між правом Верховної Ради України висловити недовіру Кабінету Міністрів України і

Генеральному прокурору України, оскільки і в одному, і в другому випадку наслідком цього є відставка Уряду або Генпрокурора.

Відповідно до ст. 87 Конституції України, Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менше однієї третини народних депутатів від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію про недовіру Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Вважаємо, зазначена норма не може розглядатися як повноцінний інструмент парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, що зумовлюється впливом двох основних факторів.

По-перше, слід ураховувати, 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 його відставку так чи інакше має бути підтримане коаліцією, чи фракцією, яка сформувала склад Уряду, чи, принаймні, частиною коаліції та опозиційними фракціями. Тому тут має місце інструмент політичного стримання уряду від вчинення дій, що суперечать положенням коаліційної угоди, а не 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 ніж один раз 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 періоди часу,

коли система стримань і противаг до виконавчої влади не може застосовуватися взагалі.

Зазначені обмеження права Верховної Ради на відставку в основному не можуть стосуватися Генерального прокурора України.

Проте слід, очевидно, встановити й інші обмеження, які зменшили б прояви волюнтаризму при вирішенні парламентом цих питань.

По-перше, відставка Генерального прокурора не може бути ініційована протягом першого календарного року його перебування на посаді.

По-друге, питання про відповідальність Генерального прокурора України не може розглядатися Верховною Радою більше ніж один раз протягом однієї чергової сесії.

По-третє, останнє не повинне мати місце протягом останньої сесії перед черговими виборами Президента України або парламенту. Це сприяло б запобіганню тиску на Генерального прокурора в умовах передвиборчих компаній і вируючих у процесі їх проведення політичних пристрастей.

Загалом же, перебування Генерального прокурора на посаді впродовж усього п'ятирічного строку слід розглядати як благо для суспільства, оскільки дозволяє йому послідовно здійснювати заплановані заходи щодо забезпечення правопорядку.

Строк повноважень – це один із принципів незмінності посадової особи протягом визначеного Конституцією терміну, основа її недоторканності та незалежності, дієва перепона втручання в роботу прокуратури інших державних органів, установ, організацій, партій і рухів [328, с. 3–5]. Слід підкреслити, що дострокове звільнення Генерального прокурора України зводить нанівець усі його напрацювання з Президентом і Верховною Радою України.

Вимагає чіткої юридичної оцінки практика давання главою держави доручень Генеральному прокурору України про проведення певних наглядових та інших заходів. Вона мала місце і за часів перебування на посту Президента Л. Кучми, проте значно більших масштабів набула після 2005 р., у чому можна впевнитися з численних повідомлень друкованих та електронних засобів масової інформації. При цьому доручення надаються в досить категоричній формі в присутності представників засобів масової інформації, щоб зайвий раз підкреслити стурбованість

Президента поширенням окремих видів правопорушень. Встановлюються жорсткі строки проведення прокуратурою відповідних заходів без урахування того, що нею вже зроблене і повинне робитися в першочерговому порядку.

Більшість науковців [526, с. 214–226; 549, с. 284–296; 490, с. 29; 471, с. 10–13; 97, с. 61–63; 427, с. 11–15] та практичних працівників [220, с. 61–64; 300, с. 155–164; 217, с. 25–27] не погоджуються з таким ставленням до прокуратури і підкреслюють, що прокуратура повинна стати важливою опорою для органів державної влади, у тому числі президентської, 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, активно взаємодіє з усіма гілками влади, що дозволяє їй реалізовувати свої правоохоронні і правозахисні інтереси, які передбачені Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру». Дійсно, правовий статус Президента України як гаранта дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є певною мірою унікальним. Така функція не покладена Конституцією України на жодну з гілок влади. Але водночас він повинен діяти в межах своїх повноважень.

Періодично серед фахівців із конституційного права постає питання про застосування главою держави так званих дискреційних повноважень. Дискрецією прийнято вважати використання повноважень на власний розсуд, без необхідності узгодження своїх дій з іншими суб'єктами [7].

Певною підставою для застосування цього принципу у відносинах з прокуратурою є роль Президента України як гаранта законності. У зв'язку з цим зазначимо, що глава держави справді змушений реагувати на відомості про правопорушення і може інформувати про це Генерального прокурора України для вжиття ним відповідних заходів. Саме інформувати, а не давати доручення, оскільки прокуратура не знаходиться в його підпорядкуванні і за законом не є йому підконтрольною. Ще більш неприпустимим є те, що цю місію перебирають на себе посадовці із Секретаріату Президента, даючи доручення Генеральному прокурору за своїми підписами.

Подібна практика існує і в Російській Федерації. Так, Президент Росії 6 листопада 2006 р. навіть видав Указ № 1536 «Про заходи щодо вдосконалення організації контролю і перевірки

доручень Президента Російської Федерації» [313], дія якого поширюється як на доручення, що містяться в указах і розпорядженнях Президента, так і на доручення, які він надає у вигляді вказівок, оформлених відповідним чином. Слід урахувати, що Президент України нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання України, вищі військові і спеціальні звання і працівникам прокуратури. У сучасних умовах Генеральному прокурору України важко не прислухатися до вказівок Президента, тому що, відповідно до ч. 11 ст. 106, ч. 25 ст. 85 Конституції України, його призначення і звільнення вирішальною мірою залежать від Президента.

Деякі автори, зокрема В. Щур [545, с. 34–37] і М. Косюта [224, с. 49–50], вважають, що в сучасних умовах прокуратура може розглядатися як один із механізмів реалізації президентської влади.

Із цим погодитися не можна, оскільки за такого підходу прокуратура, по суті, перетворилася на одну з президентських структур, утративши свій незалежний статус.

Водночас, усупереч Конституції України Верховна Рада України, як і Президент України, теж дає конкретні вказівки Генеральному прокурору. Наприклад, Постановою Верховної Ради України від 3 грудня 1998 р. «Про індексацію грошових доходів населення» Генеральному прокурору було доручено здійснити перевірку виконання законодавства, пов'язаного із цією індексацією, і вирішити питання про притягнення винних осіб до відповідальності [356].

Такі її повноваження теж не впливають із Конституції України. «...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» [409].

Конституційний Суд України своїм рішенням від 14 червня 2001 р. визнав неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про висновок Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по перевірці фактів порушення прав українських акціонерів ВАТ «Миколаївцемент» [411] у частині доручення Генеральній прокуратурі перевірити обставини цієї справи. Конституційний Суд зазначив, що звернення Верховної Ради до Генерального прокурора України у формі доручення перевищує її компетенцію. Слід погодитися з М. Косютою, що таке рішення

Конституційного Суду України є преюдиціальним і щодо звернень місцевих рад до місцевих органів прокуратури [224, с. 48].

Тим більше це стосується народних депутатів України. Багатьом із них не вистачає використання свого права звертатися з депутатськими запитами до Президента України, керівників органів державної влади і місцевого самоврядування з додержанням положень Регламенту Верховної Ради України.

Відтак спостерігається потік звернень народних депутатів персонально до Генерального прокурора України з приводу конкретних справ і матеріалів, які перебувають у провадженні Генерального прокурора України і підпорядкованих йому прокурорів з власними міркуваннями народних обранців щодо їх вирішення.

У зв'язку із цим Генеральний прокурор України звернувся за роз'ясненням до Конституційного Суду України, який 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 з питань підтримання державного обвинувачення, представництва і питань досудового слідства по конкретних кримінальних справах. У разі таких звернень працівники прокуратури повинні діяти, дотримуючись вимог, передбачених процесуальним законодавством і Законом України «Про прокуратуру». Досвід показує: якщо прокурори областей, міст і районів проводять на місцях перевірки і здійснюють повсякденну взаємодію з народними депутатами, в останніх інтерес до діяльності прокуратури проявляється тільки з позитивної сторони.

Конституційний Суд України рішенням від 11.04.2000 р. № 4/рп-2000 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 86 Конституції України та ст. 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) [409] визначив, що згідно із цим рішенням народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками в конкретних справах із 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 слід-

ство, 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 зазначав В.Г. Бессарабов, у зверненнях парламентарів часто містяться вимоги про зміну запобіжного заходу або прийняття іншого процесуального рішення, надання відомостей про хід і наслідки розслідування певної кримінальної справи, що є, по суті, утручанням у діяльність правоохоронних органів [42, с. 48–52].

Згідно зі ст. 86 Конституції України, народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів прокуратури у формі прокурорського звернення, як це передбачене ч. 2 ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. «Про статус народного депутата України» [382]. Разом з тим, ураховуючи вищезгадане рішення Конституційного Суду України у справі про запити народних депутатів України до прокуратури, можна зробити висновок, 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.

Згідно з п. 6 описової частини вищезазначеного рішення Конституційного Суду, «пропозиції, указівки, вимоги народного депутата України мають відповідати Конституції і законам України і можуть стосуватися лише питань, пов'язаних саме з депутатською діяльністю».

Народні депутати у своїх зверненнях відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» мають право викласти поради й рекомендації щодо діяльності прокуратури, інших органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловити думки про врегулювання суспільних відносин та покращання умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і

суспільства [74]. Отже, дані пропозиції за своєю сутністю не стосуються конкретних зауважень щодо діяльності прокуратури, тому можна вважати, що народний депутат України в основному діє в публічних інтересах.

Як свідчить практика, чимало громадян у пошуках справедливості звертаються до народних депутатів України, сподіваючись на особливий вплив, який вони начебто мають на прокуратуру, і в такий спосіб намагаються вирішити свої питання. У переважній більшості випадків офіси народних депутатів є свого роду передаточною інстанцією між заявниками і прокуратурою. Звернення громадян до прокуратури не особисто, а через депутата, не повинно мати жодних особливих переваг, оскільки це порушувало б конституційний принцип рівності всіх перед законом. Звернення депутатів потрібно розглядати в таких випадках як звичайні супровідні листи.

Тому сумнівно виглядає обґрунтування положення п. 3.8 Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генерального прокурора України від 28 грудня 2005 р. № 9-гн, відповідно до якого листи народних депутатів України з первинними зверненнями громадян та юридичних осіб розглядаються в такому порядку, як і первинні звернення народних депутатів України.

Слід переглянути подібний порядок, який явно надає перевагу одним зверненням громадян перед іншими.

Роз'яснення Конституційного Суду України жодним чином не означає, що прокурор повинен ігнорувати всі звернення депутатів навіть у тому разі, коли вони містять неприпустимі вказівки й рекомендації з конкретних юридичних справ. Виходячи з важливості інформації, яка в них міститься, він може використати її у своїй діяльності, вдавшись на свій розсуд до тих чи інших заходів реагування.

Ураховуючи небезпечність протиправного втручання народних обранців у діяльність прокуратури, кілька прокурорів областей звернулися до Генерального прокурора України з проханням на пленарному засіданні Верховної Ради наголосити на неприпустимості їхнього втручання у внутрішню діяльність прокуратури. На захист недоторканності прокурорів виступили на уковці України та інших держав СНД, де мали місце аналогічні факти [250, с. 25–26; 42, с. 48–52].

Найкращим виходом із цієї ситуації стало б закріплення основних положень зазначеного рішення Конституційного Суду України безпосередньо в Законах «Про статус народного депутата України» і «Про статус депутатів місцевих рад».

Існує думка, що Генеральний прокурор підпорядковується Верховній Раді України, тому що звітує перед нею. Така позиція є помилковою, оскільки неточно трактуються вимоги ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», у якій зазначається: «Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду про стан законності, а не про діяльність взагалі» [377]. Надання такої інформації є однією із форм взаємовідносин Генерального прокурора України з Верховною Радою і Президентом України, а тому зазначене не може розглядатися як прояв підконтрольності. Водночас слід мати на увазі, що така інформація може бути надана як в усній формі, коли Генеральний прокурор виступає на пленарному засіданні Верховної Ради чи засіданні комітету Верховної Ради, так і письмово.

Генеральний прокурор не повинен постійно брати участь у засіданнях Верховної Ради України. Проте із цим не можна погодитися. Дійсно, ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» визначає участь у засіданнях як право прокурора, а не як його обов'язок. Хоча досвід показує: якщо Генеральний прокурор не може бути присутнім, то за одним із його заступників, згідно з розподілом обов'язків, закріплена участь у таких засіданнях [381].

Як форму взаємодії Генерального прокурора і парламенту можна розглядати те, що він інформує депутатів на пленарних засіданнях Верховної Ради України про стан розслідування окремих резонансних справ, особисто озвучає свої подання про давання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності і арешт суддів, відповідаючи при цьому на запитання депутатів.

На нашу думку, Генеральний прокурор України, взаємодіючи з Президентом, зобов'язаний щорічно інформувати його про стан законності в державі й порушення законів, які було виявлено, та про вжиті прокурорські заходи щодо їх усунення.

Обов'язок щорічного інформування Президента в письмовій формі про проблеми забезпечення правопорядку і діяльності прокуратури потрібно закріпити безпосередньо в Законі України «Про прокуратуру».

Зауважимо, що особисте спілкування Генерального прокурора з Президентом України є корисним для держави. Адже



Генеральний прокурор особисто надсилає Президентові доповідні записки з актуальних питань у момент їх виникнення, запрошує Президента, Голову Верховної Ради України на щорічні засідання колегії Генпрокуратури, на яких підбиваються підсумки роботи прокуратури, аналізуються всі порушення, які характеризують стан законності в державі, заходи, які необхідно вжити для їх усунення. Така взаємодія дає Генеральному прокурору можливість ініціювати внесення законопроектів, які стосуються змін і доповнень до чинного законодавства, оскільки Президент України відповідно до п. 2 ст. 93 Конституції України має право позачергового внесення законопроектів. Це стосується й участі Генерального прокурора в засіданнях Ради національної безпеки і оборони України.

Правова взаємодія з Президентом ґрунтується також на тому, що він відповідно до законодавства присвоює працівникам прокуратури класні чини державного радника юстиції першого, другого і третього класу, а також державного радника юстиції України, що має важливе значення для їх професійної діяльності. Розміри надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини також затверджені Указом Президента України від 16 квітня 1999 р. № 386/99 [380]. Відповідно до ст. 52 Закону України «Про прокуратуру» Президент визначає централізований порядок забезпечення органів прокуратури транспортними і матеріально-технічними засобами, природно, урахуовуючи міркування із цього приводу керівника Генпрокуратури.

З урахуванням викладеного можна сформулювати власну думку з приводу самої можливості підконтрольності прокуратури Президенту і Верховній Раді України і щодо форм такого контролю.

Контрольна місія Президента України щодо прокуратури впливає з того, що він, будучи гарантом додержання законності в Україні, має можливість і повинен мати власне бачення стану справ у прокурорській системі, уявлення про характер проблем, що існують в її діяльності, масштаби недоліків і порушень закону.

Така оцінка діяльності прокуратури, у тому числі на засіданнях колегії Генеральної прокуратури, орієнтація працівників прокуратури на вирішення пріоритетних завдань зміцнення правопорядку, безумовно, може розглядатися як прояв контролю з його боку за функціонуванням прокурорської системи.

Іншим важелем контролю є ініціювання Президентом звільнення Генерального прокурора з підстав і в порядку, передбачених законом.

Контроль з боку Верховної Ради України проявляється у формі:

- використання народними депутатами свого права на депутатські запити (інтерпеляції) і депутатські звернення з підстав і в порядку, визначених законом, без протиправного втручання в діяльність прокуратури;
- діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій парламенту;
- висловлення недовіри Генеральному прокурору України, що тягне за собою його відставку з посади.

Інші форми взаємозв'язків і взаємодії між зазначеними структурами влади і Генеральною прокуратурою України не можуть розглядатися як прояви контролю.

Тому недоцільним є створення додаткових контрольних важелів цих структур щодо прокуратури, оскільки це призвело б до не виправданого обмеження її незалежності.

Зокрема, навряд чи потрібне чергове подібнення комітетів Верховної Ради України шляхом створення комітету парламенту, до предмета відання якого належали б питання законодавчого забезпечення діяльності органів прокуратури та контролю за нею. Уже існуючий комітет із питань правоохоронної діяльності цілком спроможний у комплексі брати участь у вирішенні питань діяльності всіх правоохоронних органів, у тому числі й прокуратури. Крім того, неприпустимо було б покладати контроль за діяльністю прокуратури не на парламент в цілому, а на групу депутатів.

Одним із найбільш дієвих засобів запобігання зловживань владними повноваженнями з боку народних депутатів України та членів Кабінету Міністрів України може бути притягнення безпосередньо прокуратурою України до кримінальної відповідальності тих парламентарів (як і членів уряду), у діях яких вбачаються ознаки злочину. Це повинне мати місце, тому що відповідний орган досудового слідства має бути забезпечений достатніми гарантіями від втручання та тиску на нього з боку парламенту та органів виконавчої влади. А таким повноваженням наділена тільки Генеральна прокуратура України. Ця пропозиція може бути аргументована й такими міркуваннями.

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 провадить прокуратура України, яка не входить до складу жодної гілки влади і жодній із них не підпорядкована.

Крім того, відповідно до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України досудове слідство у справах про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, повинне проводитися слідчими прокуратури. Ураховуючи це, а також те, що нині в системі прокуратури України є достатня кількість слідчих з особливо важливих справ, досвід роботи та рівень підготовки яких дозволяє проводити слідство у справах про злочини, вчинені вищими посадовими особами, доцільно функцію досудового слідства у 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 у справах про злочини, вчинені народними депутатами України, Прем'єр-міністром України та членами Кабінету Міністрів України».

#### 4.2. Відносини прокуратури з органами виконавчої влади

Вищим органом у системі виконавчої влади, відповідно до ст. 113 Конституції України, є Кабінет Міністрів України, відповідальний перед Президентом країни, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених ст. 85, 87 Основного Закону України. Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів має багато повноважень, які тією чи іншою мірою пов'язані зі зміцненням законності і правопорядку, забезпеченням прав і свобод людини та громадянина.

Відносини органів прокуратури з виконавчою владою мають свою специфіку.

По-перше, на відміну від інших гілок державної влади, виконавча має розгалужену владну вертикаль – від Кабінету

Міністрів України до районних державних адміністрацій. До виконавчої влади належать органи загальної і спеціальної компетенції – міністерства і відомства України та їх територіальні органи. Органи місцевого самоврядування хоча і не належать до владної вертикалі, але є досить розгалуженими – від обласних до сільських рад і їх виконавчих органів. Слід погодитися з М. Косютою в тому, що розгалуженість системи органів, у тому числі спеціалізованих, створює об'єктивні передумови для різноманітних контактів з органами і представниками владних структур [224, с. 56].

По-друге, на відміну від законодавчої і судової влади, прокурорський нагляд поширюється на виконавчу владу.

При цьому слід ураховувати, що органи господарського управління – це органи державної виконавчої влади, які 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 функції [132, с. 213–241].

По-третє, у взаємовідносинах між органами прокуратури й органами виконавчої влади, виходячи із завдань прокуратури, найбільшого значення набувають питання контрольної і правоохоронної діяльності, які тією чи іншою мірою вирішуються більшістю структур, що належать до виконавчої гілки влади.

На думку А. Бойкова, К. Скворцова і В. Рябцева, взаємовідносини прокуратури і виконавчої влади формуються за двома напрямками: відносини нагляду і відносини взаємодії [49].

Власне, з такими висновками можна погодитися, незважаючи на те, що цей напрямок діяльності прокуратури не дістав відображення в чинному Законі України «Про прокуратуру». Проте його існування підтверджується наявністю в прокуратурі функції координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, якщо врахувати, що ці органи, за винятком прокуратури, представляють виконавчу владу.

Ця функція була передбачена ч. 5 ст. 4 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» 1979 р. і досліджувалася такими авторами, як Ю. Горшенев, Т. Зражевська, В. Розенфельд [66], М. Піддубний [334] та ін.

На жаль, представники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування нерідко ухиляються від спілкування

з працівниками прокуратури, у тому числі з питань дотримання законності, хоча ст. 32 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зобов'язує їх при здійсненні своїх повноважень взаємодіяти з іншими органами державної влади, зокрема з прокуратурою України. Тобто правова база для взаємодії все ж існує.

Однією з форм взаємодії можна вважати використання повноважень прокурорів, передбачених у ст. 9 Закону України «Про прокуратуру». 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. 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 комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Така участь є можливою як на запрошення керівників цих органів, так і з ініціативи прокурора.

Метою такої участі є, по-перше, одержання інформації, яке стосується проблем зміцнення правопорядку, і, по-друге – запобігання виданню колегіальними органами управління незаконних актів шляхом висловлення обґрунтованих заперечень проти проєктів цих актів, які містять положення, що суперечать закону.

Ці обставини мають дістати закріплення в галузевому наказі Генерального прокурора України № 3гн від 19 вересня 2005 р., оскільки ця форма діяльності прокуратури, хоча і не має наглядового характеру, проте охоплюється завданням нагляду за додержанням і застосуванням законів і за додержанням прав і свобод людини органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Якщо прокурор, здійснюючи нагляд, наділений правом складати протоколи про корупційні діяння з боку таких органів виконавчої влади, як структури МВС та СБУ, то вони, у свою чергу, можуть це робити стосовно корупційних правопорушень, які вчиняються працівниками прокуратури. У разі створення

Національного антикорупційного органу він також матиме такі повноваження.

У даному випадку своєрідна форма взаємодії (процесуальної) прокуратури і органів виконавчої влади шляхом використання наглядових повноважень (з боку прокуратури) і контрольних повноважень (з боку органів внутрішніх справ і органів СБУ).

Відповідно до ч. 3 ст. 11 прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міські і прирівняні до них інші прокурори мають право бути невідкладно прийнятими керівниками, іншими посадовими особами органів влади.

Прокурорам слід використовувати таку можливість у разі, коли вони вирішують питання ненаглядового характеру, зокрема пов'язані із взаємодією між цими структурами і прокуратурою.

Якщо ж ідеться про витребування пояснень у відповідних керівників, то, як правило, такі пояснення вони мають давати в прокуратурі, оскільки прокурор тут є лідируючим учасником відповідних відносин.

Відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру», на засіданнях колегій прокуратур можуть заслуховуватися повідомлення і пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду і контролю, підприємств, установ і організацій, їх об'єднань, інших посадових осіб із приводу порушень законодавства.

Цю норму доцільно викласти більш стисло в такій редакції:

«На засіданнях колегій можуть заслуховуватися повідомлення і пояснення керівників міністерств та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та їх посадових осіб».

Очевидно, що така практика може розглядатися як прояв взаємодії з владними структурами тоді, коли йдеться про заслуховування повідомлень цих осіб, що передбачає можливість їх участі в обговоренні питань зміцнення законності і забезпечення правопорядку. Що ж стосується надання пояснень, то воно є формою їх одержання з приводу порушень закону. Прилюдне надання таких пояснень, особливо відповідальними працівниками органів влади, має підсилити виховний ефект і слугувати справі запобігання порушенням злочину.

Частиною 4 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» прокурорам заборонено входити до складу комісій, комітетів та інших

колегіальних органів, утворених радами або їх виконавчими органами. Тобто така форма взаємодії з ними, м'яко кажучи, не заохочується, оскільки це відволікає прокурора від його безпосередніх обов'язків і не найкраще впливає на його незалежність. Зважаючи на це, пропонуємо, щоб ця заборона була поширена і на колегіальні структури, які утворюються органами виконавчої влади. Керівництву Генеральної прокуратури необхідно спеціальним листом попередити прокурорів, щоб вони утримувалися від надання згоди на участь у роботі таких органів.

Найвагомішою формою взаємодії прокуратури з органами виконавчої влади є налагодження координації в діяльності правоохоронних органів та боротьбі зі злочинністю.

Координаційна діяльність прокуратури має свою історію. Відразу після створення в 1922 р. прокуратура почала проводити координаційну діяльність суду, Державного політичного управління, робітничо-селянської інспекції з питань боротьби зі злочинністю як серед дорослих, так і серед неповнолітніх [299].

Генеральний прокурор України приділяє велику увагу взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами. Своім 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 боротьби зі злочинністю і корупцією як важливий і пріоритетний напрям у роботі 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 діяльності [369].

Необхідно зазначити, що сьогодні не існує закону, який регулював би взаємодію прокуратури з іншими правоохоронними органами. При взаємодії в боротьбі зі злочинністю прокурор керується лише зазначеним наказом та ст. 10 і ст. 29 Закону України «Про прокуратуру». Тому необхідно прийняти закон про координацію дій правоохоронних органів, розрахований на перспективу, у якому буде визначено роль прокуратури та форми її взаємодії з правоохоронними органами. Таку точку зору поділяють як практики, так і науковці, у тому числі П. Козир [173], В. Нор [311, с. 170–185], А. Голомша [88, с. 133] та ін.

Термін «правоохоронні органи» з'явився в Україні після отримання нею незалежності. За радянських часів партійними

органами використовувався в основному термін «адміністративні органи».

Серед науковців [458, с. 8; 239, с. 9; 254, с. 74–76; 23, с. 84–91; 321, с. 71–75] і практиків [57, с. 424–427] єдиної думки щодо визначення поняття «правоохоронні органи» не існує, і навіть ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [73] замість визначення надає неповний перелік правоохоронних органів. Різноманітність підходів до визначення поняття «правоохоронні органи» не дозволяє чітко відокремити правоохоронні органи від інших державних органів, які мають певну схожість з правоохоронними органами, тобто владну компетенцію [132, с. 179].

На нашу думку, правоохоронні органи – це державні органи, які реалізують правоохоронну функцію держави, вживають заходів щодо виявлення й профілактики злочинів і наділені правом у разі необхідності застосовувати державний примус і притягувати винних до юридичної відповідальності.

Більш ефективними для вирішення зазначеної проблеми є пропозиції науковців, які пропонують поділити всі правоохоронні органи на такі групи:

- державні органи, основним завданням яких є попередження і викриття злочинів, вжиття юридичних санкцій до правопорушників;
- державні органи, для яких зазначена діяльність не є основною і визначальною і які переважно виконують управлінські та контрольні функції [492, с. 53–54].

До першої (основної) групи слід віднести Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки, податкову міліцію, органи, які видають виконанням покарань, та деякі інші, 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» [377], Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, митної служби та інших правоохоронних органів. Проте ця функція тривалий час належно не реалізовувалася, недостатньою була і розробка наукових засад для її реалізації, хоча свого часу над нею працювали деякі дослідники [266; 389, с. 93–98].

Координаційна діяльність прокурора набула більш вагомого значення внаслідок ліквідації Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України. Указом Президента України № 208/2005 від 08.02.2005 р. [351] його функції по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю було передано конституційному органу – Раді національної безпеки, яка, згідно зі ст. 107 Конституції України [207], координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Ретельний аналіз ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» дозволяє дійти висновку, що Закон поклав на прокурорів функцію координації діяльності тільки в боротьбі зі злочинністю, а взаємодія в боротьбі з іншими правопорушеннями, які не є злочинами, прокуратурою, не повинна здійснюватися. Інший підхід до вирішення даного питання означає поширене тлумачення змісту предмета координації, а також кола її учасників. Слід також мати на увазі, що зі змісту ст. 10 Закону випливає, що прокурор, маючи єдину мету – боротьбу зі злочинністю, повинен тільки координувати (узгоджувати) їх діяльність, тому що він не є організатором такої боротьби. Організаторами боротьби зі злочинністю є органи державної і виконавчої влади. Саме вони повинні розробляти певні заходи щодо боротьби зі злочинністю, а прокурор повинен тільки узгоджувати діяльність правоохоронних органів у необхідному напрямку, здійснюючи при цьому нагляд за дотриманням законності [163, с. 4].

Координація (від лат. *coordinacio*) – це «співвідношення, погодження», а координувати – установлювати взаємні стосунки [500, с. 1459]. Іноді координацією вважають спільну діяльність органів прокуратури, суду, МВС і юстиції в боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями [237, с. 345; 139, с. 68]. На практиці – це спільна розробка, обговорення і виконання взаємопогоджених заходів [447, с. 5–9; 130, с. 30–35; 465, с. 7–13].

Досвід показує, що в більшості випадків посадові особи не зовсім правильно розуміють координаційну роль прокурора, тому що в ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що прокурор зобов'язаний координувати, тобто погоджувати, діяльність правоохоронних органів при виконанні ними функцій по боротьбі зі злочинністю. Однак організатором боротьби зі злочинністю є держава, тобто органи державної законодавчої (представницької)

і виконавчої влади, а не прокурор. Саме ці органи повинні визначити основні шляхи боротьби зі злочинністю, усунення причин і умов, що її породжують. Тобто це має вирішуватися шляхом вжиття законодавчих, економічних заходів, здійснення відповідних дій, зокрема, правоохоронними органами, які є органами виконавчої влади. Прокурор координує діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, при цьому в потрібному напрямку здійснює нагляд за дотриманням законності. Отже, можна зробити висновок, що прокуратура, взаємодіючи з іншими правоохоронними органами в питаннях боротьби зі злочинністю, координує і порядок застосування законів, які регламентують боротьбу зі злочинністю.

Координаційна діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю всередині країни здійснюється на чотирьох рівнях: загальнодержавному, міжрегіональному, регіональному, місцевому (на рівні міста, району).

Скоординована прокурором спільна діяльність правоохоронних органів є погодженою за метою, часом, місцем, виконавцями і програмою діяльності згаданих органів у боротьбі зі злочинністю [266, с. 7; 46, с. 136–168; 253, с. 176–196].

Автори російського підручника «Прокурорський надзор» [397, с. 162–170] визначення координації пов'язують з Указом Президента РФ «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» від 18.04.1996 р. № 567 [431] (у редакції від 25.11.2003 р. [432]).

Однак, перш ніж що-небудь координувати, необхідно визначитися з предметом координації. Вважаємо, що предметом є сама діяльність боротьби зі злочинністю. Вона регулюється кримінально-процесуальним законодавством, а тому може бути представлена як кримінальне переслідування, що здійснюється у формах дізнання та досудового слідства. Тому питання координаційної діяльності органів прокуратури врегульовано на законодавчому рівні (ст. 10 та ч. 2 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру»), де визначено права й обов'язки прокурора як спеціального суб'єкта координації.

Координація покликана виключити паралелізм у діяльності відповідних органів і водночас максимально сприяти кращому використанню специфічних для прокуратури, СБУ, МВС та інших органів правових засобів і методів боротьби зі злочинністю. Тому неправильно розглядати координацію як прийнятну,

якщо різні органи підміняють один одного або виконують невластиві їм функції.

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.

Керівники органів позавідомчого контролю за радянських часів визначали постійних працівників для взаємодії з прокуратурою, які спільно готували рекомендації з питань боротьби з правопорушниками у сфері господарських відносин [38], і цю практику необхідно поновити.

Слід підтримати думку 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 конче потребує такої координації [18, с. 272–273].

Президент України 12 лютого 2000 р. видав Указ № 229-2000 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» [346], яким зобов'язав прокурорів усіх рівнів координувати діяльність по боротьбі зі злочинністю.

Організаційним питанням координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю приділяють багато уваги як практики [447; 344; 213], так і науковці [268; 280; 153]. Однак розуміння того, яким чином повинна реалізовуватися ця похідна функція прокуратури, не у всіх однакове. Так, автори курсу лекцій «Прокурорський нагляд в Україні» на чолі з В. Нормом вважають, що метою координації є тільки підвищення ефективності боротьби зі злочинністю [311, с. 173; 244, с. 364]. 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 особи [88, с. 123].

Як показує досвід, 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 з 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 питання [465].

Негативну оцінку дали в основному працівники МВС і Служби безпеки, які звинуватили прокуратуру у використанні наглядових повноважень при проведенні координаційної діяльності. Дванадцять із 27 прокурорських працівників також висловили незадоволення, мотивуючи його тим, що координаційна діяльність, яку здійснює 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 й організованою злочинністю», у якому рекомендувалося створити координаційні комітети по боротьбі з корупцією й 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 тільки Сумської області. Вони вирішили, що цей Указ зняв з них відповідальність щодо координації зусиль по боротьбі зі злочинністю [465, с. 9].

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 всіх рівнів поновили діяльність у зазначеному напрямку. Наявність спільної мети, спільних завдань є передумовою та об'єктивною необхідністю координації (узгодження) взаємодії правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, корупцією та іншими правопорушеннями. Отже, можна зробити висновок, що метою координації є сприяння ефективній діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю і корупцією за рахунок об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному із цих органів, усунення дублювання і паралелізму в їх роботі, виявлення резервів

та основних дієвих форм протидії злочинності. Тобто залежно від аналізу стану злочинності виникає необхідність спрямовувати скоординовані дії правоохоронних органів на досягнення мети за рахунок 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 діяльності [311, с. 174–176].

Підґрунтям координації є певні фундаментальні принципи. Так, основний принцип організації і здійснення координаційної діяльності – це дотримання законності, що передбачає безумовне і 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 всіх учасників координаційної діяльності при порушенні питань, внесенні пропозицій, розробці заходів і прийнятті рішень. Вони мають право розраховувати на уважне ставлення до їхніх пропозицій, на недопущення дискримінаційних кроків з боку інших учасників координації в процесі розробки й узгодження рекомендацій та здійснення заходів щодо боротьби зі злочинністю [311, с. 175].

Велике значення має принцип гласності, який забезпечує, хоч і в обмежених масштабах, поінформованість органів влади й населення про діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, що, у свою чергу, створює сприятливі умови для перевірки обґрунтованості й необхідності прийняття конкретних рішень. Гласність у цій сфері має стосуватися насамперед кінцевих результатів реалізації скоординованих заходів.

Принцип самостійності є гарантією здійснення координаційної діяльності в межах компетенції кожного органу. Вимагати від органу певних дій, що знаходяться за межами його компетенції, неприпустимо.

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, але й органів нижчого рівня.

Принцип конкретності означає чітке узгодження дій, характеру питань, органів, кількості учасників та їхні посади, місця, де відбуватиметься координаційна нарада, час її проведення та ін. [153, с. 32–39].

Узгоджена робота по боротьбі 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. Це проявляється в принципі об'єктивності.

Організуюча роль прокурора при підготовці і проведенні координаційних нарад полягає в тому, що він:

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

Практика вже виробила певні правила координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю, а саме:

- координаційні наради проводяться регулярно з найважливіших напрямків боротьби зі злочинністю;
- незважаючи на те, що прокурор постійно головує на координаційних нарадах, його роль не повинна применшувати значення керівників інших правоохоронних органів при прийнятті рішень із питань, які розглядаються;
- не допускається підміни одного органу іншим.

Координація, як правило, здійснюється в таких організаційних формах:

- проведення координаційних нарад керівників правоохоронних органів;
- проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних та інших державних і органів місцевого самоврядування (голів судів і суддів запрошувати на координаційні наради, але не для участі у спільних заходах, а для того, щоб вони у своїх виступах на основі аналізу судової практики звертали увагу на порушення закону в діяльності правоохоронних органів);

- обмін поточною та іншою інформацією з питань зміцнення законності і боротьби з корупцією;
- проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів із зазначених питань;
- спільні виїзди в регіони для проведення узгоджених дій, перевірок і надання конкретної допомоги правоохоронним органам на місцях;
- проведення спільних скоординованих заходів, що мають своєю метою викриття і профілактику злочинів, а також створення із цієї метою оперативно-слідчих груп;
- взаємні дії з підготовки і проведення спільних семінарів, конференцій тощо з метою підвищення кваліфікації оперативних працівників правоохоронних органів;
- взаємна допомога в забезпеченні особистої безпеки при здійсненні діяльності по боротьбі зі злочинністю відповідно до закону;
- видання спільних наказів, вказівок, підготовка інформаційних листів та інших документів.

Ці форми обираються керівниками правоохоронних органів залежно від конкретної ситуації і характеру питань, що потребують вирішення.

Генеральною прокуратурою України зазначаються як досягнення, так і недоліки в координаційній діяльності. Так, Генеральна прокуратура України в січні 2004 р. і січні 2007 р. узагальнила стан координаційної діяльності органів прокуратури за 2003 р. [447, с. 7–9] і 2006 р. [215]. Виявлені недоліки показали, 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.

Однією з причин недоліків у координаційній діяльності є те, що «Положення про координаційну діяльність правоохоронних органів», де були висвітлені основні форми і напрями роботи, втратило чинність ще 17 липня 2000 р., коли було ліквідовано Координаційний комітет при Президентові України, а нового положення не прийнято. Тому Генеральній прокуратурі України слід негайно розробити і прийняти після обговорення науково-методичною радою відповідні Методичні рекомендації. Пропозиції із цього приводу автором дослідження були направлені в Генеральну прокуратуру у вересні 2008 р.

Слід зазначити, що важливість координаційної функції усвідомлюється і самими прокурорськими працівниками. Так, у результаті соціологічного дослідження, здійсненого автором у прокуратурах Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Одеської, Сумської областей та м. Києва, було встановлено, що 84% опитаних вважають, що прокурор повинен мати повноваження щодо координації діяльності у сфері забезпечення законності.

Пунктом 3 Рекомендацій ПАРЄ від 6 жовтня 2000 р. передбачено, що в деяких європейських системах кримінального судочинства прокурори «здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її, за необхідності, до дійсності на місцях та в регіонах» [347]. Форма викладу цієї норми свідчить про можливість досить широкого її тлумачення, у тому числі і можливості існування функції, аналогічної координаційній функції прокуратури України.

Проте, у зв'язку з викладеним виникає питання: чи можна розглядати координацію як самостійну функцію прокуратури? З позицій чинної Конституції і чинного Закону України «Про прокуратуру», очевидно, ні, оскільки вона не фігурує ні в ст. 121 Основного Закону, ні в ст. 5 Закону «Про прокуратуру». Більше того, у частині 2 цієї статті зазначено, що на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією і цим Законом. З іншого боку, ст. 10 Закону вміщена в розділі «Загальні положення», у якому міститься і стаття, присвячена функціям прокуратури.

При вирішенні даного питання потрібно виходити з того, чи є координування діяльності правоохоронних органів самостійною функцією прокуратури. Гадаємо, що на нього можна дати ствердну відповідь. По-перше, здійснення цієї діяльності покладене лише на прокуратуру, по-друге, природа і характер повноважень також відрізняються від інших органів, як і від інших функцій самої прокуратури.

Відтак, можна схвалити ініціативу групи народних депутатів України, які включили до проекту Закону України «Про прокуратуру», прийнятого в першому читанні, до статті «Функції прокуратури» норму, відповідно до якої прокуратура здійснює координацію діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та правопорушенням. Проте важко погодитись із тим, що в цій самій статті як функції прокуратури названі організаційне, кадрове та правове забезпечення,



оскільки це прямо не пов'язане з реалізацією конституційних функцій прокуратури.

Предметом підвищеного інтересу науковців і практиків завжди була проблема відносин прокуратури із спеціалізованими органами державного контролю, що входять до виконавчої гілки влади. Цю проблему періодично досліджували як вітчизняні науковці [120; 101; 99; 417; 290; 231; 221, с. 27–54], так і науковці Росії [39, с. 57–63; 38, с. 132–158; 208, с. 98–106; 216, с. 34–52; 43, с. 112–128]. Усі вони зазначають, що, на відміну від прокурорського нагляду, цей контроль, а для певних органів – нагляд, не має загального характеру, за винятком державних адміністрацій, а здійснюється лише в межах окремих правових сфер і стосується виконання на підконтрольних об'єктах не лише законів, а й підзаконних актів, а також управлінських рішень, часто буває зорієнтований не лише на виявлення й усунення недоліків від нормальної життєдіяльності підконтрольного об'єкта, але й на запобігання порушенням у формі, наприклад, попереджувального контролю (висновки з проектів будівництва конкретних споруд, попередня перевірка бухгалтерської документації тощо). Він може бути пов'язаний із безпосереднім притягненням порушників до адміністративної відповідальності або застосуванням до них фінансових санкцій.

Погоджуючись із такими висновками вчених, автор дослідження вважає, що особливістю цих органів є те, що їх діяльність регулюється не лише законами, а й іншими нормативними актами, оскільки, відповідно до ст. 92 Конституції України, ці питання не належать до сфери виключно законодавчого регулювання, а висновок щодо конституційності рішень окремих органів виконавчої влади – це прерогатива Президента України (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України) [207]. Відомо, що за період незалежності в Україні було дещо змінено систему контролюючих органів Союзу РСР і створено інші органи, що було зумовлене процесами переходу суспільства до ринкових відносин у сфері економіки.

За підрахунком М. Руденка, в Україні нараховується близько 100 видів контролюючих систем [417]. Розгляд системи органів позавідомчого контролю в Україні не є метою цієї роботи, тому що це може стати предметом окремого наукового дослідження. Така система в державі є необхідною, тому не можна погодитися з категоричною думкою В. Бессарабова, що ускладненість діючої

системи контролю є показником слабкості держави і розгалуженості механізму саморегуляції в економіці [43, с. 82–104]. Проте слід зазначити, що існуючі органи державного контролю, як правило, діють розрізнено, відсутня система їх взаємодії і координації [462]. Практично всі названі дослідники зазначають український низький рівень контрольних заходів, безпринципність посадових осіб контролюючих органів щодо реагування на виявлені порушення, високий рівень корумпованості, а також систематичне втручання в їхню діяльність зацікавлених осіб.

Наявність таких проблем обумовлює завдання прокуратури щодо забезпечення законності в діяльності контролюючих органів. У юридичній літературі постійно підкреслювалося, що прокурорський нагляд за дотриманням законності контролюючими органами є пріоритетним напрямком діяльності прокуратури. Це дістало 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» [394, с. 207–210] міститься пряма вказівка не підміняти контролюючі органи. У чинному наказі Генерального прокурора України № 3-гн від 19 вересня 2005 р. у п. 8 зазначено «виключати з практики випадки підміни діяльності контролюючих органів...» [366, с. 30–32], а в п. 9 міститься вимога щоквартально проводити з ними взаємозвірки щодо матеріалів, переданих до слідчих органів. Але цього явно недостатньо, тому що характер співвідношення і постійної взаємодії прокурорського нагляду і будь-якого, особливо позавідомчого, контролю повинен полягати в їхніх взаємних правах і обов'язках, які чітко кореспондувалися б між собою. Для контролюючих органів взаємодія з прокуратурою означає:

- надання в прокуратуру інформації (матеріалів), які вимагають прокурорського реагування;
- сприяння правоохоронним органам, у тому числі й прокуратурі, у розслідуванні кримінальних справ за матеріалами контролюючих органів, за необхідності виділення спеціалістів для участі в перевірках.

Підтримуючи тісні зв'язки з органами позавідомчого контролю, прокуратура зобов'язана інформувати їх про вжиті заходи, а по можливості – і про наслідки реалізації матеріалів (інформації).

Здійснене дослідження показало, що взаємодія прокуратури з органами позавідомчого контролю хоча і є важливою, але не охоплює повністю всіх її проблем. Причиною цього є те, що ці органи не становлять єдиної системи, оскільки організаційно входять до складу різних міністерств і відомств України. Для того, щоб не допустити дублювання, їх діяльність необхідно узгоджувати.

Як показує досвід, на місцях це може зробити тільки прокуратура, тому що вона функціонує як системоутворюючий орган державного контролю, контроль у широкому розумінні, у тому числі нагляд [493, с. 41–52]. Особистий досвід автора доводить, що серед контролюючих органів різних відомств відсутня узгодженість дій, значно поширені паралелізм і дублювання, і це обумовлює особливу потребу у взаємодії.

Розширеною формою координації можна вважати залучення до спільних заходів органів влади загальної компетенції і таких владних структур, для яких боротьба зі злочинністю є не основним, а додатковим завданням.

Результатом цього може бути проведення міжвідомчих нарад із визначенням складу учасників залежно від характеру питань, що розглядаються. У роботі деяких із них окремі представники чисто правоохоронних органів цілком можуть не брати участі (наприклад, начальник управління податкової міліції при обговоренні питань боротьби зі злочинністю серед підлітків або начальник відділу КРУ при проведенні міжвідомчої наради з питань посилення боротьби з насильницькими злочинами проти особи).

Очевидно, організаторами проведення міжвідомчих нарад, на відміну від координаційних, можуть бути не лише прокурор, але й представники інших державних органів, які зацікавлені в здійсненні відповідних заходів, і не лише вони.

Так, до прокуратури Сумської області надходило чимало звернень підприємців про те, що численні контролюючі органи, грубо порушуючи законодавство у сфері регуляторної політики, проводять на окремих об'єктах по дві-три перевірки щомісяця, що, по суті, дезорганізує діяльність суб'єктів підприємництва. До того ж переважна більшість цих перевірок не виявила істотних порушень закону. У зв'язку з цим прокуратурою було вжито відповідних заходів реагування. На додаток до цього було проведено міжвідомчу нараду за участю представників основних

контрольних структур, облдержадміністрації і обласної ради, на якій було визначено коло заходів, спрямованих на вдосконалення практики контрольної діяльності.

На підставі викладеного вище можна зробити такі висновки:

- відносини прокуратури з органами і посадовими особами виконавчої влади в основному мають державно-владний характер, і між ними виникають прокурорсько-наглядові відносини;
- з урахуванням підвищення ефективності діяльності прокуратури та органів загального і спеціального контролю, крім того, виникають організаційні відносини для узгодження спільних заходів щодо зміцнення правопорядку;
- предметом узгодження, а також розгляду на міжвідомчих нарадах, можуть бути питання не лише запобігання і протидії злочинності, але й профілактики боротьби з правопорушеннями незлочинного характеру, особливо порушень прав і свобод людини і громадянина, які в умовах складної криміногенної обстановки можуть перерости в злочини;
- у взаємовідносинах прокуратури і органів виконавчої влади, на відміну від законодавчої влади і президентських структур, існують елементи системи стримань і противаг.

#### 4.3. Відносини прокуратури з органами судової влади

У процесі своєї діяльності органи прокуратури в основному знаходяться в тісних відносинах з органами правосуддя, у першу чергу із судами загальної юрисдикції. Це обумовлене спільною метою діяльності, яка випливає зі змісту ч. 3 ст. 3 Конституції України, у якій 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. Згідно із ст. 2 Закону України «Про судоустрій України» завданнями суду є забезпечення захисту гарантованих Конституцією України законних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Завдання прокуратури, визначені в ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», попри розбіжності у формулюваннях по суті є такими ж, як і в суду. Проте ці завдання виконуються судами і органами прокуратури з використанням різних функцій,

повноважень і методів. Ці судові органи і органи прокуратури беруть участь в реалізації правоохоронної і правозахисної функції держави. При цьому сучасна правова доктрина не відносить суди до правоохоронних органів, оскільки засудження злочинців, хоча й об'єктивно спрямоване на боротьбу зі злочинністю, але не займає провідного місця в діяльності судів з огляду на різноманітність юридичних спорів, які належать до їх юрисдикції [151].

Як відомо, у багатьох країнах за французьким зразком прокуратура інтегрована до складу судової влади, або до виконавчої влади, або, як-от в Україні, за висловом експертів ПАРЕ, є «вільним електроном» у державному механізмі. Попри це європейська і світова практика йде шляхом виходу органів і посадових осіб прокуратури у відносинах із судом.

У рекомендаціях ПАРЕ від 6 жовтня 2000 р. (п.17) зазначено: «...державна повинна гарантувати, що особа не може одночасно обіймати посаду і прокурора, і судді». Проте з подивом слід зазначити, що вже в наступному пункті міститься твердження: «... якщо правова система дозволяє, держава повинна вжити заходів для надання можливостей одній особі успішно виконувати функції прокурора і судді і навпаки». Таке на теренах України було можливим за часів перебування її у складі СРСР за часів масових політичних репресій 30-х – початку 50-х років. Крім того, у цьому підрозділі авторам Рекомендацій варто було б порадишити закріпити принцип незалежності прокурора від суду в процесі прийняття ним рішень у межах власної компетенції. Утім, такі рекомендації, якби вони надсилися до структур ПАРЕ, залишилися б там без уваги.

Звичайно, незалежність прокуратури від суду не можна розуміти спрощено. Вона стосується лише прийняття прокурором рішень при здійсненні нагляду і реалізації інших конституційних функцій. Проте ці рішення можуть бути не санкціоновані судом і тому не наберуть чинності або можуть бути скасовані судом з ініціативи зацікавлених осіб. У цьому проявляється суть судового контролю – невід'ємного супутника правосуддя.

За суб'єктами правовідносин, які виникають між прокуратурою і судом, їх можна поділити на дві групи:

- 1) правовідносини між органами прокуратури і судами як юридичними особами публічного права;
- 2) правовідносини між прокурором, який бере участь у судовому розгляді справ і суддею – головоючим у судовому засіданні, а

якщо справа розглядається колегіальним складом суду, то і з іншими суддями.

За ступенем упорядкованості відносин нормами права їх можна поділити на процесуальні правовідносини, підставою для виникнення яких є юридичні факти, передбачені законом, в основному процесуальним законом, і організаційні, процесуальні відносини.

Чітка процесуальна упорядкованість розгляду судових справ і участі прокурора в розгляді є передумовою для процесуальної взаємодії між прокурором і судом. Проте така взаємодія, на відміну від організаційної взаємодії, виникає безпосередньо на основі вимог закону і у встановленому ним порядку, а не за бажанням учасників, як організаційна взаємодія.

У широкому розумінні об'єктивно існує взаємодія між судовою і прокурорською системами. Вона об'єктивно існує тому, що не залежить від бажання чи небажання учасників такої взаємодії. У сучасних умовах органи прокуратури, розглядаючи скарги громадян, використовують повноваження з нагляду за додержанням і застосуванням законів і вживають заходів щодо усунення порушень прав і свобод, унаслідок чого ці юридичні справи не доходять до судового розгляду. Тим самим суди звільняються від значної кількості справ, які вони змушені будуть розглядати в разі реалізації задумів щодо фактичної ліквідації прокурорського нагляду.

Таким чином під процесуальною взаємодією прокуратури і суду необхідно розуміти їх взаємні дії у вирішенні конкретного завдання стосовно один одного і того ж самого об'єкта впливу. Наприклад, прагнучи обрати щодо обвинуваченого запобіжний засіб у вигляді взяття під варту, прокурор виконує частину цього задуму шляхом підготовки і направлення до суду відповідного подання (п. 7-1 ч. 1 ст. 227 КПК України), може задовольнити його й обрати відповідний запобіжний засіб, тобто коротко кажучи, прокурор виконує свою частину роботи, а суд – свою. Як наслідок, кожна сторона реалізує свої повноваження для досягнення певного результату, і між ними виникає процесуальна взаємодія.

Із теоретичного, та й з практичного боку, потрібно дослідити питання: якою мірою на відносини між судом і прокуратурою поширюється система стримань і противаг? Наукова доктрина вбачає суть ідеї поділу влади в тому, що «за наявності достатніх

стримань і противаг поділ влади не дозволяє зосередити владу в одних руках, що запобігає узурпації її одним суб'єктом, зловживання нею і тим самим убезпечує громадян з боку влади та гарантує політичний плюралізм» [252]. Останні слова, на наш погляд, не стосуються ні судів, ні прокуратури через їх задекларовану в законодавстві аполітичність.

На думку М. Косюти, «стосунки судів і прокуратури мають будуватися на універсальній системі стримань та противаг у відносинах органів, які уособлюють різні гілки державної влади» [224, с. 81]. Далі автор стверджує, 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» [224, с. 81–82]. Роблячи висновок з аналізу відповідного розділу монографії цього автора, можна стверджувати, 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, заподіяної незаконними рішеннями і діями посадових осіб прокуратури, а з боку прокуратури – в ініціюванні перегляду судових рішень, кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів.

При цьому слід зазначити, що суд у своєму розпорядженні має значно відчутніші важелі впливу на прокуратуру, ніж прокуратура на суд, через що відносини цих систем, а відповідно, й органів суду і прокуратури мають ознаки верховенства суду. Це обумовлене тим, що лише суд має право ставити остаточну крапку при розгляді спорів щодо реалізації норм права незалежно від того, з якої підстави вони виникають. Вимоги суду, звернені до прокуратури, завжди мають імперативний характер і підлягають обов'язковому виконанню.

Сумніви щодо універсальності цього положення виникають лише стосовно ухвал суду про усунення причин порушень закону та умов, що їм сприяли.

Обов'язковість окремої ухвали не дорівнює обов'язковості окремого рішення. В ухвалі можуть міститися презентації про проведення організаційно-управлінських і кадрових рішень, зокрема про притягнення до відповідальності посадових осіб у дисциплінарному порядку, тобто про вчинення дій, які належать виключно до компетенції керівника, зокрема прокурора області,

або кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури тощо. Не випадково, у ч. 6 ст. 23-2 КПК України зазначено, що відповідальність посадових осіб настає не за невиконання, а за нерозгляд окремої ухвали. Незважаючи на це, у п. 2 ч. 2 ст. 347 КПК передбачена можливість оскарження окремої ухвали в апеляційному порядку. Очевидно, підставою для такого оскарження може бути невідповідність окремих висновків суду в окремій ухвалі матеріалам справи, якщо це шкодить діловій репутації органу влади чи господарської структури або особистій репутації її посадової особи.

Відповідно до ч. 2 ст. 166 КАСУ, «у разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними». У процесі такого розгляду орган чи посадова особа, наділені правом здійснення кримінального переслідування чи дисциплінарною юрисдикцією, тобто повноваженнями, якими не наділено суд, який постановив окрему ухвалу, можуть дійти висновку про відсутність підстав для застосування заходів відповідальності або про можливість вжиття заходів виховного характеру, не пов'язаних з питанням щодо юридичної відповідальності, про що і повідомляють суд. Вважаємо, що це не можна розглядати як порушення процесуального закону.

При вирішенні питання про застосування санкцій щодо прокурора як учасника судового процесу закон певною мірою враховує особливості його правового статусу. Так, відповідно до ст. 272 КПК, стосовно свідка, потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача та інших громадян застосовуються адміністративні стягнення за ч. 1 ст. 185-3 КУпАП, а підсудного можна навіть видалити із зали суду. Водночас такі ж самі дії з боку прокурора (як і захисника) є підставою для відкладення судового засідання після попередження з повідомленням про це прокурора вищого рівня або кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури. На нашу думку, такі дії можуть слугувати підставою не для надсилання повідомлення, а для постановлення окремої ухвали.

Проаналізуємо тепер заходи реагування на рішення і дії представників судової влади. До прийняття чинного закону України «Про прокуратуру» вони здійснювалися в порядку реалізації прокурорського нагляду за додержанням законів при розгляді справ

судами. Озираючись у минуле, слід визнати, що цей, так би мовити, нагляд, жодною мірою не впливав на незалежність суду, оскільки з приводу виявлених порушень прокурор апелював виключно до судових інстанцій вищого рівня. Із цього приводу в літературі підкреслювалося, що, здійснюючи нагляд, прокуратура була «у відношенні до судової системи в ролі професійного опонента у формі зовнішнього і дуже м'якого контролю» [452, с. 33]. Це твердження абсолютно точно характеризує нинішні відносини прокуратури із судом як в Україні, так і в Російській Федерації.

Беручи участь у різних видах судочинства, прокурор:

- заявляє відводи суддям;
- реагує шляхом заявлення заперечень, що підлягають занесенню до протоколу судового засідання на рішення і дії судді (суддів), які розглядають справу;
- подає письмові зауваження на протокол судового засідання;
- ініціює перегляд судових рішень в апеляційному, касаційному порядку і в порядку виключного провадження.

За межами судово-процесуального законодавства прокурор порушує кримінальні справи стосовно судді з додержанням гарантій їх недоторканності, передбачених Конституцією України і Законом України «Про статус суддів».

У той же самий час не можна не звернути увагу на обмеженість ролі прокурора при вирішенні питань притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про статус суддів» [72] дисциплінарне провадження щодо судді порушується постановою голови відповідної кваліфікаційної комісії суддів, Головою Верховного Суду України, головами вищих спеціалізованих чи апеляційних судів. Згідно зі ст. 34 цього закону, підставами для порушення дисциплінарного провадження можуть бути подання Мініюсту України, посадових осіб державних органів, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, повідомлення засобів масової інформації.

Як відомо, фігура прокурора тут ніби «розчинилася» серед керівників установ і організацій. Для того, щоб ініціювати дисциплінарне провадження щодо судді, йому належить спочатку звернутися до очільників судової влади, зазначених у ст. 33 Закону, яким надано право безпосередньо порушувати дисциплінарне провадження. І все це робиться під гаслом незалежності

суддів від прокуратури. Зворотним боком такого підходу є по-благливість керівників судів до проступків своїх колег – адже лише їм надане право порушувати кримінальне провадження. Представників прокуратури немає і в складі кваліфікаційних комісій. Усе це зумовлює безвідповідальність і безкарність суддів, схильних до вчинення порушень закону і аморальних вчинків.

Прокурору необхідно надати права безпосереднього суб'єкта порушення дисциплінарного провадження щодо суддів, свого роду обвинувача у вчиненні дисциплінарних проступків. Це тим логічніше, що закон надає йому право порушувати кримінальне переслідування, то чому ж це право не поширити на порушення дисциплінарного провадження? Автономне становище прокуратури стосовно судової влади зменшує небезпеку проявів корпоративної солідарності з нечесними суддями.

Правом порушення дисциплінарного провадження доцільно наділити прокурора області або прирівняного до нього.

Окремі прокурори вдаються до внесення подань керівникам судів на підставі узагальнення матеріалів про порушення законності при організації їхньої роботи (тяганина з розглядом справ, грубе і зневажливе ставлення до громадян тощо). Проте голови судів здебільшого відмовляються їх розглядати з посиланням на те, що подання – це наглядовий акт, а наглядові повноваження прокуратури не поширюються на суддів, і тим більше – на голів судів. Цей аргумент не можна застосовувати тоді, коли йдеться про дисциплінарні проступки працівників апарату судів. Думаємо, що прокурор має повне право виносити щодо них постанови про порушення дисциплінарного провадження.

У практиці можуть використовуватися й використовуються такі форми взаємодії, як взаємодопомога у вирішенні питань матеріально-технічного характеру, забезпечення транспортом, у проведенні спільних навчальних заходів, спільна участь у правовому вихованні громадян.

По-перше, це принцип організаційної незалежності в їх діяльності. Він означає відсутність відносин підлеглості між ними, неприпустимість адміністративного втручання у справи один одного, самостійність у прийнятті рішень і виконанні своїх функцій.

По-друге, це принцип взаємної поваги один до одного у взаємовідносинах. Працівники суду та прокуратури будь-якого рівня

повинні поважати незалежність свого партнера у 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 винятково на основі чинного законодавства, а діяльність цих органів – триматися в межах наданих їм повноважень. Як наслідок, кожна сторона реалізує свої повноваження з метою досягнення бажаного результату. У таких випадках взаємодія переростає у взаємовідносини, передбачені законом.

Етичні взаємовідносини прокуратури із судом повинні формуватися на основі загально визнаних міжнародних та вітчизняних правових принципів діяльності судових та прокурорських органів і доповнюватися звичаями, такими, що склалися, та загальноприйнятими, і нормами моралі, які, у свою чергу, не повинні суперечити принципам, визначеним нормами міжнародного та національного права.

На жаль, сьогодні етичні стосунки працівників прокуратури та суду належним чином не врегульовані. У кодексі професійної етики судді, затвердженому 24.10.2002 р. на V з'їзді суддів України, про правила поведінки щодо прокурорів не йдеться. У ст. 7 зазначено, що суддя повинен при здійсненні судочинства виявляти тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників процесу.

Подібного кодексу професійної етики прокурорів сьогодні не існує, але нагальна потреба в ньому відчувається.

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 присвячено окремий розділ (п. 17–20) [404]. Пункти 19 і 20 стосуються саме етичної поведінки суддів та прокурорів у процесі професійної діяльності. Зокрема, згадується про повагу до незалежності та неупередженості суддів, про об'єктивність та справедливості прокурорів під час судових розглядів тощо.

Найбільш повним документом, що містить норми професійної етики прокурорів, у тому числі й у взаємовідносинах із суддями у кримінальному судочинстві, є стандарт професійної відповідності та звід основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалених Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 р.

[451]. У майбутньому кодексі професійної етики прокурорів, крім зазначених положень міжнародних стандартів, слід більш детально врегулювати поведінку прокурорів не тільки в кримінальному, але й в інших видах судочинства, а також принципи взаємодії з інших питань.

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. [343, с. 150–155], у яких йдеться про роль прокурорів у кримінальному процесі, кримінальному переслідуванні, відносинах з іншими державними органами та установами, зокрема судами. У ст. 3 розділу «Статус і умови служби» зазначено, що «прокурори як важливі учасники процесу здійснення правосуддя поводяться чесно і гідно, як того вимагає їхня професія» [343, с. 152]. У ст. 20 серед керівних принципів на прокурорів покладається обов'язок співпрацювати із судами та іншими державними органами з метою забезпечення справедливості та ефективності переслідування в кримінальному порядку [343, с. 154].

Налагодження плідної взаємодії між прокурорами і судами в процесуальних і позапроцесуальних формах сприятиме гармонізації відносин між ними, а відтак – підвищенню ефективності діяльності судової і прокурорської систем.

## Напрями вдосконалення правового статусу прокуратури України, підвищення ефективності її діяльності

### 5.1. Визначення місця прокуратури України серед органів державної влади як фактор удосконалення її правового статусу

Сучасний етап розвитку української державності характеризується певними суперечностями, які справляють значний вплив на функціонування механізму держави в цілому та окремих його ланок. З одного боку, після здобуття в 1991 р. незалежності в українському суспільстві активно пропагуються демократичні цінності, завдяки чому переважна частина населення підтримує процеси побудови в Україні демократичної правової соціальної держави. З іншого ж боку, недостатньо високий рівень правосвідомості і правової культури населення утруднює перенесення досвіду демократичних країн, передусім країн Західної Європи, у сфері правотворчості, організації та діяльності механізму держави на український ґрунт, оскільки ефективне 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:

- 1) система органів державної влади, їх компетенція та порядок формування повинні відповідати розвитку суспільства;
- 2) державний механізм та окремі його елементи повинні функціонувати таким чином, щоб створювати умови для підвищення рівня суспільної правосвідомості і правової культури суспільства та забезпечення його сталого і прогресивного розвитку. У

такому контексті найбільшої ваги набувають питання вдосконалення організації та діяльності судових і правоохоронних органів, зокрема і прокуратури України, оскільки від ефективності їх діяльності значною мірою залежить рівень довіри населення до правових засобів захисту прав і свобод, держави та права в цілому.

Проблема вдосконалення правового статусу прокуратури України має складний і багатоаспектний характер. Першочерговим завданням при цьому, на нашу думку, 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 до сучасних умов та перспективних напрямків розвитку української державності.

Одним із найбільш дискусійних у вітчизняній юридичній науці є питання про місце прокуратури України в системі органів державної влади, зокрема про співвідношення її з гілками влади. Однак у більшості випадків автори акцентують свою увагу на можливості віднесення органів прокуратури до тієї чи іншої гілки влади, приділяючи значно менше 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 із ними в жодному разі не можна розглядати в статично, а лише через призму аналізу динамічних процесів трансформації механізму держави, правової системи та всього суспільства.

Виходячи з того, що і механізм держави, і правова система, і суспільство в цілому за своєю сутністю є складними системами, характер їх взаємодії з органами прокуратури доречно розглядати з точки зору теорії систем із застосуванням синергетичного методу. Основні ідеї синергетики обґрунтовують ідею неприпустимості зовнішнього насильницького впливу, тобто такого, що не відповідає внутрішнім об'єктивним закономірностям розвитку системи, управління цією системою, адже подібний зовнішній вплив на систему буде суттєво стримувати її розвиток або спрямовувати його в хибному напрямку [288]. Саме тому першоосновою для визначення напрямів удосконалення правового статусу прокуратури України повинен 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 пристосування своєї поведінки до об'єктивних закономірностей. При цьому зміст безпосередньо процесу управління полягає в тому, що система більш високого рівня закладає закономірності розвитку систем нижчого рівня, які входять до неї 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 певного соціального еквіваленту, наприклад, забезпечує стабільне існування, гарантовану роботу тощо [258, с. 137–138].

Слід погодитися з такою позицією автора, зазначавши, що дослідження напрямків удосконалення правового статусу прокуратури України повинне відображати об'єктивні закономірності функціонування та розвитку трьох взаємопов'язаних систем – суспільства, системи органів державної влади та системи органів прокуратури. Серед названих систем суспільство є системою вищого рівня, отже закономірності функціонування та його розвитку повинні визначати сутність державного механізму, принципи його побудови та діяльності, а також співвідношення між його елементами.

З іншого ж боку, на відміну від процесів розвитку суспільства, яким часто властивий стихійний характер, діяльність механізму держави завжди має вольовий характер і може впливати на суспільні відносини, спрямовуючи їх у необхідному напрямку. Тому, по-перше, мають бути визначені ключові пріоритети в розвитку української державності, по-друге, сформульовані напрямки та способи їх досягнення і, по-третє, розроблені рекомендації щодо вдосконалення діяльності системи органів державної влади, і зокрема прокуратури, які з урахуванням суспільних відносин забезпечували би поступову трансформацію механізму держави в стратегічному напрямку.

Визначення стратегічних пріоритетів розвитку української державності повинне беззаперечно ґрунтуватися на положеннях Конституції України, зокрема на її ст. 1 та ст. 2, у яких зазначено, 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 орга-

нів державної влади, у т.ч. органів прокуратури, має забезпечувати реалізацію вказаних положень Конституції України.

Крім того, необхідно враховувати і зовнішньополітичні напрямки розвитку держави, які впливають на принципи побудови та функціонування системи органів державної влади в Україні. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки» від 19.06.2003 р. № 964-IV, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір визначається як пріоритет національних інтересів України [373]. Отже, реформування системи органів української прокуратури й удосконалення їхньої діяльності повинні забезпечувати не тільки становлення демократичної правової соціальної держави, а й утілювати європейський досвід функціонування інституту прокуратури. Саме через це виникають глибокі протиріччя при визначенні 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 – розвиток українського суспільства, особливо його правової культури, значно відстає від розвитку суспільства провідних європейських країн. Тому стовідсоткове запозичення європейської моделі прокуратури без урахування вітчизняної специфіки не дасть бажаних результатів, 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 невисокою повагою до державної влади не може бути ефективною. Вирішення зазначеної проблеми полягає, на нашу думку, в поетапній трансформації правового статусу прокуратури України, яка, у першу чергу, забезпечувала б підвищення рівня правової культури суспільства та подолання правового нігілізму, а після цього – повну гармонізацію структури, форм і методів діяльності прокуратури України відповідно до прокуратур європейських держав.

Як зазначалось у першій главі цього дослідження, 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, прокуратуру не можна відносити ні до законодавчої, ні до



виконавчої, ні до судової влади, а існування самостійної «контрольної», тим більше «прокурорської» гілки влади не відповідає ні духу, ні букві закону. 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 влади.

Вважаємо, що немає жодних наукових і практичних підстав для того, щоб відносити прокуратуру України до законодавчої гілки влади, хоча такі пропозиції іноді й лунають серед вітчизняних правників. Деякі автори обґрунтовують включення 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 контролював би виконання прийнятих парламентом рішень [118, с. 383–385; 329, с. 428–430; 30, с. 40–41]. Ці пропозиції є неприйнятними, оскільки при такому підході до законодавчої влади мають бути віднесені практично всі органи державної влади та місцевого самоврядування, тому що вони діють на підставах та в межах, визначених законами, які приймаються парламентом. Із цього приводу М.І. Мичко справедливо зазначає, що прокуратуру можна розглядати як один із механізмів практичної реалізації волі законодавця. Однак це не дає підстав включати її до системи законодавчої влади, тому що нагляд за дотриманням законів поряд із прокуратурою здійснюють численні контролюючі органи виконавчої влади, і було б нелогічно прокуратуру відносити до законодавчої влади, а всі інші контрольно-наглядові органи залишити поза її межами [300, с. 180]. Крім того, не можна забувати і 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 нами категорично заперечується 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 проку-

ратурою України та Верховною Радою України має ґрунтуватися на тому, що органи прокуратури не є складовою частиною законодавчої гілки влади, а тому пряме втручання парламенту в її діяльність є неприпустимим.

Як аргумент на користь інтегрування прокурорської системи до законодавчої влади до прийняття чинної Конституції України було те, що і за радянських, і перших післярадянських часів Генеральний прокурор СРСР, як і України, призначався на посаду і звільнявся з посади чи то Верховною Радою СРСР, чи то Верховною Радою України, а в Декларації про державний суверенітет України 1990 р. було передбачено, що він підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

Зміст п. 2 ч. 1 ст. 106 і ч. 1 ст. 122 чинної Конституції України нині не дає підстав для таких висновків.

Досить дискусійним у юридичній літературі є питання щодо наділення Генерального прокурора 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 була однією із функцій прокуратури. Тому багато дослідників та громадських діячів з метою вдосконалення правового статусу прокуратури пропонують повернути їй право законодавчої ініціативи [342; 427]. 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 ініціативи [300, с. 172].

Ці пропозиції, у принципі, заслуговують на підтримку. Хоча зараз їх прийняття є проблематичним через потребу вирішення цього питання лише шляхом внесення змін до Конституції. Головним аргументом для цього є те, що в процесі своєї правоохоронної діяльності й реалізації закріплених за нею функцій прокурора постійно виявляє прогалини і суперечності в законодавстві, а її органи і посадові особи відчувають значні труднощі в оцінці спірних правових ситуацій. Як ніхто інший, вона може робити узагальнені висновки щодо потреби в законодавчому вирішенні цих проблем.

Сьогодні Генеральна прокуратура України змушена діяти через суб'єктів законодавчої ініціативи, надаючи їм проекти

законів, розроблених управліннями і відділами Генпрокуратури. В одних випадках вони набувають форми законопроекта, в інших – ні. Генеральна прокуратура є достатньо авторитетною правоохоронною структурою, щоб надати їй право самостійно ініціювати розгляд парламентом законодавчих пропозицій.

Найважливіші з них мають попередньо обговорюватися науково-методичною радою при Генпрокуратурі, діяльність якої в сучасних умовах присвячена в основному обговоренню методичних рекомендацій, а наукова складова в її діяльності посідає незначне місце.

Національна академія прокуратури України, науково-дослідні установи та навчальні заклади, з якими вона співпрацює, цілком спроможні здійснювати розробку проектів нових необхідних законів чи внесення змін і доповнень до чинних актів законодавства. У перспективі може постати питання про створення при Генеральній прокуратурі України за прикладом Росії спеціалізованого науково-дослідного інституту. При цьому найбільш оптимальним, як нам здається, варіантом реалізації напрацьованих проектів законів буде подання їх Генеральним прокурором України Президентові України для реалізації ним права законодавчої ініціативи. Для того, щоб реалізувати такий механізм, у новому Законі «Про прокуратуру» пропонуємо передбачити таке положення:

«Генеральна прокуратура України розробляє проекти необхідних законів та передає їх Президентові України для розгляду та подальшого внесення до Верховної Ради України в порядку реалізації законодавчої ініціативи».

Питання вдосконалення правового статусу і діяльності прокуратури, особливо в контексті її відносин з виконавчою та судовою гілками влади, має досить складний характер, що зумовлене впливом низки факторів, основним серед яких є те, що завдання, форми та методи діяльності прокуратури України, як це вже було обґрунтовано в попередніх главах цього дослідження, багато в чому збігаються з формами та методами діяльності виконавчої влади. Неабиякий вплив на проблему співвідношення прокуратури України та виконавчої влади справляє й віднесення прокуратури в західних державах (аторнейської служби чи іншої аналогічної системи органів) до виконавчої чи судової гілки влади. Позитивний досвід таких країн доводить, що прокуратура, з урахуванням реалій окремих країн, 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.

У контексті досліджуваної проблеми досить показовим є ставлення самих працівників органів прокуратури до віднесення прокуратури до тієї чи іншої гілки влади. За результатами опитування, проведеного автором у прокуратурах Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Одеської, Сумської областей та м. Києва, було встановлено, що ідея віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади, зокрема включення прокуратури до системи Міністерства юстиції України, викликає різке несприйняття. Негативне ставлення щодо цього висловили 94,7% опитаних. У той самий час позитивно оцінили ідею віднесення прокуратури до судової гілки влади 20,5% опитаних, негативно – 77,5%.

Отже, незалежний і автономний статус прокурорської системи України в сучасній Україні обумовлюється двома основними чинниками:

- 1) специфікою функцій і повноважень органів прокуратури і прокурорів, яка не збігається з функціями і повноваженнями інших органів, на що уже зверталася увага в літературі;
- 2) що не менш важливо, існуванням своєрідних форм взаємозв'язків і взаємодії між прокуратурою та іншими державними структурами, про що йшлося в попередній главі.

Проте в перспективі не виключена можливість інтеграції прокуратури до складу судової влади.

## 5.2. Незалежність прокуратури: зміст та способи забезпечення

Одним із найважливіших питань удосконалення правового статусу прокуратури України є забезпечення її незалежності. При цьому перш за все необхідно визначити, що слід розуміти під такою характерною рисою прокуратури, як незалежність. Якщо незалежність розуміти як повну владну автономію, відсутність можливості зовнішнього впливу на діяльність її органів та процеси прийняття ними рішень у межах їхньої компетенції, то в умовах існуючої в Україні конституційної моделі поділу влад та її заполітизованості на практиці досягти повної незалежності фактично неможливо. Це обумовлюється тим, що прокуратура так чи інакше перебуває в системі владних відносин.

Принцип незалежності прокуратури полягає в тому, що її органи і посадові особи здійснюють свої повноваження «...незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рівня громадських об'єднань та їх органів».

Проте необхідно мати на увазі, що на межі незалежності впливає централізований характер прокурорської системи з підпорядкуванням органів прокуратури і прокурорів нижчого рівня відповідним суб'єктам управління вищого рівня.

Гарантії незалежності прокуратури стосуються виконання працівниками прокуратури своїх функціональних обов'язків без протиправного стороннього впливу. Вона містить в основному заборону втручатися в діяльність прокуратури в різних формах.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», «вплив в будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконання ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом».

Наступна частина передбачає, що «вплив у будь-якій формі перешкодити виконання ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом». Обидві ці частини слід було б об'єднати в одну, виклавши її в такій редакції:

«Втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій та їх представників у здійснення прокурорами своїх функцій і повноважень з метою перешкодити виконання ними службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом».

Крім того, дану статтю слід доповнити новою частиною такого змісту:

«Указівки прокурорів вищого рівня щодо прокуратур і працівників прокуратури нижчого рівня, які даються в межах їх повноважень, є обов'язковими для прокуратур і працівників прокуратур нижчого рівня, за винятком випадків, установлених законом».

Гарантії незалежності прокурорів полягають також у створенні для них сприятливих умов службової діяльності, які мають організаційно-управлінських характер: оптимальний розподіл повноважень між працівниками прокуратури, забезпечення органів

прокуратури матеріально-технічними засобами, достойний рівень заробітної плати і пенсійного забезпечення прокурорів, а також вжиття дійових заходів щодо забезпечення їх безпеки.

Усе це – зовнішні гарантії. Проте є й особиста гарантія, яка стосується ставлення кожного працівника прокуратури до своєї незалежності. Якщо працівник прокуратури не розглядає свою службу незалежність як внутрішній імператив і не готовий боронити її в будь-яких конфліктних ситуаціях, то всі зовнішні гарантії не спрацюють.

У сучасних умовах найважливішого значення набуває така гарантія незалежності, як забезпечення політичної нейтральності прокуратури та її працівників.

Здавалося б, вона уже дістала закріплення в ч. 2 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої працівники прокуратури не можуть належати до політичних партій чи рухів. Проте, цього недостатньо, і принцип політичної нейтральності доцільно конкретизувати.

По-перше, таку заборону слід передбачити безпосередньо в Конституції, як це зроблене стосовно суддів.

По-друге, у Законі України «Про прокуратуру» має міститися спеціальний перелік заборон вчиняти дії, які можуть розглядатися як прояви політичної заангажованості.

Відтак відповідну статтю Закону України «Про прокуратуру» доцільно викласти в такій редакції:

«Політична нейтральність прокуратури:

1. Прокурор під час виконання службових обов'язків повинен об'єктивно і неупереджено здійснювати свої повноваження незалежно від особистих політичних переконань чи поглядів.
2. Прокурор не має права демонструвати політичні переконання або погляди та вчиняти інші дії, які в будь-якій формі засвідчують його особливе ставлення до політичних партій, виборчих блоків або справляти враження такого ставлення.
3. Прокурорам забороняється:
  - а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси органу прокуратури для здійснення політичної діяльності;
  - б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності;
  - в) брати участь у політичних публічних дебатах;
  - г) проводити політичну, у тому числі передвиборчу, агітацію;

- д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків і поза цим, у тому числі на приміщеннях, одязі, транспортних засобах тощо».

Ще однією принципово важливою гарантією забезпечення незалежності Генерального прокурора є чітке визначення підстав та процедури дострокового припинення його повноважень, з чим пов'язане призначення нового Генерального прокурора.

Оскільки в призначенні Генерального прокурора беруть участь і Верховна Рада України, і Президент України, вони повинні мати відповідні повноваження щодо дострокового припинення його повноважень, тобто повноваження Генерального прокурора України можуть бути припинені достроково Верховною Радою України або Президентом України. Повноваження Генерального прокурора України достроково припиняються в разі висловлення йому недовіри Верховною Радою України, а Президентом України повноваження Генерального прокурора України достроково припиняються в разі:

- а) припинення Генеральним прокурором України громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- б) прийняття рішення Вищою радою юстиції про порушення ним вимог щодо несумісності;
- в) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- г) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- г) визнання його недієздатним або обмежено дієздатним;
- д) неможливості виконувати повноваження за станом здоров'я (за наявності медичного висновку про непрацездатність, яка не може бути поновлена протягом трьох місяців);
- е) подання Генеральним прокурором України заяви про відставку;
- ж) досягнення Генеральним прокурором України шістдесяти п'яти років (ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»).

Звідси висновок: Президент може звільнити Генерального прокурора лише за так званих загальних обставин, а Верховна Рада – через недовіру у зв'язку з виявленням фактів його неправомірної поведінки.

При цьому надзвичайно важливим має стати положення про те, що повноваження Генерального прокурора України не можуть бути припинені в інших, не передбачених законом, випадках.

Обурливий характер мають Укази Президента про звільнення Генерального прокурора «у зв'язку із скасуванням Указу про його призначення», як, до речі, і деяких суддів.

Звичайно, ніхто не може позбавити прокурора, як і будь-якого громадянина, активного виборчого права. А от щодо пасивного виборчого права по виборах народних депутатів України і депутатів місцевих рад за партійними списками можуть виникнути проблеми.

І справді, прокурор, який висуває свою кандидатуру до парламенту (а це можна робити лише за списком певної політично партії), неминуче розкриває таким чином свою політичну позицію. І жодні запевнення в тому, що, будучи обраним, він буде дотримуватися політичного нейтралітету, не допоможуть. Та й такі обіцянки є нездійсненними з огляду на жорстку дисципліну голосування у фракціях політичних партій. Якщо ж він не буде обраний, то все одно існуватимуть підстави вважати, що він дотримується певної політичної орієнтації. І з цієї точки зору будуть оцінюватися його управлінські рішення.

Зважаючи на це, вважаємо за доцільне запровадити порядок, за яким працівник, який став учасником виборчого процесу як кандидат у депутати, повинен одразу ж подати рапорт про звільнення його із займаної посади.

Забезпечення незалежності працівників органів прокуратури значною, якщо не вирішальною мірою, залежить від забезпечення незалежності Генерального прокурора України.

Свого часу Конституційний Суд України в рішенні у справі щодо підвідомчості суду актів про визначення або звільнення посадових осіб визнав невідповідними судам загальної юрисдикції спори з приводу актів про призначення на посади і звільнення з посад, якщо відповідні акти є наслідком конституційно-політичної відповідальності. У резолютивній частині цього рішення зроблено посилання на ст. 122 Закону України «Про прокуратуру», яка якраз і стосується Генерального прокурора [78]. Проте в іншому, «свіжішому», рішенні від 2 квітня 2008 р. у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 122 Конституції України, ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [135] Конституційний Суд у п. 3.3 рішення зазначає, що «Генеральний прокурор України може бути звільнений з посади до закінчення п'ятирічного строку повноважень виключно з підстав, визначених у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру». Отже, рішення Конституційного Суду, прийняте пізніше, по суті, дезавує попереднє, чого, у принципі, у діяльності Суду бути не повинно, але, на жаль, трапляється, до того ж і в інших випадках.

І справді, як може Генеральний прокурор вважатися політичним діячем, якщо він не має права бути членом політичної партії і на нього поширюються всі обмеження, які стосуються участі в політичній діяльності?

Як відомо, за радянських часів Генеральний прокурор СРСР, Прокурор Української РСР лише формально призначалися відповідно Верховною Радою СРСР і Генеральним прокурором СРСР. Фактично ж вони призначалися рішенням органів КПРС, КПУ і несли перед ними відповідальність за свою діяльність.

Проте і сьогодні в умовах політичного плюралізму і багато-партійності політичний вплив на прокурорів не припинився, лише суб'єктів такого впливу побільшало, що обумовлюється цією ж таки багатопартійністю. Причому грубий тиск поєднується із завуальованим і здійснюється шляхом натяків і обіцянок. Він відбувається не лише на державному, але й на місцевому рівні через наявність осередків політичних партій у регіонах, містах і районах. У ролі «агентів впливу» на прокуратуру з боку різних політичних сил виступають деякі засоби масової інформації, які оцінюють у своїх публікаціях ті чи інші рішення прокурорів лише з точки зору того, яким політичним силам це вигідно, абсолютно не цікавлячись юридичною стороною справи.

Вважаємо, що Генпрокуратурі слід орієнтувати підпорядкованих прокурорів на публічне викриття таких проявів і на більш широке використання судового захисту честі і гідності прокурорів.

Забезпечення незалежності Генпрокурора здебільшого розглядається з точки зору реалізації гарантій проти його незаконного звільнення з посади. Проте це значною мірою залежить від порядку призначення особи на цей високий пост.

У зв'язку з цим заслуговує на увагу твердження експерту ПАРС Д. Гамільтона, який вважає важливим, щоб «спосіб відбору Генерального прокурора користувався довірою громадськості та повагою представників судової та правової професій [179, с. 9]. На думку В. Долежана, яку слід підтримати, кандидат на Генерального прокурора має користуватись авторитетом у прокурорській системі [124, с. 44–45]. Якщо претендент із числа політиків, захоче зайняти пост Генерального прокурора, не попрацювавши жодного дня в прокуратурі, система його відторгне, що вже бувало на практиці.

Виходячи із цього, необхідно підвищити вимоги до претендентів на посаду Генерального прокурора України, включивши до Закону України «Про прокуратуру» статтю такого змісту:

«Вимоги до особи, що призначається на посаду Генерального прокурора України

1. Генеральним прокурором України може бути громадянин України, який на день призначення має вік не молодше сорока і не старше шістдесяти п'яти років; має повну вищу освіту, стаж роботи в галузі права не менше семи років перед призначенням та володіє державною мовою».

Для того, щоб уникнути штучного затягування процедури призначення Генерального прокурора України, пропозиції щодо кандидатів на посаду Генерального прокурора України вносяться Президентом України до Верховної Ради України не пізніше ніж у двотижневий строк з дня припинення повноважень попереднього Генерального прокурора. При цьому пропозиції щодо кандидатів на посаду Генерального Прокурора України мають містити щонайменше трьох осіб. Стосовно представлених кандидатів здійснюється так зване «рейтингове голосування», тобто голосування за кожну представлену Президентом України кандидатуру здійснюється Верховною Радою України окремо, і на посаду Генерального прокурора України призначається особа, яка набрала при голосуванні найбільшу кількість голосів. У разі, якщо два чи більше кандидатів на посаду Генерального прокурора України набрали більшу або однакову кількість голосів, призначення відбувається на розсуд Президента України із числа цих осіб.

Вирішити цю проблему може така процедура призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України. Оскільки процедура призначення Генерального прокурора не повинна залежати від балансу політичних сил у парламенті, необхідно розвести в часі строк повноважень Президента України, Верховної Ради України та Генерального прокурора України. Оскільки строк повноважень і глави держави, і парламенту становить п'ять років, автор пропонує визначити строк повноважень Генерального прокурора України – сім років, тому що збільшення строку його перебування на посаді також можна розглядати як певну гарантію незалежності.

Що ж стосується порядку висловлення недовіри Генеральному прокурору України, то таке питання пропонується розглядати Верховною Радою України за пропозицією не менше п'ятдесяти народних депутатів. При цьому пропозиція про висловлення недовіри Генеральному прокурору України має бути мотивованою.

У такій пропозиції має бути конкретно вказано, через які упущення, порушення в роботі Генерального прокурора заслуговує на висловлення йому недовіри. Для розгляду питання про недовіру Генеральному прокурору України він запрошується на пленарне засідання Верховної Ради України, і йому надається право виступу з мотивів недовіри.

Принципово важливим має бути те, що особа, повноваження якої на посаді Генерального прокурора України завершилися, не може виконувати обов'язки Генерального прокурора. У разі вакантності посади Генерального прокурора України його повноваження виконує перший заступник Генерального прокурора України, а в разі його відсутності, наприклад, старший за віком заступник.

Слід зазначити, що в разі, коли буде впроваджено ідею інтеграції прокуратури до складу виконавчої влади, це відразу зробить її залежною як у центрі, так і на місцях від Кабінету Міністрів України. Включення органів прокуратури до так званої вертикалі виконавчої влади згубно відіб'ється на їх незалежності і перетворить прокурорів на виконавців управлінських рішень. Це також може потягнути за собою відновлення практики залучення прокурорів до участі в різного роду господарських кампаніях, що не входить до їх завдань і компетенцій.

При цьому потрібно зазначити, що в разі, коли будуть реалізовані задуми щодо інтеграції прокуратури до складу виконавчої влади, прокурори потрапляють у винятково жорстку «вертикаль» уже не прокуратури, а виконавчої влади.

Переважає більшість державних органів, які виконують функції виконавчої влади, у нормативно-правових актах, що встановлюють їх правовий статус, так чи інакше визначаються як органи виконавчої влади.

З огляду на це нормативне закріплення правового статусу прокуратури України як органу виконавчої влади одразу зробить її залежною від Кабінету Міністрів України.

Зважаючи на це, слід зазначити, що система підпорядкованості встановлена ч. 2 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому; відповідно до ч. 4 цієї ж статті, діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету

Міністрів України, спрямовується й координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи. Відповідно до ч. 5 цієї самої статті, Кабінет Міністрів України утворює в системі міністерств урядові органи, затверджує положення про них, призначає та звільняє їх керівників.

Якщо законодавча влада є заполітизованою, оскільки побудована за партійною ознакою, то виконавча влада з огляду на існуючий механізм її формування також відчуває на собі подібний тиск. До того ж, якщо Кабінет Міністрів України формується коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, то голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України.

Унаслідок цього слід зазначити, що деякі підсистеми виконавчої влади, які безпосередньо не підпорядковані Уряду, застосовують такий порядок підпорядкованості і підконтрольності, який певною мірою нагадує той, що існує в прокурорській системі.

Такий виняток можуть становити лише Національний банк України (НБУ) та Антимонопольний комітет України (АМКУ).

Хоча згадані органи й виконують функції виконавчої влади, такими вони не вважаються. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України», Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» останній є державним органом із спеціальним статусом, мета діяльності якого полягає в забезпеченні державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України визначаються Законом і обумовлюються його завданнями та повноваженнями, у тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету України, його заступників, державних уповноважених Антимонопольного комітету України, голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України, у спеціальних

процесуальних засадах діяльності Антимонопольного комітету України, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників Антимонопольного комітету України нарівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці.

Відносини цих двох органів з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України складаються з відносин підконтрольності та підзвітності.

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Підзвітність при цьому означає:

- 1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку Верховною Радою України за поданням Президента України (як і Генерального прокурора України);
- 2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку;
- 3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку;
- 4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;
- 5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Що стосується Антимонопольного комітету України, то відповідно до ст. 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» він підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Проте визначення змісту підконтрольності й підзвітності в законі відсутнє, крім того, що Антимонопольний комітет України щорічно подає Верховній Раді України звіт про свою діяльність.

Правовий статус НБУ та АМКУ, який забезпечує цим органам найбільший у країні рівень незалежності, можна вважати винятком із загального правила. При цьому така винятковість у першому випадку обумовлена тим, що НБУ є конституційним органом (тобто його існування прямо передбачене Конституцією України), а в другому – тим, що Закон України «Про Антимонопольний комітет України» було прийнято в 1993 р., тобто ще до прийняття чинної Конституції України.

Безумовно, завдяки закріпленому на законодавчому рівні правовому статусу цих органів вони певною мірою є незалежни-

ми, й окремі положення, що визначають їхній правовий статус, можуть бути корисними для вдосконалення правового статусу прокуратури України, оскільки прокуратура є конституційним органом і законодавець вільний у визначенні особливостей її правового статусу.

Це стосується і Центральної виборчої комісії, яка створює систему окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій, сама не будучи підконтрольною ні Президенту, ні парламенту, які її створювали.

Окремо слід звернути увагу й на відповідальність прокурорів, як елемент їхньої незалежності. Така відповідальність повинна мати виключно персональний характер. При цьому слід розрізняти персональну юридичну відповідальність прокурора та відповідальність у так званому «позитивному аспекті».

Позитивний аспект персональної відповідальності прокурора полягає в тому, що прокурор у межах наданих йому повноважень приймає рішення самостійно на підставі закону та за своїм переконанням. При цьому прокурор має право взяти до свого провадження будь-яку справу, яка знаходиться в провадженні підпорядкованого йому прокурора, але не має права змушувати підпорядкованого прокурора діяти всупереч його переконанням у професійній діяльності. У разі, якщо прокурор не згоден з рішенням підпорядкованого прокурора, він має право скасувати таке рішення й прийняти власне. За прийняті рішення прокурор несе персональну юридичну відповідальність у разі, якщо такі рішення суперечать чинному законодавству.

Крім політичної незалежності, має бути забезпечена також інструментальна незалежність прокуратури. Інструментальна незалежність прокуратури полягає в максимальній концентрації в межах цього органу повноважень щодо виявлення порушень закону в межах його наглядових повноважень, проведення відповідних перевірок і розслідувань, а також ініціювання притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Іншими словами, у сфері діяльності прокуратури України має бути забезпечений, по можливості, повний «технологічний цикл» законності, відсутність конкуренції компетенцій і повноважень з іншими державними органами, а також владних посередників у випадках, коли для вирішення справи необхідним є звернення до суду.

Забезпеченню інструментальної незалежності мають сприяти:

- чітка регламентація процесуальної діяльності прокуратури України;
- створення окремого процесуального механізму судового оскарження рішень, дій або бездіяльності органів прокуратури та їх посадових осіб;
- створення системи громадського контролю за діяльністю прокуратури України.

### 5.3. Актуальні аспекти вдосконалення структури та організації діяльності прокуратури України

Трансформація правового статусу української прокуратури, зокрема характеру її співвідношення і 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'язку [293, с. 19].

Однією з невирішених проблем організаційно-правової структури прокуратури України є недостатня урегульованість співвідношення міських та районних прокуратур у містах із районним поділом. Як справедливо зазначає М.К. Якимчук, статус керівників прокуратур міст із районним поділом залишається нез'ясованим як у теоретичному, так і в нормативному плані. Недостатність правових підстав існування таких прокуратур і недостатнє правове регулювання управлінсько-організаційного аспекту їхньої діяльності призводить до того, що їх або не згадують при описуванні прокурорської системи, або згадують нарівні з районними, міжрайонними та міськими прокуратурами, або приписують їм функції управління, які їм не належать [549, с. 302].

У юридичній літературі неодноразово висловлювалися думки про необхідність удосконалення організаційно-правової структури системи органів прокуратури відповідно до територіального устрою України. Вирішення цієї проблеми має ґрунтуватися на загальному розумінні місцевого самоврядування в цілому та поділу міста на райони зокрема. Разом з тим нерідко мають місце твердження, що міська рада вправі самостійно приймати рішення про доцільність поділу території міста на райони, існування в них районних рад та їх виконавчих органів, а також визначати обсяг повноважень цих рад і районів [108, с. 43]. Подіб-

ний висновок впливає і з рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 про адміністративно-територіальний устрій, відповідно до якого термін «район», що вживається в п. 29 ч. 1 ст. Конституції України, і «район у місті», ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України і відповідно у третьому абзаці ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – це 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 належать утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах [410].

Із наведеного можна зробити висновок, що вирішення питань про утворення та ліквідацію районів у містах є виключним правом територіальної громади, тому ні органи законодавчої чи виконавчої влади, ні органи прокуратури об'єктивно впливати на ці питання не можуть. Тому можна уявити таку ситуацію, коли в місті, у якому раніше існував поділ на райони, що пізніше був скасований, продовжуватимуть функціонувати районні в місті прокуратури, хоча на практиці таких випадків ще не було.

Кардинальним вирішенням даної проблеми може бути лише перерозподіл повноважень між прокуратурами районів у місті та прокуратурою міста залежно від їх основного функціонального спрямування. Розпорядження комунальною власністю та природними ресурсами, що належать територіальній громаді, у більшості випадків залишаються за міською радою та її виконавчими органами, діяльність яких і має становити основний предмет прокурорського нагляду. Саме тому здійснення передбачених Конституцією України функцій прокурорського нагляду прокуратурою міста, а не районною в місті прокуратурою, є більш логічним і послідовним, що і впливає з положень Наказу Генерального прокурора України № 1/2 від 26.08.2005 р.

Здійснення функції підтримання державного обвинувачення в суді та представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, безпосередньо пов'язане з організацією діяльності місцевих судів загальної юрисдикції, які в містах із районним поділом функціонують на рівні району в місті. Ці дві функції прокуратури повинні виконуватися не міською, а районними в місті прокуратурами.



У зв'язку з цим виникає потреба в перегляді тих принципів організації та діяльності системи органів прокуратури України, які не відповідають сучасному стану розвитку держави й суспільства. Перш за все йдеться про закладений ще за радянських часів принцип ідентичності структури Генеральної прокуратури та підпорядкованих прокуратур.

Ще відповідно до вказівки Генерального прокурора СРСР № 10-Ф-153 від 26.03.1957 р. було заборонено створювати в апаратах прокуратур нижчого рівня, не передбачені структурою центрального апарату. Із цього приводу М.К. Якимчук зазначає, що точне відтворення структури центрального апарату без належних обґрунтувань мало негативні наслідки, такі, як однакові вимоги до організації роботи 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 регіонах [549, с. 284–285].

В умовах незалежної України подібні вказівки, видані за часів радянської влади, не мають жодного нормативного значення, однак закладений ними принцип продовжує застосовуватися не тільки без належної законодавчої бази та необхідного обґрунтування, а часто на підсвідомому рівні багатьох керівників органів прокуратури. Одним із негативних проявів реалізації цього принципу стало дублювання функцій, а відтак, і структури та повноважень прокуратур міст з районним поділом та прокуратур у районах таких міст.

Тому пропонується здійснити перерозподіл функцій прокуратури міста з районним поділом та районних прокуратур. Останнім необхідно в основному звільнити від здійснення наглядових функцій і обмежити їх підтриманням державного обвинувачення в суді та представництвом інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Прокуратури міст із районним поділом, у свою чергу, необхідно звільнити від підтримання державного обвинувачення в суді та представництва інтересів громадянина або держави в суді і покласти на них нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

За міськими прокуратурами слід залишити нагляд за додержанням і застосуванням законів органами влади міського підпорядкування, залишивши всі інші функції нагляду за районними прокуратурами.

Реалізація цих пропозицій, з одного боку, спростить організаційну структуру прокуратури району в місті з районним поділом та відповідної міської прокуратури і вирішить проблему співвідношення їхніх функцій і 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.

На сьогодні організаційно-правова система прокуратури України не відповідає структурі судової системи. Як уже зазначалося, 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 влади, тому структура органів прокуратури, які забезпечують виконання цих двох функцій, має чітко узгоджуватися з організацією судової системи і структурою судового процесу. Фактично структура прокуратури узгоджується із структурою судової системи лише у сфері розгляду судових справ у першій інстанції. При розгляді кримінальних і цивільних справ у першій інстанції місцевим судом загальної юрисдикції (районним, міським чи міжрайонним) функції підтримання державного обвинувачення чи представництва інтересів громадянина або держави здійснює, як правило, районна, міська чи міжрайонна прокуратура. При розгляді господарських справ місцевим господарським судом, що діє на рівні області, функції представництва інтересів держави виконує прокуратура області. Хоча уже на стадії апеляційного оскарження виникають певні невідповідності організаційної структури органів прокуратури судовій системі України.

На практиці найчастіше апеляційні скарги на рішення по кримінальних та цивільних справах подаються працівниками прокуратури районного рівня, але у розгляді справи апеляційним судом бере участь не прокурор районного рівня, а прокурор галузевого управління прокуратури області. Така ситуація є виправданою, оскільки досвід роботи та рівень кваліфікації

працівників прокуратури області є звичайно вищими, ніж досвід роботи та рівень кваліфікації працівників районних прокуратур. Крім того, участь у розгляді цивільних та 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 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 (Донецький та Луганський апеляційні господарські суди) поширюється на декілька областей. Тому при здійсненні апеляційними господарськими чи адміністративними судами апеляційного перегляду господарських чи адміністративних справ, під час розгляду яких представництво інтересів громадянина або держави здійснювалося прокуратурою, працівники прокуратури області виїжджають до обласного центру, у якому знаходиться апеляційний господарський або адміністративний суд. Це створює проблеми не тільки організаційного характеру, оскільки потрібно оплачувати відрядження працівників прокуратури, а й суто правового характеру.

З одного боку, викликає сумніви доцільність участі в апеляційному провадженні представників прокуратури тієї області, де знаходиться апеляційний господарський чи адміністративний суд, якщо справа по першій інстанції розглядалася на території іншої області. З іншого ж, якщо представництво інтересів громадянина або держави під час апеляційного перегляду господарських чи адміністративних справ все-таки здійснюється тією прокуратурою області, яка брала участь у розгляді відповідної справи по першій інстанції, усувається можливість ефективного контролю з боку прокуратури вищого рівня 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 і вдосконалення діяльності прокуратури необхідно створити органи,

наділені повноваженнями брати участь в апеляційному перегляді господарських чи адміністративних справ відповідними апеляційними судами. Територіальна сфера компетенції цих органів прокуратури повинна збігатися з територією відповідних апеляційних округів, тобто мова піде про створення міжобласних управлінь із питань представництва інтересів громадянина і держави у випадках, передбачених законом. Такі управління мають діяти при прокуратурах тих областей, де існують господарські й адміністративні апеляційні суди. Але вони не повинні організаційно входити до їх складу, підпорядковуючись безпосередньо Генеральній прокуратурі України.

Однак повноцінна реалізація цієї пропозиції можлива лише за умови вдосконалення системи апеляційних господарських та адміністративних судів, тому що територіальні сфери їх компетенції іноді не збігаються. Наприклад, на територію Полтавської області відповідно до Указу Президента від 11.07.2001 р. № 511/2001 [386] (з наступними змінами) поширюються повноваження Київського міжобласного апеляційного господарського суду, а відповідно до Указу Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004 [387] – повноваження Харківського апеляційного адміністративного суду. Тому для оптимізації механізмів судового захисту прав і законних інтересів громадян та держави в межах господарського й адміністративного судочинства необхідно створити такі господарські та адміністративні апеляційні округи, територіальні межі яких збігалися б між собою, а в межах цих округів відповідно утворити управління з представництва інтересів держави і громадянина в апеляційних господарських та адміністративних судах.

Іншим фактором, який має впливати на характер організаційної роботи в органах прокуратури, є необхідність запровадження в Україні судів присяжних, що передбачено ст. 124 Конституції України. Цей захід не повинен впливати на організаційно-правову структуру органів прокуратури України, оскільки підтримання державного обвинувачення в суді присяжних повинно здійснюватися тими ж самими органами прокуратури, того ж самого рівня, що й суди першої інстанції. Однак вимоги до професійних якостей працівників прокуратури, які залучатимуться до судового розгляду, як уже зазначалося, мають бути дещо іншими, що обумовлене особливостями правового статусу присяжних.

Як зазначив Р. Куйбіда, для присяжного не передбачено жодних освітніх і професійних вимог [240, с. 191], 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, але й уміти правильно пояснити суть юридичних питань особами, які не мають спеціальної юридичної освіти, не покладаючись виключно на резюме головуючого в судовому засіданні.

Можливо, виникне потреба у створенні в органах прокуратури обласного рівня спеціальних підрозділів, у яких зосередили б прокурорів, призначених для підтримання державного обвинувачення в суді присяжних.

У попередній главі дослідження була обґрунтована необхідність наділення прокуратури України як одного з інструментів системи стримань і противаг між законодавчою та виконавчою гілками влади новою конституційною функцією – функцією досудового слідства у 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, які проводять досудове слідство, та функції безпосередньо досудового слідства, а також щодо організаційного забезпечення реалізації цієї функції в системі органів прокуратури України.

Одним із аргументів проти збереження за прокуратурою функції досудового слідства є те, що слідчі прокуратури перебувають у службовій залежності від прокурора і тому не можуть самостійно приймати рішення в процесі проведення розслідування [300, с. 150]. Проте слідчі інших правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції, також знаходяться в службовому підпорядкуванні керівників відповідних правоохоронних органів. Більше того, в органах внутрішніх справ досудове слідство часто не тільки зрощується, а по суті пригнічується оперативними підрозділами [211, с. 27]. Водночас, стосунки 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 з певними обмеженнями (ч. 2 ст. 114 КПК).

Отже, провадження досудового слідства прокуратурою 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. До того ж це не викликає нарікань з боку ПАРЕ.

Як уже зазначалося, ураховуючи особливу важливість справ про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, досудове слідство в таких справах доцільно покласти на слідчих Генеральної прокуратури України. Проте при цьому виникає проблема доцільності створення окремого підрозділу у її складі, на який покладалися б такі функції. Оскільки прогнозована кількість кримінальних справ про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, є незначною, то до того часу, поки прокуратура України за Перехідними положеннями Конституції України продовжуватиме виконувати функції досудового слідства, досудове слідство у справах про злочини, вчинені вищими посадовими особами держави, повинне здійснюватися слідчими Головного слідчого управління Генеральної прокуратури України.

Після реалізації Перехідних 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 у справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, повинне вирішуватися з урахуванням поширення злочинності й корупції в цьому середовищі. За необхідності такий підрозділ може бути створено зі статусом головного управління у складі Генеральної прокуратури України або для проведення досудового слідства по конкретній справі за наказом Генерального прокурора можуть залучатися працівники Головного управління нагляду за дотриманням законності, за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Однак у будь-якому випадку в Закон України «Про прокуратуру» має бути внесено зміни, які чітко визначали б компетенцію Генеральної прокуратури щодо розслідування зазначеної категорії злочинів. Потрібно також урегулювати питання прокурорського нагляду за досудовим слідством. Для уникнення ймовірних зловживань з боку працівників Генеральної прокуратури, а також політичних звинувачень їх у таких зловживаннях

доцільно повноваження з нагляду за проведенням досудового слідства у справах про злочини, вчинені народними депутатами та членами уряду, покласти безпосередньо на Генерального прокурора України. Ураховуючи це, пропонується доповнити Закон України «Про прокуратуру» новою статтею такого змісту: «Досудове слідство у справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, проводиться слідчими Генеральної прокуратури України. Нагляд за додержанням законів під час проведення досудового слідства у справах про злочини, вчинені народними депутатами України та членами Кабінету Міністрів України, здійснюється Генеральним прокурором України».

Деякі принципи організації та діяльності органів прокуратури України були 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 все ж характеризується значною закритістю та відсутністю дієвих заходів контролю за її діяльністю з боку громадськості.

Хоча в окремих країнах прокурори нижчого рівня, наприклад, окружні прокурори в США, обираються місцевим населенням на певний строк і перебувають лише під обмеженим контролем з боку генеральної прокуратури [40, с. 156], недоцільно у найближчій перспективі запроваджувати інститут виборності прокурорів областей, районів та міст, як і суддів, оскільки пересічним громадянам важко оцінити професійний рівень цих осіб. Проте це не означає, що не можуть бути розроблені і законодавчо закріплені інші форми громадського контролю за діяльністю прокуратури.

Дієвим механізмом контролю за діяльністю органів прокуратури на рівні області, району чи міста могло би 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. Причому за формою це має бути саме інформування, а не звіт.

У такому контексті виникає питання щодо змісту контрольних повноважень місцевих рад відносно відповідних органів про-

куратури. Наділення обласної, районної чи міської ради правом відправляти відповідного прокурора у відставку, ураховуючи сучасний стан розвитку суспільства, є 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 із займаної посади, залишивши право остаточного вирішення цього питання за Генеральним прокурором України. Для цього Закон «Про прокуратуру України» пропонується доповнити новою статтею такого змісту: «Прокурор області, району, міста не рідше одного разу на рік інформує відповідну місцеву раду про стан законності на підвідомчій території. Обласна, районна чи міська ради 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 із займаної посади приймається Генеральним прокурором України в місячний термін з моменту отримання рішення обласної, районної чи міської ради про недовіру відповідному прокурору».

Ураховуючи все вищевикладене в межах цієї глави, можна зробити висновок, що подальше вдосконалення організаційно-правових форм діяльності органів прокуратури України має відбуватись у нерозривній єдності з процесами трансформації механізму держави, правової системи та еволюції українського суспільства. Стратегічним напрямком удосконалення правового статусу прокуратури України є її становлення як самостійної системи органів державної влади, що не входить до складу жодної з гілок влади і прямо не підпорядкована жодному іншому органу державної влади.

Діяльність прокуратури України має сприяти додержанню законності владними структурами, насамперед органами виконавчої влади.

Розвиток прокуратури як одного із структурних елементів державного механізму є складовою частиною процесу розвитку державного механізму в цілому, тому основні етапи розвитку української прокуратури збігаються з етапами розвитку державно-правової системи України.

Місце та роль прокуратури в системі державного механізму України повинні визначатися з урахуванням рівня та особливостей розвитку суспільства в цілому, його політичної системи суспільної правосвідомості культури. У кінцевому результаті в реальних і стабільних умовах правової держави та громадського суспільства прокуратура України повинна функціонувати в межах загальноєвропейської моделі, але з урахуванням історичної специфіки і особливостей сучасного розвитку України, де органи прокуратури здійснюють не тільки кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення в суді по кримінальних справах, представництво інтересів держави в суді по цивільних справах, нагляд за розслідуванням злочинів і за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, але й нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Елементами правового статусу прокуратури є:

- 1) її місце в системі поділу влади, державному механізмі та його складовій частині – державному апараті;
- 2) завдання, принципи організації діяльності прокуратури;
- 3) функції прокуратури та сукупність її повноважень;
- 4) правове становище посадових осіб прокуратури;
- 5) система правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності.

Елементи правового статусу прокуратури підлягають закріпленню в Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», процесуальних кодексах і нормативних актах Генерального прокурора України. Останні поділяються на функціональні

та організаційно-управлінські і можуть конкретизувати окремі положення законодавства про прокуратуру.

Сучасна прокурорська система України не належить до жодної з гілок державної влади, передбачених у ст. 6 Конституції України, оскільки її функції повноваження за своїм характером істотно відрізняються від законодавчої, виконавчої і судової влади і є автономною частиною державного механізму. Таке становище має зберігатися до стабілізації соціально-економічної, політичної ситуації в країні і стану правопорядку.

Прискорення ліквідації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, передусім у сфері правозахисту, є неприпустимою, що зумовлене слабкістю решти інститутів молодой української демократії, низьким рівнем суспільної правосвідомості і правової культури, поширеністю правового нігілізму, порушень прав і свобод громадян і обмеженістю можливостей судової системи щодо їх захисту, підвищеним рівнем корупційності владних структур. Такий крок викличе нові загрози для національної безпеки України. Із цих питань у дискусіях з представниками ПАРС представники України мають зайняти тверду державницьку позицію: у сучасних умовах немає підстав для ліквідації прокурорського нагляду, а можна обмежитися лише конкретизацією предмета нагляду і окремих повноважень.

Чим нижчим є загальний рівень правової свідомості і правової культури населення, тим активніше повинна реалізовуватися спеціально уповноваженими органами функція нагляду за додержанням законів, у першу чергу органами виконавчої влади. У міру вдосконалення суспільних відносин сфера реалізації прокурорського нагляду повинна звужуватися, а контроль за діяльністю органів державної влади переходити до громадянського суспільства. У тих сферах, де контроль з боку громадянського суспільства обмежений чи неможливий узагалі (наприклад, сфера нагляду за діяльністю правоохоронних органів чи установ виконання покарань), функції нагляду необхідно залишити за органами прокуратури.

У нинішній складній і суперечливій суспільній обстановці недоцільно встановлювати перелік функцій прокуратури безпосередньо в Конституції України, а це слід зробити в Законі України «Про прокуратуру».

Прокурорська система України базується на трьох видах зв'язків її органів:

- 1) зв'язки, засновані на субординації і підлеглості;
- 2) зв'язки, що ґрунтуються на принципі реординації, тобто за схемою «знизу – угору»;
- 3) паралельні зв'язки між окремими органами прокуратури на основі координації заходів.

Використання зв'язків усіх видів сприяє гнучкості й ефективності організації і діяльності прокуратури.

Проблемними питаннями організації прокурорської системи, що підлягають вирішенню, є уточнення компетенції природоохоронних прокуратур і системи транспортних прокуратур і прокуратур районів.

За змістом функції прокуратури поділяються на:

- а) наглядові функції;
- б) функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням;
- в) функцію представництва в суді інтересів громадянина або держави;
- г) координаційну функцію.

Із кримінальним переслідуванням пов'язане розслідування злочинів силами прокуратури, підтримання державного обвинувачення і в окремих аспектах – прокурорський нагляд за розслідуванням.

Функція кримінального переслідування має дістати відображення в українському законодавстві.

Участь прокуратури у профілактиці злочинів не може розглядатися як окрема функція, проте здійснюється в межах інших функцій прокуратури. Це ж стосується участі у вдосконаленні законодавства, у правовому вихованні населення.

Координаційна діяльність за своїми ознаками не збігається з іншими функціями прокуратури, а тому її доцільно виділити в законі як самостійну.

Управлінські функції, які здійснюються органами й посадовими особами прокуратури, мають забезпечувальний, допоміжний характер стосовно конституційних функцій з урахуванням особливостей останніх.

Захист прав і свобод людини і громадянина являє собою завдання прокуратури, яке здійснюється в межах реалізації всіх її функцій як один із принципів діяльності прокуратури і, крім того, розглядається як самостійна функція, передбачена в п. 5 ст. 121 Конституції України.

Спроби позбавити прокуратуру цієї наглядової функції не відповідають реаліям перехідного періоду в житті українського суспільства і стану правопорядку в Україні. Її слід зберегти до стабілізації обстановки в країні.

Захист прокуратурою прав і свобод громадян нерозривно пов'язаний із захистом інтересів держави і суспільства, що обумовлює спрямованість відповідних наглядових заходів.

Участь прокурора у розгляді судом кримінальних справ передбачає:

- а) підтримання державного обвинувачення, за винятком випадків, коли прокурор відмовився від обвинувачення;
- б) сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі;
- в) вжиття передбачених законом заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили.

На прокурора покладено принципово інші обов'язки порівняно з рештою учасників кримінального процесу.

Судово-представницька функція прокуратури за своєю сутністю реалізується для захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів громадян і водночас державних, або загально-суспільних інтересів, або інтересів територіальних громад. Захист інтересів держави поєднується із захистом службової компетенції органів, уповноважених здійснювати функції держави у відповідних правовідносинах.

Прокурорсько-судове представництво здійснюється в цивільному, господарському та судово-адміністративному процесах. При цьому існує тісний взаємозв'язок між представництвом і реалізацією функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів, матеріали якого «підживлюють» судово-прокурорське представництво.

Нагляд прокурора за додержанням законів при виконанні судових рішень не стосується його представницької діяльності, хоча і не пов'язаний з нею, а охоплюється наглядом за додержанням і застосуванням законів.

У теоретичному розумінні як представництво інтересів громадян або держави можна розглядати участь прокурора в розгляді справ, що впливають із кримінально-процесуальних відносин, яке не можна розглядати як підтримання державного обвинувачення (взяття під варту, продовження строків розслідування,

розгляд скарг на рішення і дії органу дізнання, слідчого чи прокурора; звільнення особи від кримінальної відповідальності з не реабілітуючих підстав, встановлення судом порядку виконання судових рішень по кримінальних справах. Не можна також вважати підтриманням державного обвинувачення ініціювання прокурором перегляду судових рішень, коли він наполягає на скасуванні обвинувального вироку і закритті справи. У цих та деяких інших випадках прокурор виконує виключно завдання, передбачені ст. 34–45 Закону України «Про прокуратуру». Це стосується й участі прокурора в розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Тому є підстави передбачити в Законі України «Про прокуратуру», крім функцій підтримання державного обвинувачення і функції представництва в суді інтересів громадян і держави, таку функцію, як «участь у розгляді справ судами в інших випадках, передбачених законом».

Назву нагляду, закріпленого в п. 4 ст. 121 Конституції України, доцільно викласти в такій редакції:

«Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант «при виконанні кримінальних покарань») і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Статтю 415 КПК необхідно виключити із цього кодексу як таку, що не стосується предмета кримінального судочинства.

Ознаками прокурорського нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства є його систематичність та ініціативність, а також наявність владно-розпорядчих повноважень.

У Законі України «Про прокуратуру» необхідно розмежувати завдання прокуратури в цій сфері залежно від ступеня його безпосередньої відповідальності за стан законності в процесі розслідування злочинів.

Назву функції нагляду, закріпленої в п. 5 ст. 121 Конституції України, доцільно викласти в такій редакції:

«Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант «при виконанні кримінальних покарань») і застосуванням інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Формами діяльності прокуратури є її зовнішні прояви, які обумовлюються характером прокурорських функцій. Вони мо-

жуть мати як управлінський характер, так і стосуватися реалізації конституційних функцій прокуратури.

Форми діяльності прокуратури – це способи реалізації її управлінських функцій і повноважень органів і посадових осіб усередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора України.

Управління в органах прокуратури здійснюється шляхом прийняття індивідуальних і колективних рішень. У міру подальшої демократизації сферу застосування останніх доцільно розширити. Управлінські рішення набувають форми правових актів, які можуть бути нормативними та індивідуально-правовими.

З урахуванням рекомендацій ПАРЄ доцільно розширити застосування в прокуратурі сфери видання письмових розпоряджень і вказівок, особливо тоді, коли на цьому наполягають виконавці.

Доцільно затвердити спеціальну Інструкцію Генерального прокурора України «Про види і порядок видання управлінських актів в органах прокуратури України».

Формами діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина є акти застосування норм права, передбачені ст. 20 чинного Закону України «Про прокуратуру». Вони присвячені виявленню порушень закону і реагуванню на них.

Для упорядкування повноважень, передбачених у ч. 1 зазначеної статті, кожне з них доцільно виділити в окремому пункті, також включити до Закону окремі статті, присвячені вимозі прокурора (пп. 2–3 ч. 1 ст. 20) і постанові прокурора (п. 5 ч. 1 цієї статті).

При використанні актів прокурорського реагування потрібно додержуватися принципу їх адекватності характеру порушень закону, не допускаючи довільної заміни одних видів актів іншими.

Потребують уточнення питання, пов'язані з реагуванням адресатів на постанови прокурора про порушення дисциплінарного повноваження і провадження про адміністративне правопорушення, зокрема, потрібно покласти на них обов'язок давати відповіді прокурору у встановлений строк, а в разі відмови в задоволенні вимог прокурора – мотивувати це.

При визначенні способів реагування на незаконні акти органів місцевого самоврядування слід урахувати положення ч. 2

ст. 144 Конституції України, відповідно до якої ці акти з мотивів їх невідповідності законодавству зупиняються з одночасним зверненням до суду. Тому поряд із принесенням протесту на незаконний акт прокурор повинен звернутися до суду, оскільки орган самоврядування не може без судового рішення усунути протиправні наслідки видання акта, якщо це стосується прав та інтересів юридичних і фізичних осіб. Із цієї самої причини немає сенсу опротестувати уже виконані індивідуальні акти цих органів.

Процесуальною діяльністю органів прокуратури слід вважати порядок вчинення дій її посадовими особами, урегульований нормами процесуального права в межах наданих їм повноважень з метою здійснення конституційних функцій. Ці норми містяться в Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», процесуальних кодексах та деяких інших законодавчих актах, зокрема в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також у відомчих актах Генпрокуратури.

У гл. 4 розд. III Закону України «Про прокуратуру» необхідно уточнити порядок зупинення актів адміністрації відповідних органів, сферу застосування постанови прокурора в основному для усунення незаконних обмежень особистих прав громадян. Форми реагування слід встановити не лише в Законі «Про прокуратуру», але й у Кримінально-виконавчому кодексі України.

В усіх процесуальних кодексах слід надати прокурору право використовувати таку форму реагування, як заперечення проти рішень і дій головуючого в процесі, уніфікувавши відповідні норми.

Методи діяльності прокуратури залежно від їх характеру поділяються на методи управлінської діяльності і методи здійснення конституційних функцій прокуратури. При цьому поєднуються методи переконання (виховання, заохочення) і методи примусу.

У міру демократизації прокурорської системи разом із демократизацією всього суспільства поступово проявляється тенденція до обмеження примусових методів і розширення сфери застосування методів переконання.

Для підвищення профілактичного впливу прокуратури доцільно відновити як форму реагування застереження прокурора про неприпустимість порушень закону, доповнивши Закон України «Про прокуратуру» відповідною нормою.

Застосування певних методів здійснення конституційних функцій прокуратурою в їх сукупності становить методіку і тактику прокурорської діяльності на певних її напрямках. Використання різних тактичних прийомів дозволяє прокурору використовувати в межах закону альтернативні способи виявлення правопорушень і реагування на них.

Запропоновано обмежити прокурором, який здійснює нагляд за розслідуванням, коло осіб, які мають право давати дозвіл на поширення відповідної інформації про хід розслідування, продовжити строк відповідних обмежень до початку судового розгляду кримінальної справи.

Відносини між прокуратурою України та Президентом України і Верховною Радою України можуть бути пов'язані як із контролем з їх боку за діяльністю прокуратури, так і з взаємодією цих структур.

Контрольна діяльність Президента України обумовлена його правовим статусом як гарантом законності в країні. Вона передбачає:

- загальну оцінку діяльності прокуратури і висловлення на її адресу критичних висловлювань;
- ініціювання звільнення Генерального прокурора України з підстав і в порядку, передбачених законом.

Контрольна діяльність Верховної Ради України проявляється у:

- використанні народними депутатами прав на депутатські запити і звернення;
- діяльності тимчасових і спеціальних слідчих комісій, висловленні недовіри Генеральному прокурору України.

На органи виконавчої влади поширюються наглядові повноваження прокуратури. Крім того, Генеральний прокурор України здійснює нагляд за законністю урядових актів.

Формою прокурорського реагування на незаконні акти Верховної Ради Криму має бути не подання, яке передбачено в ст. 10-1 чинного Закону України «Про прокуратуру», а протест. Не відповідає Конституції України право Прокурора АРК вносити до Верховної Ради АРК подання про тлумачення законів.

У Законі України «Про прокуратуру» (ч. 3 ст. 9) необхідно додатково заборонити участь прокурора в діяльності колегіальних органів, утворених органами виконавчої влади.



Основною формою взаємодії органів прокуратури з правоохоронними органами є координація їхньої діяльності по боротьбі зі злочинністю.

Взаємодія у формі координації здійснюється на загальнодержавному, міжрегіональному, регіональному та місцевому рівнях.

Проведення міжвідомчих нарад поряд із координаційними нарадами може бути присвячене запобіганню як злочинам, так і правопорушенням незлочинного характеру, поширеність яких є умовою для вчинення злочинів. Коло учасників таких спільних з прокуратурою заходів може охоплювати представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, для яких правоохоронна діяльність не є основною, тоді як основна функція полягає в загальному і спеціальному контролі.

Відносини між прокуратурою і судом базуються на принципі їх незалежності одне від одного стосовно прийняття процесуальних і організаційно-управлінських рішень.

За ступенем упорядкованості нормами права ці відносини можна поділити на процесуальні й організаційні. У межах останніх здійснюється процесуальна взаємодія.

На відносини прокуратури і судів поширюється система стримань і противаг. При цьому суд має значно відчутніші засоби впливу на прокуратуру, ніж навпаки, оскільки суди остаточно вирішують правові спори, а їх вимоги, звернуті до прокуратури, мають імперативний характер.

Водночас окрема ухвала суду не може прирівнюватися за ступенем юридичної сили до судового рішення чи постанови, оскільки вона спрямована не на усунення порушень закону, а на усунення причин порушень та умов, що їм сприяли. Обов'язковий характер має вимога щодо її обов'язкового розгляду.

Реагування прокурора на порушення законності при здійсненні судочинства полягає в основному в ініціюванні перегляду судових рішень, а також у заявленні відводу суддям, висловленні заперечень проти рішень і дій головуючого в судовому засіданні, поданні письмових зауважень на протоколи судових засідань.

Прокурорам областей і прирівняним до них слід надати право безпосередньо порушувати дисциплінарне провадження щодо суддів. Крім того, у законодавстві відсутні перешкоди для порушення прокурорами дисциплінарного провадження щодо працівників апарату судів.

Існує потреба в нормативному врегулюванні етики ділових і процесуальних відносин між прокурорами і суддями.

У законодавстві потрібно посилити організаційно-правові гарантії незалежності прокурорів, зокрема встановити спеціальні гарантії політичної нейтральності прокуратури.

Слід додатково впорядкувати порядок висунення прокурорів кандидатами в народні депутати України, що має обов'язково супроводжуватися залишенням ними служби в прокуратурі.

Генеральний прокурор України не може вважатися політичним діячем і може бути достроково звільненим з посади лише з підстав, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Для підтримання авторитету Генерального прокурора України і сталості його посадового становища необхідно передбачити в Законі «Про прокуратуру» підвищені вимоги до претендентів на цю посаду.

Слід удосконалити процедуру призначення Генерального прокурора, установивши для цього чіткі строки і передбачивши альтернативний порядок висунення кандидатур. Необхідно встановити, що розгляд питання про висловлення недовіри Генеральному прокурору може бути ініційовано не менше ніж 50 народними депутатами.

Потрібно вжити додаткових заходів, спрямованих на розподіл функцій між окремими органами, що становлять прокурорську систему, зокрема:

- створити міжобласні управління Генеральної прокуратури України для участі в розгляді справ в апеляційному порядку в судах міжрегіонального рівня;
- перерозподілити функції між міськими прокуратурами в містах обласного значення і районними прокуратурами в цих містах шляхом закріплення за останніми функцій підтримання державного обвинувачення і представництва інтересів громадянина і держави в місцевих загальних судах.

Досудове слідство в кримінальних справах про злочини, вчинені народними депутатами України, Прем'єр-міністром України і членами Уряду, необхідно покласти безпосередньо на Генеральну прокуратуру України.

Дієвим механізмом контролю за діяльністю органів прокуратури на рівні області, району чи міста могло би стати щорічне інформування прокурором відповідної місцевої ради про стан дотримання законності на підвідомчій території та про результати роботи прокуратури.

1. The Constitution of Mongolia 1992 [Electronic recourse]. – Access mode : [http://www.mongolianembassy.us/eng\\_foreign\\_policy/the\\_constitution\\_of\\_mongolia.php](http://www.mongolianembassy.us/eng_foreign_policy/the_constitution_of_mongolia.php).
2. The Constitution of the Republic of Poland [Electronic recourse]. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
3. Абдуллаев М. И. Проблемы теории государства и права : учеб. для вузов / М. И. Абдуллаев, С. А. Комаров – СПб., 2003. – 576 с.
4. Абдуллина Р. Р. Теоретические взгляды на место прокуратуры в государственном механизме постсоветской России / Р. Р. Абдуллина // Вестник Башкирского университета. – 2001. – № 1. – С. 56–58.
5. Абрамов Н. О. О прокуратуре : общий надзор и предъявление исков в судах / Н. О. Абрамов // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1998. – № 4. – С. 3–5.
6. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К., 1979. – 150 с.
7. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2. : Д–Й. – 1999. – С. 195.
8. Административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 1999. – 726 с.
9. Адміністративне право України : підручник / за ред. академіка С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 894 с.
10. Актуальные вопросы советской юридической науки. – Ч. 2 / [отв. ред. В. Я. Чеканов та ін.]. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – 176 с.
11. Алексеев А. И. Профессия прокурор / А. И. Алексеев, В. Б. Ястребов. – М. : Юрист, 1998. – 140 с.
12. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
13. Алексеев С. С. Проблемы истории государства и права / С. С. Алексеев. – М., 1987. – 448 с.
14. Алехин А. П. Исследование вопросов компетенции органов управления / А. П. Алехин // Вестник МГУ. Серия «Право». – 1973. – № 2. – С. 91–94.
15. Альбицкий П. Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры / П. Д. Альбицкий ; [под ред. В. А. Болдырева]. – М. : Госюриздат, 1956. – 140 с.
16. Альшевский Т. В. Образцы судебных документов по уголовным делам : практ. пособ. / Т. В. Альшевский ; [отв. ред. Г. З. Анашкин]. – М. : Юрид. лит., 1976. – 192 с.
17. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 році // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 19–34.
18. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
19. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
20. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.
21. Афанасьев В. Г. Некоторые проблемы управления в развитом социалистическом обществе / В. Г. Афанасьев // Научное управление обществом. – Вып. 13. – М., 1960. – С. 77–81.
22. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 20 с.
23. Баженов В. А. Участие прокуратуры в правоохранительной деятельности / В. А. Баженов, Ю. А. Агафонов // Актуальные проблемы деятельности прокуратуры : сб. науч. трудов. – М. : НИИ Генпрокуратуры РФ., 1994. – С. 84–91.
24. Байтин М. И. Механизм современного Российского государства / М. И. Байтин // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 4–15.
25. Бакаев Д. М. Сущность, задачи, формы и методы прокурорского надзора за соблюдением законов органами дознания и досудебного следствия : учеб. пособ. / Д. М. Бакаев, И. Ф. Цимбалыстенко. – Х. : ИПК, 1997. – 43 с.
26. Бакаев Д. Прокурорский надзор за законностью избрания мер пресечения в стадии предварительного расследования : учеб. пособ. / Бакаев Д., Зеленецкий В., Финько Д. – Х. : ИПК, 1989. – 96 с.
27. Бакаев Д. М. Вопросы взаимодействия общего надзора и надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в деятельности районной (городской) прокуратуры : учеб. пособ. / Д. М. Бакаев. – Х. : Филиал Ин-та повышения квалифик. руковод. кадров прокуратуры СССР, 1988. – 44 с.
28. Бандурка А. М. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ : науч.-практ. пособ. / А. М. Бандурка, А. В. Горбачев. – К., 1994. – 160 с.
29. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підруч. / О. М. Бандурка. – Ч. 1. – Х. : Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
30. Бандурка О. М. Прокуратура: думки про її організацію / О. М. Бандурка // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–43.

31. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 21 с.
32. Бачинин В. А. Антитеза естественного и позитивного права: философско-культурологический анализ / В. А. Бачинин // *Общественные науки и современность*. – 1999. – № 6. – С. 76–82.
33. Безлепкин Б. Т. Уголовный процесс России : учеб. / Б. Т. Безлепкин. – М. : Юрист, 2004. – 730 с.
34. Березка С. В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и в Украине : Сравнительно-правовой аспект : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Березка. – М., 2003. – 210 с.
35. Березовская С. Г. Акты прокурорского надзора / С. Г. Березовская // *Социалистическая законность*. – 1969. – № 3. – С. 28–32.
36. Березовская С. Г. Правовые гарантии законности в СССР / Березовская С. Г., Каминская В. И., Лебедев М. П. – М. : Изд-во АН СССР, 1962. – 475 с.
37. Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. Д. Берензон. – М., 1977. – 29 с.
38. 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.
39. Берензон А. Д. 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.
40. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США / В. Бернхем. – К. : Україна, 1999. – 554 с.
41. Бессарабов В. Г. Координация : как она была организована / В. Г. Бессарабов, Б. В. Андреев // *Законность*. – 1996. – № 2. – С. 35–38.
42. Бессарабов В. Г. Парламентский контроль. Прокуратура. Взаимоотношения и противоречия / В. Г. Бессарабов // *Проблемы совершенства прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры) : матер. науч. конф. НИИ при Генпрокуратуре РФ*. – М., 1997. – С. 48–52.
43. Бессарабов В. Г. Прокуратура и контрольные органы России : монография / В. Г. Бессарабов. – М. : НИИ Генпрокуратуры РФ, 1999. – 194 с.
44. Бессарабов В. Г. Понятие правового статуса адвоката / В. Г. Бессарабов, М. А. Коссаре // *Право и политика*. – 2005. – № 11. – С. 16.
45. Бирюков Е. Международное сотрудничество правоохранительных органов в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией / Е. Бирюков // *Законность*. – 1999. – № 9. – С. 41–42.
46. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю / В. Т. Білоус. – К., 2002. – 449 с.

47. Бобровник С. В. Нормативно-правовой акт / С. В. Бобровник, В. П. Нагребельный // *Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]*. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – С. 192.
48. Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М. : Юрист, 2001. – 256 с.
49. 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.
50. 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.
51. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Советская энциклопедия. – 1972. – Т. 8. – 592 с.
52. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. Прохоров – М. : Науч. изд-во БРЭ, Санкт-Петербург : Норинт, 1997. – 1456 с.
53. Бориславський Л. В. Процедура / Л. В. Бориславський // *Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]* – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 185–186.
54. Ботоева Ч. К. Совершенствование деятельности государственного аппарата (по материалам Киргизской Республики) : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ч. К. Ботоева. – М., 2000. – 20 с.
55. Бринцев В. Нормативне і організаційне забезпечення участі представників народу у здійсненні правосуддя / В. Бринцев // *Право України*. – 2004. – № 5. – С. 28–31.
56. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. – Т. XXV / под общ. ред. К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. – СПб., 1898. – 958 с.
57. 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.
58. Быкова Е. В. Прокуратура во Франции / Е. В. Быкова // *Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы : сб. науч. трудов*. – М., 1997. – С. 199–207.
59. Бюлетень НКЮ УСРР. – Х., 1922. – № 9. – С. 70–73.
60. Валюх В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у господарському суді / В. Валюх // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – № 4. – С. 92–95.
61. Валюх В. Деякі аспекти правозахисної функції прокуратури // *Матеріали VII регіональної науково-практичної конференції (13–14 лютого*

- 2001, м. Львів) / В. Валюх. – Л. : Юрид. фак. Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2001. – С. 187–193.
62. Васильєв Г. А. Виступ на нараді при Президентові України 29.01.2004 р. / Г. А. Васильєв // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 2. – С. 3–9.
63. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 слів / В'ячеслав Тимофійович Бусел (автор., кер. проекту, гол. ред.). – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1428 с.
64. Вернидубов І. В. Функції прокуратури на перехідний період / І. В. Вернидубов // Право України. – 1998. – № 2. – С. 7–9.
65. Верстюк В. Ф. Українська Центральна Рада : навч. посіб. / Верстюк В. Ф. ; Міжнародний фонд «Відродження». – К. : Заповіт, 1997. – 341 с.
66. 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. – Вып. 1. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1989. – С. 3–19.
67. Висновок комісії «за демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо проекту Конституції України 17–18 травня 1996 р. – Страсбург, 1996. – 12 с.
68. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
69. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
70. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 794.
71. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
72. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.
73. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
74. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.
75. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
76. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
77. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – С. 21.
78. Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 2. – С. 34.
79. Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 6. – С. 6–16.
80. Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71–77.
81. 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 Воронеж. ун-та, 1981. – С. 113–118.
82. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.

83. Вступ до теорії правових систем / [О. В. Зайчук, В. С. Журавський, Н. М. Оніщенко та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2006. – 430 с.
84. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : учеб. [для вузов] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М., 2001. – 642 с.
85. Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов советского государства / Б. Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1982. – 184 с.
86. Гевко В. В. Використання непроцесуальної інформації під час доказування у стадії попереднього розслідування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В. В. Гевко. – К. : УАВС, 1996. – 20 с.
87. Голіна В. В. Злочинності – організовану протидію / В. В. Голіна. – Х. : Рубікон, 1998. – 126 с.
88. Голомша А. Координація діяльності – протидія злочинності / А. Голомша // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5. – С. 123–126.
89. Господарський процесуальний кодекс України – Офіц. вид. – № 11. – К. : Форум, 2007. – 102, [1] с.
90. Государственные органы зарубежных стран, исполняющие функции, сходные с функциями прокуратуры в СССР // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1991. – № 131. – С. 33–45.
91. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. – Офіц. изд., действующая редакция. – М. : Экзамен, 2007. – 158 с.
92. Григонис Е. П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 / Е. П. Григонис. – СПб., 2000. – 42 с.
93. Григорян Л. Л. Теоретические и конституционные основы механизма Советского государства : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л. Л. Григорян. – М., 1989. – 17 с.
94. Гринь Л. Деякі питання організації роботи в прокуратурі району (міста) / Л. Гринь // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 43–49.
95. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / Л. Р. Грицаєнко. – К. : Біноватор, 2006. – 400 с.
96. Грошевий Ю. Організація судових та правоохоронних органів / Ю. Грошевий, І. Марочкін та ін. – Х. : Право, 2000. – 212 с.
97. Грошевий Ю. Прокуратура в системі поділу влади / Ю. Грошевий // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1. – С. 61–63.
98. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р. Е. Гукасян. – Саратов : СЮИ, 1970. – 192 с.
99. Гусарев В. Контролюючі органи і прокурорський нагляд / В. Гусарев, М. Руденко // Право України. – 1995. – № 1. – С. 17–19.

100. Давид Рене. Основные правовые системы современности / Рене Давид ; пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова. – М. : Прогресс, 1988. – 495 с.
101. Давиденко Л. М. Деятельность районной (городской) прокуратуры по предупреждению преступной бесхозяйственности в промышленности и строительстве : уч. пособ. / Л. М. Давиденко, В. Б. Ястребов. – Х., 1983. – 130 с.
102. Давиденко Л. М. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України / Л. М. Давиденко // Право України. – 1997. – № 6. – С. 43–46.
103. Давиденко Л. Соціально-психологічні методи управління колективом районної, міської прокуратури / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 25–28.
104. Давыденко Л. М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры : автореф. дисс. на соискание науч. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. М. Давыденко. – Х., 1989. – 42 с.
105. Дашков Г. Прокуратура ФРГ / Г. Дашков, В. Качаев // Законность. – 1995. – № 11. – С. 50–53.
106. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
107. Декрет Совета Народных Комиссаров Украины «О суде (декрет и временное положение)» от 19.02.1919 г. // СУ УСРР. – 1919. – № 11. – С. 162–163.
108. Добродумов П. О. Правове регулювання місцевого самоврядування : навч.-метод. посіб. / Добродумов П. О., Завгородня В. М., Чернявський А. Л. – Суми : Нота бене, 2007. – 68 с.
109. Додонов В. Н. Прокуратура в России и за рубежом : сравнительное исследование / В. Н. Додонов, В. Е. Крутских. – М., 2001. – 182 с.
110. Долгова А. И. Формы прокурорского надзора / А. И. Долгова. // Вопросы прокурорского надзора : сб. науч. трудов. – М., 1972. – С. 48–56.
111. Долежан В. В. Содержание и структура прокурорско-надзорного процесса / В. В. Долежан // Закон Украины «О прокуратуре» : теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции / Украинская юридическая академия. – К., 1992. – С. 13–16.
112. Долежан В. В. Актуальні проблеми роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури / В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 53–58.
113. Долежан В. В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту / В. В. Долежан // Радник юстиції. – 2006. – № 1. – С. 16–16.

114. Долежан В. В. Співвідношення управлінських і процесуальних відносин у діяльності прокуратури / В. В. Долежан // Вісник прокуратури. – 2006. – № 9. – С. 58–64.
115. Долежан В. В. Вплив прокурора на поведінку посадових осіб при реалізації ним наглядових повноважень / В. В. Долежан // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 31–38.
116. Долежан В. В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В. В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–21.
117. Долежан В. В. Прокурор і суддя: проблеми взаємовідносин у судовому процесі / В. В. Долежан // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 38–43.
118. Долежан В. В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції / Долежан В. В. // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 383–385.
119. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.11 / В. В. Долежан – М., 1991. – 48 с.
120. 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.
121. Долежан В. В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 117–123.
122. Долежан В. Вимоги до прокурорів-обвинувачів у світлі рекомендацій Ради Європи / В. Долежан, Ю. Полянський // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 9–13.
123. Домбровський С. «Загальний нагляд». Яким він є / С. Домбровський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 5–6.
124. Долежан В. В. Призначення та звільнення керівників Генеральної прокуратури України: підстави, строки, процедура / В. В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 3. – С. 44–50.
125. Дубинский А. Я. Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы / А. Я. Дубинский. – К. : Наук. думка, 1984. – 182 с.
126. Дубовицкий В. Н. Понятие органа исполнительной власти / В. Н. Дубовицкий // Право и демократия : сб. научн. трудов. – Вып. 16 / под ред. В. Н. Бибило и др. – Минск : БГУ, 2005. – С. 55–68.
127. Дунас Т. Прокурор у цивільному процесі іноземних держав / Т. Дунас // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 109–113.
128. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Международные акты о правах человека : сб. документов. – М. : НОРМА, 2000. – С. 539–569.

129. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания // Международные акты о правах человека : сб. документов. – М. : НОРМА, 2000. – С. 620–623.
130. Європіна І. Координаційна діяльність прокуратури / І. Європіна // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 8. – С. 30–35.
131. Ермолова Т. Ю. Правотворческая деятельность органов прокуратуры как элемент правозащитной роли государства / Т. Ю. Ермолова // Современное право. – 2005. – № 10. – С. 12–14.
132. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 317 с.
133. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє / [Л. Давиденко, Є. Суботін, О. Червякова та ін.] // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23–27.
134. Закон Беларуси «О прокуратуре Республики Беларусь» от 29.01.1993 р. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993 р. – № 10. – Ст. 95. – № 23. – Ст. 427.
135. Закон і бізнес. – 2008. – № 16. – С. 14.
136. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 «О прокуратуре» (с изм. и доп. по сост. на 22.05.2007 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?uid=2FAB25DA-2581-47C4-8990-88B4698452A1&doc\\_id=1004024](http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?uid=2FAB25DA-2581-47C4-8990-88B4698452A1&doc_id=1004024).
137. Закон України «Про прокуратуру»: наук.-практ. коментарій / Д. М. Бакаєв, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан [та ін.] – Х. : Рита, 1993. – 163 с.
138. Законодательство Петра I / [В. М. Клеандрова и др.]. – М. : Юрид. лит., 1997. – 878 с.
139. 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.
140. Звирбуль В. К. Прокурорский надзор в борьбе с преступлениями / В. К. Звирбуль. – М., 1971. – 123 с.
141. 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.
142. Зеленецкий В. С. Возбуждение уголовного дела : науч. изд. / В. С. Зеленецкий. – Х. : КримАрт, 1998. – 340 с.
143. Зеленецкий В. С. Методологические основы борьбы с преступностью : учеб. пособ. / В. С. Зеленецкий. – Х. : ИПК, 1989. – 96 с.
144. ЗУ УСРР. – 1922. – № 39. – Ст. 588.

145. Исакова М. К. Механизм Советского общенародного государства : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М. К. Исакова. – Саратов, 1984. – 18 с.
146. Италия. Конституция и законодательные акты / [отв. ред. В. А. Туманов]; пер. с ит. – М. : Прогресс, 1988. – 392 с.
147. 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.
148. Історія держави і права України : підруч. для юрид. вищ. навч. закл. / [В. Д. Гончаренко, О. Л. Копиленко, О. М. Мироненко та ін.] ; за ред. М. Й. Рогожина. – К. : Ін Юре, 1996. – 448 с.
149. Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади? / М. Йоффе // Право України. – 1995. – № 8. – С. 25–27.
150. 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).
151. Кампо В. Українські реформи: політика і право / В. Кампо. – К. : 1995. – 29 с.
152. Каркач П. М. Державне обвинувачення в суді : конституційна функція прокуратури : метод. посіб. / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2007. – 208 с.
153. Каркач П. М. Координаційна діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю / Каркач П. М., Кривобок В. В., Синчук В. Л. – Х., 2002. – 127 с.
154. Каркач П. М. Прокурорський нагляд в Україні / П. М. Каркач, І. Е. Марочкін. – Х. : Одісей, 2005. – 240 с.
155. Карлин А. Прокурор в арбитражном процессе : усиление принципов состязательности и равноправия сторон / А. Карлин // Законность. – 1996. – № 5. – С. 2–7.
156. Кас'яненко Ю. Я. Методологія юридичної науки / Ю. Я. Кас'яненко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 3 : К–М. – 2001. – С. 618–619.
157. Ким Ю. В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности : генезис института, функции, тенденции развития (государственно-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Юрий Владимирович Ким. – Кемерово, 1992. – 232 с.
158. Ківалов С. В. Прокуратура на початку третього тисячоліття / С. В. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2000. – № 4. – С. 23–25.

159. Клименко В. М. Проблеми встановлення доказів в оперативно-розшуковій інформації / В. М. Клименко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 1999. – № 1. – С. 10–12.
160. Клочков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация / В. В. Клочков // Прокуратура. Законность. Государственный контроль : сб. науч. трудов. – М. : Манускрипт, 1995. – С. 4–13.
161. Клочков В. Г. Історія прокуратури України / В. Г. Клочков. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : НТВ «Правник», 2004. – 245 с.
162. Ключевский В. О. Сочинения : в 8 т. / В. О. Ключевский. – М. : Социально-экономическая литература, 1958. – Т. 5 : Курс русской истории. – 503 с.
163. Кобзев Ф. М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Ф. М. Кобзев. – М., 1999. – 44 с.
164. Кобилецкий М. М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1978–1923) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М. М. Кобилецкий. – Л., 1998. – 16 с.
165. 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.
166. Ковальчук І С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.10 / І. С. Ковальчук. – Одеса, 2008. – 20 с.
167. Когутич І. І. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій / І. І. Когутич ; за ред. проф. В. Т. Нора. – К. : Атіка, 2004. – 352 с.
168. Кодекс законів про працю України. Станом на 1 вересня 2000 року : наук. видання. – К. : Атіка, 2000. – 96 с.
169. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К. : Атіка, 2006. – 176 с.
170. Козаченко І. П. Оперативно-розшукова діяльність / І. П. Козаченко // 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. 4 : Н–П. – 2002. – С. 270–272.
171. Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми / І. Козьяков // Право України. – 2000. – № 1. – С. 32–35.
172. Коз'яков І. Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності / І. Коз'яков // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 63–69.
173. Козир П. Особливості координаційної діяльності у боротьбі із злочинністю / П. Козир // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 96–99.

174. Козлов А. Ф. О сущности прокурорского надзора в СССР / А. Ф. Козлов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – Свердловск, 1989. – С. 26–28.
175. Козлов Ю. М. Административное правоотношение / Ю. М. Козлов. – М., 1976. – 302 с.
176. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 247 с.
177. Комаров С. А. Государство в политической системе общества / С. А. Комаров // Общая теория государства и права. Академический курс : – в 2 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – М., 1998. – Т. 1. Теория государства. – С. 244–245.
178. Комаров С. А. Теория государства и права / С. А. Комаров, А. В. Малько : [учеб.-метод. пособие]. – М. : Норма-Инфра-М, 1999. – 448 с.
179. Коментарі до законопроекту про внесення змін до Конституції прокуратури стосовно прокуратури / Д. Гамільтон, заст. представник ; Венеціанська комісія. – Страсбург. – 2 червня 2006 р. – 12 с.
180. Комментарий к Закону «О прокуратуре СССР» / под ред. А. М. Рекунова. – М. : Юрид. лит., 1984. – 224 с.
181. 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.
182. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Международные акты о правах человека : сб. документов. – М. : НОРМА, 2000. – С. 226–237.
183. 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>.
184. Кондаков Н. Н. Логический словарь-справочник / Н. Н. Кондаков. – 2-е изд. – М. : Наука, 1975. – 720 с.
185. Кони А. Ф. Собрание сочинений : в 8 т. / А. Ф. Кони. – Т. 4. – М., 1967. – 544 с.
186. Кони А. Ф. Собрание сочинений : в 8 т. / А. Ф. Кони. – Т. 5. – М., 1968. – 535 с.
187. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. : учеб. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – Т. 1–2. Часть общая – 784 с.
188. Конституция (Основной Закон) Эстонской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 623–660.
189. Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев,

- Н. А. Михалева (отв. ред.)). – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 55–104.
190. Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 175–209.
191. Конституция Киргизской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 268–308.
192. Конституция Латвийской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 572–581.
193. Конституция Литовской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 582–622.
194. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.trybunal.gov.pl/constit/constitu/constit/mexico/mexico-r.htm>.
195. Конституция на Република България [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=bg>.
196. Конституция Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 105–133.
197. Конституция Республики Молдова // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 309–355.
198. Конституция Республики Таджикистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 400–423.
199. Конституция Республики Узбекистан от 08.12.1991 г. с изм. и доп. от 28.12.1993 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 450–496.
200. Конституция Российской Федерации // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 356–399.
201. Конституция Туркменистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 424–449.

202. Конституция Федеративной Республики Бразилия // Конституции зарубежных стран / сост. В. Н. Дубровин. – М. : Юрлитинформ, 2001. – С. 350–352.
203. 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.
204. Конституція Албанії 1998 року // Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : навч. посіб. / Л. Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2006. – С. 221.
205. 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.
206. Конституція Румунії від 21 листопада 1981 р. // Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : навч. посіб. / Л. Р. Грицаєнко. – К. : БІНОВАТОР, 2006. – С. 233.
207. Конституція України. – К. : Велес, 2007. – 48 с.
208. Коляхин Л. Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Коляхин Л. Г. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – 200 с.
209. Копиленко О. Л. Держава і право України 1917–1920 : навч. посіб. / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
210. Корж В. П. Державне обвинувачення / В. П. Корж // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2. : Д–Й. – 1999. – С. 113.
211. Корнеева Л. Где быть следственному аппарату? / Л. Корнеева // Социалистическая законность. – 1991. – № 2. – С. 27–29.
212. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю : нагляд і взаємодія : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Т. Корнякова. – О., 2004. – 20 с.
213. Корнякова Т. Актуальні проблеми координаційної діяльності прокуратури / Т. Корнякова // Право України. – 2004. – № 9. – С. 13–16.
214. Корнякова Т. Захист прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів / Т. Корнякова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 7. – С. 7–15.
215. Корнякова Т. Проблемні питання на окремих напрямках наглядової діяльності / Т. Корнякова // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 18–29.
216. Коробейников Б. В. Методические основы работы прокурора по общему надзору : учеб. пособ. / Б. В. Коробейников. – М. : ИПК руковод. кадров прокуратуры СССР, 1987. – 114 с.
217. Костенко Н. Прокуратура – опора президентской власти / Н. Костенко // Российская юстиция. – 1994. – № 11. – С. 25–27.
218. Костенко О. М. Культура і Закон у протидії злочинності : монографія / О. М. Костенко. – К. : Атіка, 2008. – 356 с.



219. Костицький М. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. Костицький // *Суди в Україні*. – К., 1999. – С. 5–12.
220. Косюта М. В. Актуальні проблеми забезпечення законності в діяльності місцевих органів влади / М. В. Косюта // *Право України*. – 2001. – № 12. – С. 61–64.
221. Косюта М. В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорського нагляду : монографія / М. В. Косюта. – Одеса : Юрид. л-ра, 2000. – 264 с.
222. Косюта М. В. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорського представництва / М. В. Косюта // *Юридичний вісник*. – 2001. – № 2. – С. 144–148.
223. Косюта М. В. Правове регулювання представницької функції прокуратури / М. В. Косюта // *Право України*. – 1997. – № 12. – С. 53–57.
224. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : монографія / М. В. Косюта. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 376 с.
225. Косюта М. В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів / М. Косюта // *Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності : зб. наук. праць / Ін-т підв. кваліфікації Генеральної прокуратури України*. – Х., 1999. – С. 169–177.
226. Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. / М. Косюта. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 312 с.
227. Котляр В. Суд присяжних – правовий атавізм / В. Котляр // *Юридичний вісник України*. – 2001. – № 10. – С. 11.
228. Котляр В. Суд присяжних не для України / В. Котляр // *Право України*. – 1998. – № 9. – С. 72–73.
229. Кравчук В. В. Совершенствование организации работы районной, городской прокуратуры : автореф. дисс. на соискание наук. степени канд. юрид. наук / В. М. Кравчук. – М., 1990. – 18 с.
230. Кравчук В. М. Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. М. Кравчук. – Одеса, 2008. – 20 с.
231. Красноокий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду / О. Красноокий // *Право України*. – 1998. – № 3. – С. 88–90.
232. Кримінальний кодекс України : за станом на 15 квітня 2005 р. : офіц. вид. – К. : Парламентське вид., 2005. – 178 с.
233. Кримінально-виконавчий кодекс України : наук.-практ. коментар / А. Х. Степанюк, І. С. Яковець ; за заг. ред. А. Х. Степанюка – Х. : Одісей, – 2008. – 560 с.

234. Кримінально-процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар / за заг. ред. В. Т. Маляренка, Ю. П. Алентіна. – Х. : Одісей, 2008. – 944 с.
235. Кримінально-процесуальний кодекс України. – Офіц. вид. – К., 2007. – 272 с.
236. Кримінально-процесуальні аспекти оперативно-розшукової діяльності / Ю. Грошевий, Е. Дідоренко, Б. Розовський // *Право України*. – 2003. – № 1. – С. 73–78.
237. Кубко Є. Б. Координація / Є. Б. Кубко // *Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 3 : К–М. – 2001. – С. 345–346.*
238. Кузин М. М. Суд присяжних: законодавче закріплення і проблеми впровадження у кримінальне судочинство України / М. М. Кузин / *Адвокат*. – 2006. – № 2. – С. 18–25.
239. Кузинов А. Д. Система правоохранительных органов : учеб. пособ. / Кузинов А. Д. – Волгоград : Высш. школа МВД РФ, 1999. – 254 с.
240. Куйбіда Р. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи / Куйбіда Р. ; [відп. ред. І. Б. Коліушко]. – К. : Атіка, 2004. – 286 с.
241. Кулаков В. В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. В. Кулаков. – Х., 1999. – 20 с.
242. 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.
243. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 292 с.
244. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : підруч. для студ. вищих навч. закл. / М. Й. Курочка, М. М. Каркач ; [Е. О. Дідоренко (ред.)]. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 424 с.
245. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність / М. Й. Курочка ; [Е. О. Дідоренко (ред.)]. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. – 174 с.
246. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 278 с.
247. Лаптев П. Не делайте из Евросуда фетиш! / П. Лаптев // *Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии : Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати*. – 2006. – № 1. – С. 136–137.
248. Ларин А. М. Иного пути для нас нет : открытое письмо противникам суда присяжных / А. М. Ларин // *Российская юстиция*. – 1999. – № 2. – С. 8–9.

249. Левіна Ю. Процесуальний статус прокурора в цивільному судочинстві на сучасному етапі / Ю. Левіна // Прокуратура, людина, держава. – 2005. – № 4. – С. 34–39.
250. Левченя М. К. Гарантія незалежності прокурорської діяльності в Законі України «О прокуратурі» / М. К. Левченя // Закон України «О прокуратурі»: теорія і практика його застосування: кратк. тези док. і науч. сообщ. респ. научн.-практ. конф. / Юрид. академія. – Х., 1992. – С. 25–26.
251. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Т. 34. – 5-е изд. – М., 1981. – 584 с.
252. Лисенков С. Л. Поділ влади / С. Л. Лисенков // Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5: П–С. – 2003. – С. 606.
253. Литвинов О. М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів в Україні / О. М. Литвинов. – Херсон: Олді-плюс, 2003. – 311 с.
254. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» / С. Лихова // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76.
255. Ломовский В. Д. О дифференциации материального и процессуального в области прокурорского надзора / В. Д. Ломовский // Вопросы развития и защиты прав граждан: межвузовский темат. сб.; [Р. Е. Гукасян (отв. ред.)]. – Калинин, 1977. – С. 75–87.
256. Ломовский В. Д. О понятии и значении прокурорского надзора в современных условиях / В. Д. Ломовский // Закон и право. – 2001. – № 2. – С. 24–28.
257. Ломовский В. Д. Прокурорско-надзорные правоотношения / В. Д. Ломовский. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1987. – 159 с.
258. 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.
259. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: учеб. для юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 393 с.
260. Лук'янчиков В. Д. Кримінальне переслідування / В. Д. Лук'янчиков, А. А. Музика // Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 3: К–М. – 2001. – С. 400.
261. Максимюк А. Нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності / А. Максимюк, Ю. Фігурський // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 10. – С. 44–50.
262. Малько А. В. Суб'єктивне право і законний інтерес / А. Малько // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 30–48.
263. Маляренко В. Позитиви і негативи суду присяжних / В. Маляренко // Право України. – 2000. – № 3. – С. 3–12.

264. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури / Г. Мамедов // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 3. – С. 76–81.
265. Манифест об учреждении министерств (1802 г., сентября 8) // Хрестоматия по истории государства и права России / Ю. П. Титов. – М., 1998. – С. 232–234.
266. 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.
267. 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.
268. Марочкін І. Є. Координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю / І. Є. Марочкін, О. М. Толочко // Організація роботи в органах прокуратури: навч. посіб. – Х., 2002. – С. 112–119.
269. Матієк С. В. Підготовка прокурора до підтримання державного обвинувачення в суді: навч. посіб. / Матієк С. В. – Х.: ШК, 1998. – 50 с.
270. Медведько О. Європейське майбутнє прокуратури України / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 3–8.
271. Медведько О. Ще одна гарантія захисту прав людини / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2003. – № 4. – С. 8–11.
272. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи 2106 (XX) от 21.12.65 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/convents/raceconv.htm>.
273. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.66 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm/>.
274. Мелкумов В. Функции советской прокуратуры / В. Мелкумов // Советское государство и право. – 1980. – № 11. – С. 89–94.
275. Методичні рекомендації щодо проведення перевірки додержання законів органами внутрішніх справ (підрозділами кримінальної міліції) при проведенні ОРД (Проект). – К., 2008. – 20 с.
276. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными // Международные акты о правах человека: сб. докум. – М.: НОРМА, 2000. – С. 190–205.
277. Мироненко Н. М. Методи управління / Н. М. Мироненко // Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К.: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 3: К–М. – 2001. – С. 617.
278. Михайленко А. Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе / А. Р. Михайленко; под ред. А. Л. Цыпкина. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1975. – 150 с.

279. 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 Интер, 1999. – 445 с.
280. Михайленко О. Р. Координація діяльності у боротьбі зі злочинністю / О. Р. Михайленко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 22–28.
281. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підруч. / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 295 с.
282. Михайленко О. Р. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини : становлення і повноваження / О. Р. Михайленко // Право України. – 2000. – № 5. – С. 104–105.
283. Михайленко О. Р. Прокуратура Франції : становлення та повноваження / О. Р. Михайленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 100–102.
284. Михайленко О. Р. Складання процесуальних актів у кримінальних справах / О. Р. Михайленко ; [ред. Г. С. Протасова]. – К. : Юрінком, 1996. – 254 с.
285. Михайленко О. Прокуратура суверенної України : час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2002. – № 48. – С. 8–12.
286. 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.
287. Михеєнко М. М. Порівняльне судове право : підруч. / Михеєнко М. М., Молдован В. В., Радзієвська Л. К. – К. : Либідь, 1993. – 328 с.
288. Мицкевич Л. А. Социальное значение административной ответственности с позиций синергетики / Л. А. Мицкевич // Административная ответственность : сб. науч. трудов. – М. : Ин-т гос-ва и права Российской академии наук, 2001. – С. 143–148.
289. Мичко М. І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичної системи / М. І. Мичко. – Донецьк : [ДІВС], 2001. – 325 с.
290. Мичко М. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю / М. Мичко // Держава і право. – Вип. 3. – К., 1999. – С. 79–93.
291. Мичко М. І. Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області / М. І. Мичко. – Донецьк : Донеччина, 2000. – 160 с.
292. 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.
293. Мудров А. Н. Проблемы реформирования прокуратуры в соответствии с Конституцией Украины / А. Н. Мудров // Проблемы організації

- прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. праць. – Х., 1998. – С. 19–23.
294. Музыка А. А. Ресоціалізація / А. А. Музыка, В. М. Пуйко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 296.
295. 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., биогр. слов. и рек. лит.]. – СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2001. – С. 238–239.
296. 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.
297. Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме советского государства / Г. А. Мурашин. – К. : Наук. думка, 1972. – 178 с.
298. Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме Советского государства : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.11. / Г. А. Мурашин. – К., 1972. – 28 с.
299. Мыцыков А. Я. Координация прокурорской деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (Оценки, возможности, перспективы) / А. Я. Мыцыков // Прокурорско-следственная практика. – М., 1999. – № 12. – С. 143–157.
300. Мычко Н. И. Прокуратура Украины : роль и место в системе государственной власти / Мычко Н. И. – Донецк : Донеччина, 1999. – 255 с.
301. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів / І. Назаров // Право України. – 2007. – № 2. – С. 85–88.
302. Национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.84 № А/RES/39/140 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/39/140&Lang=R>.
303. Невважай И. Д. О соотношении естественного и позитивного права / И. Д. Невважай // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 164–166.
304. Немеллер М. Уголовное судопроизводство и роль прокуратуры в Германии / М. Немеллер // Российская юстиция. – 1994. – № 10. – С. 28–30.
305. 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.
306. Николаева Л. Надзор прокуратуры : проблемы теории и практики / Л. Николаева // Прокурорско-следственная практика / Организация Генеральных прокуроров стран СНГ. – 1997. – № 2. – С. 82–86.

307. Николаева Л. Прокурорско-надзорные правоотношения как предмет правового регулирования / Л. Николаева // Правоведение. – 1975. – № 4. – С. 36–40.
308. 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.
309. Новий тлумачний словник української мови. – К. : Аконтіт, 2003. – Т. 3. – 976 с.
310. Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов / [сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева (отв. ред.)]. – 2-е изд. – М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. – 672 с.
311. Нор В. Т. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студ. юрид. вищ. навч. закл. / Нор В. Т. (ред.), Береський Я. О., Когутич І. І. та ін. – Львів. Націон. ун-т ім. Івана Франка. Кафедра кримінального процесу і криміналістики. – Л. : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
312. Нор В. Т. Вердикт / В. Т. Нор // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1 : А–Г. – 1998. – С. 335.
313. О мерах по усовершенствованию организации контроля и проверки поручений Президента Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1536 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 46. – Ст. 5241.
314. Оборотов Ю. Верховенство права як шлях до правової гармонії в Україні / Ю. Оборотов // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 4. – С. 5–10.
315. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / [Борисов В. В., Витрук Н. В., Гранат Н. Л. и др.]; отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 1. Теория государства. – 640 с.
316. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / [Байтин Т. И., Бережнов А. Г., Витрук Н. В. и др.]; отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2. Теория права. – 416 с.
317. Общая теория права и государства : учебник / [В. С. Афанасьев, А. Г. Братко, А. П. Герасимов, В. И. Гойман]; под ред. В. В. Лазарева. – М., 1994. – 360 с.
318. Организация работы в органах прокуратуры : текст лекции / [Л. М. Давыденко, И. И. Мычко, В. Н. Гусаров, П. М. Каркач]. – Х., 1996. – 112 с.
319. Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Правовые основы, структура, направления деятельности / [Винокуров Ю. Е., Козусев А. Ф., Коробейников Б. В. и др.] – М., 1996. – 95 с.
320. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства) : [учеб. пособ.] / Л. М. Давыде-

- нко, 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.
321. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71–75.
322. Основы конституційного права України : підруч. / за заг. ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 288 с.
323. Остаточный текст Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи від 27 вересня 2001 року щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною // Голос України. – 2001. – 17 липня.
324. Охотин Д. Н. К вопросу о понятии и содержании правового статуса прокуратуры административного округа Российской Федерации / Д. Н. Охотин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.law-n-life.ru/arch/102\\_Okhotin.doc](http://www.law-n-life.ru/arch/102_Okhotin.doc).
325. Паламар Л. М. Мова ділових паперів / Л. М. Паламар, Г. М. Кацавель. – 2-ге вид., стереотип. – К. : Либідь, 1996. – 208 с.
326. 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.
327. Пешков М. А. Функции суда, прокурора и полиции при производстве арестов и обысков в уголовном процессе США / А. М. Пешков // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 92–95.
328. Півненко В. Про незаперечність конституційного строку повноважень Генерального прокурора України / В. Півненко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 3. – С. 3–5.
329. 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.
330. Погорелький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі / М. А. Погорелький ; Рада нац. безпеки і оборони України та ін. – Х. : Арсіс, Лтд, 2007. – 574, [1] с.
331. Погорелький М. До визначення поняття «оперативно-розшукова діяльність» / М. Погорелький // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4. – С. 82–89.
332. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.
333. Погорілко В. Ф. Функції держави / В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 6. : Т–Я. – 2004. – С. 313.
334. Поддубный М. А. Организационно-правовые формы взаимодействия исполкомов Советов народных депутатов и прокуратуры : автореф.

- дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.02.02. / М. А. Поддубный – Х., 1982. – 16 с.
335. Политология. Энциклопедический словарь / [редкол. : Ю. И. Аверьянов, А. П. Афанасьев, В. С. Глаголев и др.]. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.
336. Положение о прокурорском надзоре // Советская прокуратура : сб. документов. – М., 1981. – С. 141–149.
337. Положення «Про управління кадрів», затверджене Наказом Генеральним прокурором України від 24.12.2003 р. – К., 2003. – 6 с.
338. Попов Г. Х. Функции и структура органов управления, их совершенствование / Г. Х. Попов. – М. : Экономика, 1973. – 336 с.
339. Поповченко О. І. Дізнання / О. І. Поповченко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2. : Д–Й. – 1999. – С. 209.
340. Потебенько М. О. Прокуратура України на межі третього тисячоліття / М. О. Потебенько // Право України. – 2001. – № 1. – С. 6–7.
341. 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 / Верховна Рада України. Ін-т законодавства ; [редкол. : С. Б. Гавриш та ін.] – К., 2001. – С. 80–87.
342. Потебенько М. Реформи й інститут прокурорського нагляду / М. Потебенько // Голос України. – 1998. – 1 грудня.
343. Права людини : довідник для прокурорів. – К. : Фенікс, 2005. – 166 с.
344. Прінь Л. Організація координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / Л. Прінь // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 1. – С. 27–33.
345. Про введення в дію статистичного звіту за формою № П про роботу прокурора і затвердження Інструкції : Наказ Генерального прокурора України від 29 жовтня 1996 р. № 17. – К., 1996. – 2 с.
346. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю : Указ Президента України від 02.12.2000 р. № 229-2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 267.
347. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 р. № 1466 (2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1466\(2005\).html](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1466(2005).html).
348. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

349. Про внесення зміни до Закону України «Про прокуратуру» щодо порядку звільнення Генерального прокурора України : Закон України від 4 вересня 2008 р. № 502-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73 (06.10.2008). – Ст. 2448.
350. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
351. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 08.02.2005 р. № 208/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 33. – 22 лютого.
352. Про затвердження індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 24 грудня 2003 р. № 61. – К., 2003. – 4 с.
353. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора від 30 вересня 2005 р. № 53 із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 19.09.2007 № 62. – К., 2005. – 25 с.
354. Про затвердження структури прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва : Наказ Генерального прокурора України від 12 грудня 2005 р. № 256. – К., 2005. – 3 с.
355. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
356. Про індексацію грошових доходів населення : Постанова Верховної Ради України від 3 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. 15.
357. Про координацію діяльності органів прокуратури і Військової служби правопорядку у Збройних Силах України : Наказ Генерального прокурора та Міністра оборони України від 29 серпня 2007 р. № 53/491. – К., 2007. – 5 с.
358. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
359. Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених : Постанова Верховної Ради України від 17 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 47. – Ст. 444.
360. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
361. Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора від 29 листопада 2006 р. № 6-гн. – К., 2007. – 8 с.

362. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 4-гн із змінами, внесеними Наказом Генерального прокурора України від 15 листопада 2005 р. № 4-гн-1. – К., 2005. – 6 с.
363. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4-3гн // Збірник діючих наказів Генерального прокурора України. – Одеса : ОНЮА, 2007. – С. 41–44.
364. 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 : Наказ Генерального прокурора від 26 грудня 2005 р. № 7-гн із змінами, внесеними Наказом від 12.02.2007 р. // Збірник діючих наказів Генерального прокурора України. – Одеса : ОНЮА, 2007. – С. 57–60.
365. 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. № 4/2-гн. – К., 2005. – 4 с.
366. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів : Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3-гн // Збірник діючих наказів Генеральної прокуратури України. – Одеса : ОНЮА, 2007. – С. 30–32.
367. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури : Наказ Генерального прокурора України від 20 січня 2006 р. № 2-гн. – К., 2006. – 9 с.
368. Про організацію роботи з питань первинного обліку, ведення систематичної звітності в органах прокуратури та нагляду за обліком злочинів : Наказ Генерального прокурора від 26 грудня 2005 р. № 1/3-гн. – К., 2006. – 4 с.
369. Про організацію роботи і контроль виконання в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2005 р. № 1. – К., 2005. – 7 с.
370. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 1. – К., 2005. – 9 с.
371. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності : Наказ Генерального прокурора України від 14 липня 2006 р. № 11-гн. – К., 2006. – 4 с.
372. Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення : Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 5-гн. – К., 2005. – 7 с.

373. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
374. Про позитивний досвід роботи прокуратури Чернігівської області щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавство про легалізацію грошових коштів та іншого майна, здобутого злочинним шляхом : Інформаційний лист Генеральної прокуратури від 01.08.2005 р. № 07/1-523 Вих.-05-160КВ.
375. Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: Інструкція, затверджена Наказом Генерального прокурора України від 28 грудня 2005 р. № 9-гн // Збірник діючих наказів Генерального прокурора України. – Одеса : ОНЮА, 2007. – С. 65–79.
376. Про порядок, підстави передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у кримінальних справах: Інструкція, затверджена Наказом Генерального прокурора України від 26 грудня 2005 р. № 8-гн. – К., 2005. – 24 с.
377. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII. – К., 2007. – 35 с.
378. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів : Указ Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12 (21.04.2008). – Ст. 486.
379. Про розмежування повноважень прокуратур міст і районів у містах з районним поділом: Наказ Генерального прокурора України від 26 серпня 2005 р. № 1/2 // Збірник діючих наказів Генерального прокурора України. – Одеса : ОНЮА, 2007. – С. 31–32.
380. Про розміри надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини : Указ Президента України від 16.04.1999 р. № 386/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 16. – Ст. 637.
381. Про розподіл прав і обов'язків між керівниками Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора від 23 жовтня 2007 р. № 68. – К., 2007. – 5 с.
382. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
383. Про судоустрій України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
384. Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті : Наказ Генерального прокурора від 19 вересня 2005 р. № 3/3-гн. – К., 2005. – 4 с.
385. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

386. 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.
387. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів : Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224. – 24 листоп.
388. Проблеми затримання та взяття під варту на досудовому провадженні по кримінальній справі / [Борисов В. І., Глинська Н. В., Зеленецький В. С., Шило О. Г.] ; Інститут вивчення проблем законності Академії правових наук України. – Х., 2005. – 352 с.
389. 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.
390. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика / [В. Ф. Погорілко, Л. Т. Кривенко, В. Б. Авер'янов 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.
391. Програми і методичні рекомендації по курсу «Прокурорський нагляд в Україні». – Суми, 2001. – 146 с.
392. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внесений Президентом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/content/const\\_proekt.html](http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html).
393. Проект Кримінально-процесуального кодексу України № 1233 від 13.12.2007 р., внесений народними депутатами України Мойсиком В. Р., Вернидубовим І. В., Ківаловим С. В., Кармазіним Ю. А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=31115&pf35401=114036](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31115&pf35401=114036).
394. Прокуратура України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 4. – С. 207–210.
395. Прокуратура України : академічний курс : підруч. / В. В. Сухонос, В. П. Лакізюк, Л. Р. Грицаєнко, В. М. Руденко; за заг. ред. В. В. Сухоноса. – Суми : Університетська книга, 2005. – 566, [2] с.
396. Прокурорський надзор : учеб. / А. Я. Сухарев (ред.). – М. : Норма, 2005. – 465, [1] с.
397. Прокурорский надзор : учеб. / О. А. Галустян, А. П. Кизлик, А. В. Ендольцева. – 3-е изд. – М. : ЮНИТИ, 2006. – 399 с.
398. Прокурорський нагляд в Україні : підруч. для вузів / [Ю. М. Грошевий, О. Б. Зозулинський, І. Є. Марочкін та ін.]. – Донецьк : Національна юридична академія України, 1997. – 256 с.

399. Процессуальные акты предварительного расследования : [практ. пособие] / [С. В. Бородин и др.]. – М. : Юрид. лит., 1991. – 237 с.
400. Рабінович П. М. Акт юридичний / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія : [в 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. – С. 80.
401. Рабінович П. М. Упрочение законности как закономерность развития социализма : автореф. дисс. на соискание научной степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. М. Рабінович – М., 1979. – 37 с.
402. Рахимов Ф. Х. Основной закон Республики Узбекистан и органы прокуратуры / Ф. Х. Рахимов // Право и политика. – 2001. – № 2. – С. 72–75.
403. 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](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/EPR-RU.pdf).
404. Рекомендація Rec (2000) 19 Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 р. «Роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/prosecutors-part-in-the-system-of-criminal-trials/index.html>.
405. Репецька М. Удосконалюємо форми і методи роботи / М. Репецька // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 40–43.
406. Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : Міжнародна науково-практична конференція // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 3. – С. 6–10.
407. Решетников П. Прокуратура Республики Польша / П. Решетников // Социалистическая законность. – 1991. – № 10. – С. 64–66.
408. Рішення Конституційного суду України від 02 квітня 2008 р. // Вісник Конституційного суду України. – 2008. – № 3. – С. 7–14.
409. Рішення Конституційного суду України від 11.04.2000 р. № 4-рп/2000 // Вісник Конституційного суду України. – 2000. – № 2. – С. 17–22.
410. Рішення Конституційного суду України від 13.07.2001 № 11 рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
411. Рішення Конституційного суду України від 14 червня 2001 р. // Вісник Конституційного суду України. – 2001. – № 4. – С. 8–13.
412. Рішення Конституційного суду України від 19 травня 1999 р. // Вісник Конституційного суду України. – 1999. – № 3. – С. 12–17.
413. Роз'яснення президії Вищого господарського суду України від 22.05.2002 р. № 04-5/570 «Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам» // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 3. – С. 95–98.

414. Розпорядження Державного Секретаріату від 16 листопада 1918 р. // Вісник Державного секретаріату військових справ. – Ч. 1. – Тернопіль, 1918. – 1 груд. – С. 1–2.
415. 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.
416. Руденко М. В. Прокурор у господарському судочинстві : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / М. В. Руденко. – К. : Ін Юре, 2003. – 379 с.
417. Руденко М. В. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. В. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–32.
418. Рябцев В. П. Организация управления в органах прокуратуры / В. П. Рябцев // Социалистическая законность. – 1981. – № 9. – С. 29–31.
419. 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.
420. Рябцев В. П. Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.09 / Рябцев Валерий Петрович. – М., 1985. – 379 с.
421. Рябцев В. П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры / В. П. Рябцев // Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник. – М. : Юрист, 2000. – С. 65–71.
422. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В. М. Савицкий. – М. : Наука, 1975. – 320 с.
423. Савонюк Р. Суд присяжных: яким йому бути / Р. Савонюк // Право України. – 1997. – № 2. – С. 69–73.
424. Сапожников Н. И. Некоторые проблемы управления деятельностью прокуроров / Н. И. Сапожников // Проблемы прокурорского надзора : тезисы сообщений научной конференции (20–21 апреля 1972 г.) / [редкол. : В. Т. Михайлов, М. Ю. Рагинский, Н. И. Сапожников, К. Ф. Скворцов]. – М., 1972. – С. 18–22.
425. Сафонов А. П. Научные основы борьбы с рецидивом преступлений средствами прокурорского надзора : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.09 / Александр Петрович Сафонов. – М., 1974. – 368 с.
426. Сборник методических указаний по вопросам общего надзора / Подготовлен отделом общего надзора Прокуратуры СССР. – М., 1960. – 75 с.
427. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 11–15.
428. 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>

429. Середа В. О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. О. Середа. – Х., 2006. – 19 с.
430. Середа Г. П. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10 / Г. П. Середа – Х., 2000. – 18 с.
431. СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.
432. СЗ РФ. – 2003. – № 48. – Ст. 4659.
433. СЗ СССР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
434. СЗ СССР. – 1934. – № 1. – Ст. 2а, 2б.
435. Сапунков В. Процессуальные проблемы представительства прокурором интересов гражданина или государства в суде / В. Сапунков // Проблемы организации прокуратуры и оптимизации ее деятельности в современных условиях : сб. науч. трудов. – Х. : ИПК Генеральной прокуратуры Украины, 1998. – С. 178–183.
436. Селезньов В. А. Важливий резерв підвищення ефективності нагляду: за додержанням законів у оперативно-розшуковій діяльності : [Про діяльність розшукових органів які не повинні залишатись поза прокурорським наглядом] / В. Селезньов // Вісник прокуратури. – 2008. – № 3. – С. 35–38.
437. Селівон М. Ф. Рішення / М. Ф. Селівон // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 335.
438. Сірий М. І. Процес у праві / М. І. Сірий // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 187.
439. Сикингер И. Прокуратура Венгрии / И. Сикингер // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28). – С. 58–61.
440. Скаун О. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / Скаун О. Ф.; МВД Украины. Университет внутренних дел. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
441. Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации / Ю. И. Скуратов // Законность. – 1997. – № 3. – С. 3–8.
442. Славский С. М. Место прокуратуры города с районным делением в структуре прокурорской системы Украины / С. М. Славский, А. С. Зимовец // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. праць – Х., 1998. – С. 75–77.



443. Слинько С. Проблеми процесуальних функцій прокуратури / С. Слинько // *Право України*. – 2003. – № 12. – С. 70–72.
444. Смирнов А. Ф. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.11 / Смирнов Александр Федорович. – М., 1998. – 291 с.
445. Смирнов А. Ф. Принятие и реализация управленческих решений в органах прокуратуры : учеб. пособ. / А. Ф. Смирнов. – М. : Прокуратура СССР, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров, 1989. – 46 с.
446. Современные Соединенные Штаты Америки : энциклопедический справочник / [В. П. Абаренков и др.]. – М. : Политиздат, 1988. – 541, [1] с.
447. 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.
448. Соломка В. Координаційна діяльність прокурорів / В. Соломка // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 3. – С. 5–9.
449. Спиридонов В. М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях / В. М. Спиридонов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. – 204 с.
450. Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учеб. / Спиридонов Л. И. – М. : Б. и., 1995. – 300, [1] с.
451. Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2006 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.scourt.gov.ua](http://www.scourt.gov.ua).
452. Стандарты профессиональной ответственности, основные обязанности и права прокуроров, принятые Международной Ассоциацией Прокуроров 23 апреля 1999 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iap-az.net/>.
453. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры : материалы «круглого стола» // *Государство и право*. – 1994. – № 5. – С. 3–34.
454. Статистична звітність ф. П. «Про роботу прокурора» по Україні за 2007 р.
455. Стрёмовский В. А. Предварительное расследование / В. А. Стрёмовский. – М. : Юрид. лит., 1989. – 182 с.
456. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса : в 2 т. / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – Т. 1. – 524 с.

457. Строчук В. М. Обязательства государств по предотвращению трансграничного ущерба в международном праве [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=899&Itemid=143](http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=899&Itemid=143).
458. СУ УССР. – 1919. – № 11. – Ст. 141.
459. Судебные и правоохранительные органы : [учебн. для вузов МВД Украины] / А. М. Бандурка, А. К. Бессмертный, В. И. Иваненко, А. С. Тяпкин. – Х. : Эспада, 1999. – 350 с.
460. Сухарев А. Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора / А. Я. Сухарев // *Социалистическая законность*. – 1988. – № 11. – С. 3–11.
461. Сухонос В. В. (мол.) Теорія держави і права : навч. посіб. / В. В. Сухонос (мол.). – Суми : Університетська книга, 2005. – 536, [8] с.
462. Сухонос В. В. Взаємовідносини прокуратури і органів радянської влади на місцях у 1922–1925 рр. / В. В. Сухонос // *Підприємництво, господарство і право*. – 2001. – № 9. – С. 91–93.
463. Сухонос В. В. Взаємодія прокуратури з органами виконавчої влади / В. В. Сухонос // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – 2008. – № 1. – С. 89–93.
464. Сухонос В. В. Визначення правового статусу прокуратури в Україні та Росії у 1917–1922 рр. / В. В. Сухонос // *Підприємництво, господарство і право*. – 2001. – № 8. – С. 97–100.
465. Сухонос В. В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури / В. В. Сухонос // *Право України*. – 2001. – № 8. – С. 103–107.
466. Сухонос В. В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / В. В. Сухонос // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2004. – № 6. – С. 7–13.
467. 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.
468. 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.
469. Сухонос В. В. Зовнішнє вираження і реалізація функцій прокуратури / В. В. Сухонос // *Держава і право : зб. наук. праць*. – Вип. 35. – К., 2007. – С. 162–171.
470. Сухонос В. В. Историко-порівняльний підхід при дослідженні функцій прокуратури / В. В. Сухонос // *Методологічні проблеми правової науки : матеріали міжнар. наук. конф. (Харків, 13–14 грудня 2002 р.)*. – Х., 2003. – С. 361–363.

471. 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.
472. 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.
473. Сухонос В. В. Місце прокуратури серед гілок влади в Україні і за кордоном / В. В. Сухонос // Вісник прокуратури. – 2007. – № 10. – С. 71–79.
474. 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.
475. Сухонос В. В. Наглядова функція прокуратури і забезпечення законності у державному управлінні / В. В. Сухонос // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 124–126.
476. 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.
477. Сухонос В. В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры / Сухонос В. В., Марочкин И. Е., Богущкий В. В.; [под общ. ред. В. В. Сухоноса]. – Сумы : Слобожанщина, 2000. – 220 с.
478. 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.
479. Сухонос В. В. Особливості прокурорського нагляду / В. В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 8. – С. 6–13.
480. 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.
481. Сухонос В. В. Про форми і методи діяльності прокуратури / В. В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4. – С. 7–14.
482. 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. праць. – Суми : ВВП «Мрія-1» ЛТД, УАБС НБУ, 2005. – Т. 12. – С. 150–154.
483. Сухонос В. В. Прокурорський нагляд за виправно-трудовими установами / В. В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 1. – С. 15–25.

484. Сухонос В. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами дізнання: історичний аспект / В. В. Сухонос // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 14–21.
485. Сухонос В. В. Прокурорський нагляд і правова реформа / В. В. Сухонос // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 6. – К., 2000. – С. 126–130.
486. 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. праць. – Т. 15. – Суми, 2006. – С. 48–58.
487. Сухонос В. В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю / В. В. Сухонос // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 94–99.
488. Сухонос В. В. Щодо концепції реформування прокуратури України / В. В. Сухонос, О. Є. Звірко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 86–90.
489. Сухонос В. В. Щодо становлення органів обвинувачення / В. В. Сухонос // Право України. – 2001. – № 5. – С. 118–122.
490. 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.
491. Тацій В. Я. Прокуратура в системі поділу влади / В. Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 27–29.
492. 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 наук.-практ. конф. / Ген. прокуратура України. – К., 1996. – С. 20–22.
493. Тевлін Р. Про поняття «Правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 53–54.
494. Темушкин О. И. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе / О. Темушкин // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры : материалы науч.-практ. конф. / [отв. ред. Сухарев А. Я.]. – М., 1997. – С. 41–47.
495. Теория государства и права : курс лекций / [М. И. Байтин, Н. А. Баринов, Ф. А. Григорьев и др.]; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – Саратов : Изд-во Саратов. ВШ МВД РФ, 1995. – 560 с.
496. Теорія держави і права : навч. посібник / [В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, А. М. Колодій та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова, С. Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

497. Теория юридического процесса : монография / под ред. Ю. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 262 с.
498. Тернавська В. М. Суд присяжних як складова частина демократичної судової влади / В. М. Тернавська // Адвокат. – 2006. – № 8. – С. 19–22.
499. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : підруч. / Тертишник В. М. – 4-те вид., доп. і перероб. – К. : АСК, 2003. – 1120 с. – (Економіка. Фінанси. Право).
500. Тертишник В. М. Суд присяжних / В. М. Тертишник // Весы Фемиды. – 2000. – № 3. – С. 18–23.
501. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. – Т. 1. – М. : ОГИЗ, 1935. – 1562 с.
502. Точилковский В. М. О концепции прокурорской власти / В. М. Точилковский // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 39–47.
503. Трагнюк Р. Р. Прокурорський нагляд за додержанням законів, що забезпечують права обвинуваченого форма : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Р. Р. Трагнюк. – Х., 2003. – 19 с.
504. Трубицына Э. М. Прокуратура некоторых буржуазных государств. Прокуратура во Франции, Италии, Японии / Э. М. Трубицына, Н. А. Якубович // Вопросы прокурорского надзора : сб. научн. трудов. – Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1972. – С. 191–198.
505. Туртовский О. Генпрокуратура просится в суд : главный надзиратель заблудился в ветвях власти / О. Туртовский // Деловая столица. – 2006. – 17 апр. – С. 2.
506. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – К. : Наук. думка, 1997. – Т. 2 : 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 424 с. – (Пам'ятки історії України. Серія V. Джерела новітньої історії).
507. Уолкер Р. Английская судебная система / Р. Уолкер ; [пер. : Т. В. Апарова, отв. ред. и предисл. : Ф. М. Решетников]. – М., 1980. – 631 с.
508. Ухвала колегії суддів Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України від 12.10.2007 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 1. – С. 23–24.
509. Федеральный Закон «О прокуратуре 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](http://genproc.gov.ru/ru/documents/legal_bases/index.shtml?item_id=28).
510. Фінько В. Д. Протест прокурора / В. Д. Фінько // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 174.

511. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 840 с.
512. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский и др. – Москва : Инфра-М, 1999. – 576 с. – (Б-ка словарей «Инфра-М»).
513. Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
514. Філософський енциклопедичний словник / гол. ред. В. І. Шинкарук. – К. : Абрис, 2002. – 540.
515. Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля / Н. Ю. Хаманева // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 86–87.
516. Харитонов О. І. Порівняльне право Європи : Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції : посіб. / О. І. Харитонов, Є. О. Харитонов – Х. : Одіссей, 2002. – 592 с.
517. Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособ. / сост. доктор юрид. наук, проф. Ю. П. Титов. – М. : Проспект, 1998. – 469 с.
518. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; [под ред. В. Г. Стрекозова]. – М. : ИПП «Отечество», 1993. – 344 с.
519. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. / К. Цвайгерт, Х. Кётц ; пер. с нем. – М. : Междунар. отнош., 2000. – Т. 1 : Основы. – 480 с.
520. Цивільний процесуальний кодекс України. – Офіційний текст. – К. : Форум, 2006. – 288 с.
521. Черкасова Т. В. Социально-правовая защищенность граждан / Т. В. Черкасова // Журнал российского права. – 2000. – № 7. – С. 100–101.
522. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин ; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М. : Юристъ, 1997. – 566, [1] с.
523. 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.
524. Шакун В. І. Влада і злочинність / Шакун В. І. – К. : Пам'ять століть, 1997. – 225 с.
525. Шахназаров Г. Х. Стадии управления и демократический контроль / Г. Х. Шахназаров // Советское государство и право. – 1969. – № 2. – С. 23–34.
526. Шевченко С. Защита человека – главная задача прокурора / С. Шевченко // Законность. – 2005. – № 10. – С. 49–54.
527. Шемшученко Ю. С. Вибране / Ю. С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2005. – 590, [1] с.

528. Шемшученко Ю. С. Державотворення і правотворення в Україні : [досвід, проблеми, перспективи] / [Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипник, І. О. Кресіна та ін.] – [К.] : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 653 с.
529. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах демократичної правової держави / Ген. прокуратура України : матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 15–19.
530. Шемшученко Ю. Прокуратура України : шляхи реформування в аспекті входження в європейський правовий простір / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.
531. Шемшученко Ю. С. Правовий статус / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 44.
532. Шемшученко Ю. С. Процесуальне право / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 187.
533. Шибіко В. П. Досудове слідство / В. П. Шибіко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2. : Д–Й. – 1999. – С. 299.
534. Шинальський О. Обговорюємо проект нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / О. Шинальський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 4. – С. 22–29.
535. Шинальський О. Тотальний контроль за діяльністю прокурора – пережиток минулого чи модель майбутньої прокуратури демократичної держави / О. Шинальський // Вісник прокуратури. – 2006. – № 9. – С. 5–6.
536. Шинальський О. Прийняття Кодексу професійної етики та поведінки прокурора – невідкладна вимога часу / О. Шинальський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 7. – С. 9–15.
537. 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.
538. Шишкін В. І. Прокуратура и правосуддя в суверенній Україні / В. І. Шишкін // Право України. – 1991. – № 1. – С. 5–7.
539. Шишкін В. І. Формування суду присяжних (досвід Іспанії) / В. І. Шишкін // Право України. – 2002. – № 2. – С. 139–143.

540. Шишкін В. І. Суд присяжних / В. І. Шишкін // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 689–690.
541. Шульженко Ю. Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации / Ю. Л. Шульженко; Институт государства и права РАН. – М., 1999. – 42 с.
542. Шумило М. Є. Обвинувачення / М. Є. Шумило // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – С. 206.
543. Шумський П. В. Прокуратура України : навч. посіб. для студ. юрид. вузів і фак. / П. В. Шумський. – К. : Вентурі, 1998. – 336 с.
544. Шумський П. Представництво прокурора в суді / П. Шумський // Право України. – 1998. – № 2. – С. 24–27.
545. Щегель Н. І. Кримінальне переслідування : зміст і форма : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Н. І. Щегель. – Одеса, 2007. – 18 с.
546. Щур В. Ф. Про значення конституційного статусу прокуратури / В. Ф. Щур // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. / Генеральна прокуратура України. – К., 1996. – С. 34–37.
547. Экономический и юридический словарь : 13 500 терминов : науч. издание / гл. ред. А. Н. Азрилиян. – М. : Институт новой экономики, 2004. – 1088 с.
548. Ющенко передає частину повноважень МВС прокуратурі // Персонал-плюс. – 2008. – № 4 (256). – С. 4–5.
549. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Якимчук Микола Костянтинович. – Чернівці, 2002. – 443 с.
550. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика : монографія / Якимчук М. К.; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 439 с.
551. Якимчук М. К. Прокуратура України на етапі реформування / М. К. Якимчук // Правова держава. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 362–371.
552. Яновська О. Г. Відродження суду присяжних в Україні та здійснення захисту у кримінальних справах / О. Г. Яновська // Адвокат. – 2006. – № 1. – С. 28–31.

Наукове видання

Сухонос Віктор Володимирович

**Правові та організаційні аспекти  
розвитку прокуратури України в сучасних умовах**

Монографія

Головний редактор В.І. Кочубей  
Технічний редактор А.О. Литвиненко  
Дизайн обкладинки і макет В.Б. Гайдабрус  
Комп'ютерна верстка О.І. Молодецька, А.О. Литвиненко

Підписано до друку 15.04.2010.  
Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Скулбук.  
Друк ризограф. Ум. друк. арк. 19.1. Обл.-вид. арк. 16.5.  
Тираж 300 прим. Замовлення № 92

Відділ реалізації  
Тел./факс: (0542) 78-66-12, 78-83-57  
E-mail: info@book.sumy.ua

ТОВ «ВТД «Університетська книга»  
40030, м. Суми, вул. Кірова, 27, 5-й пов.  
E-mail: publish@book.sumy.ua  
www.book.sumy.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 489 від 18.06.2001

Віддруковано на обладнанні ВТД «Університетська книга»  
вул. Кірова, 25, м. Суми, 40030, Україна  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 489 від 18.06.2001