

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

СУХОНОС ВІКТОР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 343.163(477)(043.5)

**ПРОКУРАТУРА В МЕХАНІЗМІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ:
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Спеціальність 12.00.10 - судоустрій; прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Одеса-2009

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у відділі конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Науковий консультант доктор юридичних наук, професор
ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович,
академік НАН України, директор
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ДАВИДЕНКО Леонід Михайлович,
Харківський національний університет
ім. В.Н. Каразіна, професор кафедри
державно-правових дисциплін, професор;

доктор юридичних наук, професор
КОСЮТА Михайло Васильович,
Прокуратура Дніпропетровської області,
прокурор;

доктор юридичних наук, професор
ЯКИМЧУК Микола Костянтинівич,
Національна академія прокуратури України,
перший проректор

Захист відбудеться 18 грудня 2009 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 Одеської національної юридичної академії за адресою 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 12 листопада 2009 р

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

П.П. Музиченко

ЗАГАЛЬНА

ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Державно-правова, судова реформи та реформування правоохоронної діяльності в Україні стосується різних сторін організації та діяльності органів державної влади, зокрема і органів прокуратури України.

При цьому, спроби механічного копіювання зарубіжних моделей побудови державного механізму, бажання будь-що запровадити західні технології правоохоронної діяльності без належного обґрунтування і об'єктивної оцінки власних можливостей у цій сфері призвели до того, що з самого початку реформ прокуратура України по суті змушена боротися за власне виживання, проти спроб істотно обмежити її функції і повноваження всупереч національним інтересам.

Судово-правова реформа у частині реформування прокуратури з окремих аспектів містить серйозні стратегічні прорахунки. Існуючі виклики вимагають від науковців нових підходів до обґрунтування місця прокуратури в суспільстві і державному механізмі, уточнення її мети, завдань, функцій і повноважень, удосконалення структури прокурорської системи, послідовного проведення у життя лінії щодо переорієнтації прокуратури на правозахисну діяльність.

Окремі аспекти організації і діяльності органів прокуратури, визначення її місця і ролі в державному механізмі були предметом дослідження таких науковців України, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бабкова, Ю. Грошевой, Л. Давиденко, В. Долежан, В. Євдокимов, В. Зеленецький, П. Каркач, С. Ківалов, Г. Кожевніков, І. Коз'яков, О. Копиленко, В. Корж, В. Кулаков, М. Косюта, М. Йоффе, І. Марочкін, М. Мичко, О. Михайленко, Г. Мурашин, В. Мурза, В. Малюга, В. Нагребельний, Ю. Оборотов, М. Потебенько, Ю. Полянський, П. Рабінович, М. Руденко, Г. Серєда, Е. Суботін, В. Тацій, І. Усенко, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, П. Шумський, М. Якимчук та ін.

Вагомий внесок в розробку зазначених проблем внесли російські вчені А. Алексєєв, Д. Альбицький, В. Басков, О. Берензон, В. Бєсарабов, С. Березовська, А. Бойков, Ю. Виноградов, А. Власов, Г. Дашков, В. Дьомін, Т. Добровольська, А. Долгова, Н. Жогін, В. Звірбуль, І. Карпец, В. Клочков, А. Козлов, Н. Костенко, Б. Коробейніков, О. Кутафін, В. Кудрявцев, В. Крігер, Б. Лазарєв, В. Мелкумов, В. Рохлін, В. Рябцев, В. Савицький, К. Скворцов, А. Смірнов, А. Сухарєв, М. Строгович, В. Тадевосян, Н. Трубин, А. Чувилєв, В. Шинд, В. Юсупов, В. Ястребов та ін.

Віддаючи належне науковим дослідженням, проведеним у цій сфері, слід зазначити, що вони не вирішують проблем, які дедалі загострюються через суперечливі процеси розвитку українського суспільства.

Все це обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Головною метою дослідження є визначення місця і ролі прокуратури в механізмі сучасної української держави, природи владних прокурорських функцій та формування відповідної конституційної моделі прокуратури України. Вирішення цих завдань вимагає не тільки наукового аналізу цілого ряду правових інститутів, законодавства і практики функціонування прокуратури, але й напрацювання відповідних теоретичних положень, що сприятимуть найбільш повному вирішенню зазначених проблем.

У дисертаційному дослідженні використані відомості, одержані в результаті вивчення діяльності прокуратур різних рівнів, починаючи з Генеральної прокуратури України, та матеріали перевірок діяльності прокуратур областей, Автономної Республіки Крим за основними напрямками роботи за 2004-2008 рр., результати проведеного автором опитування прокурорських працівників Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Одеської, Сумської областей та м. Києва (лист опитування наведений в додатку В), анкетування та опитування прокурорів міст, районів і їх заступників, а також керівників апарату управлінь СБУ і МВС України в Сумській області. Врахований також особистий досвід дисертанта, набутий за майже 30 років служби в прокуратурі.

Використовувалися результати наукових досліджень з обраної наукової спеціальності, а також з теорії держави і права, соціології, історії, політології, конституційного та адміністративного права, державного управління, психології тощо. Сукупність джерел, опрацьованих під час дослідження, відповідає меті і завданням, забезпечує його повноту, репрезентативність та достовірність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація безпосередньо пов'язана з науковими програмами Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, зокрема темами «Система органів державної влади України» (державний реєстраційний номер 0101U001009); «Теоретико-методологічні проблеми законності» (державний реєстраційний номер 0101U001010); «Актуальні конституційні проблеми організації державної влади в Україні» (державний реєстраційний номер 0108U001827) та плановими науковими дослідженнями кафедри кримінально-правових дисциплін Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України».

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення місця прокуратури в механізмі сучасної української держави, обґрунтування раціональної функціональної моделі прокуратури, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення правового статусу прокуратури в умовах реформування державних інститутів.

Для досягнення поставленої мети у дисертаційному дослідженні вирішуються такі завдання:

проаналізувати історичні передумови створення існуючої в Україні моделі прокуратури;

визначити місце прокуратури у механізмі держави;

проаналізувати правовий статус прокуратури України, а також дослідити статус прокуратури у порівнянні з окремими зарубіжними країнами; здійснити класифікацію функцій прокуратури;

провести їх порівняльний аналіз з функціями прокуратур окремих держав близького та далекого зарубіжжя;

проаналізувати стан правового регулювання, основні напрями трансформації функцій прокуратури, їх вплив на організацію органів прокуратури;

визначити форми і методи діяльності прокуратури, здійснити їх класифікацію, визначити напрями удосконалення цих форм і методів;

проаналізувати способи взаємодії органів прокуратури з органами інших гілок державної влади;

розробити пропозиції про удосконалення правового статусу прокуратури України та законодавства, що регулює діяльність прокуратури.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням прокуратури як окремого самостійного інституту в системі сучасного українського державного механізму.

Предметом дослідження є прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики.

Методи дослідження. Обґрунтованість та достовірність наукових результатів забезпечувалися використанням філософських, загальнонаукових, спеціальнонаукових та конкретнонаукових методів пізнання, зокрема таких, як діалектичний метод, системний, структурно-функціональний, формально-логічний, історичний, метод порівняльного правознавства, типологічний та інші методи. З позиції діалектичного методу інститут прокуратури розглядався в розвитку - від виникнення до сучасного стану. Системний метод був використаний для дослідження організаційної форми прокуратури і визначення зв'язків між прокуратурою, різноманітними органами державної влади та іншими інституціями. Для висвітлення сучасних функціональних моделей прокуратури використовувався структурно-функціональний метод. Для виявлення в існуючій моделі прокуратури елементів, які потребують реформування або удосконалення, широко використовувався формально-логічний метод. Історичний метод використовувався при дослідженні правового статусу прокуратури в різні періоди вітчизняної історії. Метод порівняльного правознавства застосовувався при вивченні зарубіжного досвіду визначення правового статусу прокуратури та організації її функціонування в зарубіжних країнах. Метод типології використовувався при дослідженні видової різноманітності функцій прокуратури.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що автором здійснено поглиблене комплексне дослідження місця та ролі прокуратури в механізмі сучасної української держави. У ході дисертаційного дослідження сформульовано низку нових теоретичних висновків, практичних узагальнень і пропозицій або таких, що містять елементи наукової новизни:

Уперше обґрунтовані такі положення:

основні етапи розвитку української прокуратури співпадають з періодами розвитку державно-правової системи України, здійснена відповідна періодизація історії прокуратури в Україні;

необхідність збереження в умовах перехідного періоду автономного становища прокуратури у державному механізмі без включення її до однієї з гілок влади, зазначених у статті 6 Конституції України;

прокурорський нагляд за додержанням законів про права людини органами виконавчої влади і місцевого самоврядування не тотожний правозахисній функції прокуратури, а є її частиною;

на характер правового статусу прокуратури України впливають такі чинники: потреба в євроінтеграції, вітчизняні традиції державотворення, специфіч-

ні умови переходу від авторитарного до демократичного державного режиму, наявність гострих соціально-політичних конфліктів у суспільстві і владних структурах, поширення правового нігілізму в органах влади усіх рівнів, надзвичайно високий рівень корупції у владних структурах, низький рівень правосвідомості та правової культури громадян;

висновок про існування тенденції поступового зменшення ролі прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів, тобто трансформування колишнього загального нагляду у нагляд за додержанням прав і свобод людини, що нерозривно пов'язано із захистом інтересів держави;

існування цього нагляду у будь-якому вигляді характерно як тоталітарній чи авторитарній державі, так і демократичній державі перехідного періоду з недостатньо розвинутими інститутами громадянського суспільства. Різке обмеження наглядової діяльності прокуратури замість її поступового згортання сприятиме розбалансуванню механізму забезпечення правопорядку;

необхідність закріплення переліку функцій прокуратури не в Конституції України, а в новому Законі України "Про прокуратуру", що дозволило б змінювати їх характер з урахуванням потреб суспільства;

участь прокурора у розгляді справ судами з питань, не пов'язаних з підтриманням державного обвинувачення і представництвом в суді інтересів громадян або держави, може розглядатися як самостійна функція прокуратури;

такою ж самостійною слід визнати координацію прокурором діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю;

профілактична функція прокуратури стосовно зміцнення законності здійснюється у процесі реалізації всіх її конституційних функцій;

зв'язок між функціями нагляду за додержанням і застосуванням законів і представництвом інтересів громадян або держави в суді. Саме матеріали прокурорського нагляду найчастіше є підставою для зазначеного представництва;

поряд з опротестуванням акта місцевої ради, що тягне за собою зупинення його дій, прокурор зобов'язаний звернутися до суду;

діяльність прокурора у сфері виконавчого провадження є предметом нагляду прокурора за додержанням і застосуванням закону, а не прокурорського представництва в суді;

міжвідомчі наради, які проводить прокурор, можуть бути присвячені запобіганню як злочинності, так і правопорушень незлочинного характеру, а серед учасників можуть бути як керівники правоохоронних органів, так і представники інших органів, у тому числі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, для яких правоохоронна діяльність не основна;

відносини органів прокуратури і судів можна розглядати як відносини між суб'єктами публічного права і між учасниками судового процесу, що розглядають справу; а також за ступенем упорядкованості нормами права як процесуальні і організаційні;

на відносини прокуратури і судів поширюється система стримань і противаг, наводяться форми її реалізації. При цьому підкреслюється, що у відносинах між ними простежується верховенство судової влади;

також обґрунтовано необхідність надання прокурорам областей і прирівняним до них права порушувати дисциплінарне провадження щодо суддів;

удосконалити прокурорську систему, а саме: відновити за лінійним принципом підсистему транспортних прокуратур, провести розподіл компетенцій між природоохоронними і територіальними прокуратурами; при розподілі компетенцій між прокуратурами міст обласного значення і районними прокуратурами покласти на останніх функції, пов'язані з участю в кримінальному та інших видах судочинства у місцевих судах;

створити міжрегіональні підрозділи Генеральної прокуратури України для участі в розгляді справ у міжрегіональних адміністративних і господарських судах;

виключити з КПК України статтю 415 як таку, що не відноситься до кримінального судочинства;

доповнити Закон України "Про прокуратуру" такими прокурорськими актами, як "вимога прокурора" і "постанова прокурора" (про примусове доставляння осіб до прокуратури);

закріпити на законодавчому рівні порядок розгляду постанов прокурора про порушення дисциплінарного провадження і провадження про адміністративне правопорушення;

переглянути існуючий в Генеральній прокуратурі України особливий порядок розгляду звернень громадян, які надійшли з листом народних депутатів України, як такий, що порушує конституційний принцип рівності всіх перед законом;

внести зміни до частини 4 статті 9 Закону України "Про прокуратуру" про неприпустимість участі прокурорів у діяльності колегіальних органів, утворених органами виконавчої влади.

Удосконалено:

визначення таких елементів правового статусу прокуратури, як завдання та принципи організації і діяльності; поняття функцій прокуратури;

запропоновано нові напрями удосконалення правового становища органів і посадових осіб прокуратури, систему правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності;

порядок висунення прокурорів кандидатами у народні депутати України, що тягне за собою обов'язкове залишення ними прокурорської служби;

вимоги до кандидатів на посаду Генерального прокурора України, а також порядок його призначення і звільнення з посади, продовження строку його перебування на посаді до 7 років;

аргументацію необхідності закріплення в Законі України "Про прокуратуру" кримінального переслідування як завдання прокуратури;

потребу розмежування повноважень прокурора з нагляду за розслідуванням злочинів за ступенем його відповідальності за стан законності у цій галузі;

назву глави 4 розділу III Закону України "Про прокуратуру", яку у майбутньому законі треба викласти у такій редакції: "Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант: при виконанні криміна-

льних покарань) і застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободі людини»;

форми контролю за діяльністю прокуратури України з боку Президента України і Верховної Ради України та форми взаємодії між ними.

Набули подальшого розвитку:

положення про характер управлінських правовідносин у прокуратурі, їх форм і методів;

додаткові гарантії незалежності прокуратури, включаючи гарантії їх політичної нейтральності.

Робота містить інші пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

правозастосовній діяльності прокуратури й інших правоохоронних органів, а також органів правосуддя;

нормотворчій діяльності - для удосконалення законодавства, зокрема Закону України «Про прокуратуру України», інших нормативних актів, удосконалення організації та діяльності органів прокуратури, оптимізації нормотворчої діяльності в цілому;

науково-дослідницькій роботі - як основа для подальшої розробки проблем удосконалення правового статусу прокуратури, оптимізації усіх сторін діяльності як центрального апарату, так і всіх її структурних підрозділів; формування і здійснення науково обґрунтованих відносин з правоохоронними органами; раціональної координації спільної практичної діяльності;

навчальному процесі - при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних вказівок, а також для викладання навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Судові та правоохоронні органи України», «Прокурорський нагляд» у вищих навчальних закладах, а також для викладання в рамках програм підвищення кваліфікації працівників прокуратури;

інформаційно-аналітичному забезпеченні органів кримінальної юстиції, навчальних і науково-дослідних установ даними про становлення і розвиток прокуратури в Україні, її систему і функції, форми і методи діяльності, правові основи та специфіку взаємодії прокуратури з органами державної влади, головні напрями удосконалення правового статусу прокуратури, підвищення ефективності її діяльності.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дисертаційного дослідження опубліковані та обговорювалися на наукових конференціях, круглих столах, семінарах, а саме: круглому столі «Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності» (жовтень 1999 р., м. Харків); Другій національній науково-теоретичній конференції «Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування» (25-27 травня 2000 р., м. Суми); Міжнародній науково-практичній конференції «Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем (17-20

жовтня 2000 р., м. Київ); Всеукраїнській науково-методичній конференції «Інтерактивні методи навчання у підготовці спеціалістів для банківської системи України» (30 листопада 2000 р., м. Харків); науковій конференції «Конституція України - основа модернізації суспільства» (21-22 червня 2001 р., м. Харків); круглому столі «Актуальні проблеми історії держави і права» (25 квітня 2001 р., м. Харків); Міжнародній науковій конференції «Методологічні проблеми правової науки» (13-14 грудня 2002 р., м. Харків); VII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (25-26 листопада 2004 р., м. Суми); Міжнародній науково-практичній конференції «Запорізькі правові читання» (18-19 травня 2006 р., м. Запоріжжя); Міжнародному круглому столі «Законодавча дефініція: логіко — гносеологічні, політико-юридичні, морально-психологічні та практичні проблеми» (21-23 вересня 2006 р., м. Чернівці); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (1-2 червня 2007 р., м. Луцьк); II Міжнародній науково-практичній конференції «Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти» (21-22 грудня 2007 р., м. Суми).

Публікації. Основні результати дослідження опубліковані у двох наукових монографіях, а також у 40 статтях, 27 із яких опубліковані у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

Структура дисертації. Структура дисертації обумовлена метою та завданнями дослідження. Загальний обсяг дисертації становить 462 сторінки, із них основного тексту - 372 сторінки. Робота складається із вступу, п'яти розділів, які об'єднують двадцять один підрозділ, висновків, списку використаних джерел (551 найменування на 57 сторінках) та двох додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, темами, планами, визначається мета роботи, її об'єкт та предмет, характеризується нормативно-правова та емпірична бази, оцінюється теоретичне і практичне значення одержаних результатів, зазначаються форми їх апробації.

Перший розділ «Становлення, розвиток та правовий статус інституту прокуратури в Україні» складається з чотирьох підрозділів і присвячений висвітленню теоретичних аспектів державного механізму, визначенню місця прокуратури в його структурі, генезису та еволюції інституту прокуратури в Україні, а також порівняльному аналізу конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та зарубіжних країнах.

У **підрозділі 1.1 «Поняття та сутність державного механізму в Україні»** здійснений аналіз існуючих наукових поглядів на сутність державного механізму, розглядаються найбільш поширені підходи до визначення місця прокуратури в механізмі сучасної держави.

Відстоюється точка зору, відповідно до якої державний механізм являє собою складну і відкриту систему, що розвивається під впливом різноманітних внутрішніх та зовнішніх факторів. Аналіз державного механізму як динамічного явища показав, що поряд з органами державної влади цю систему утворюють відносини між цими органами та відносини між ними і фізичними та юридичними особами, що перебувають під юрисдикцією держави. При цьому їх змістом є як вплив органів державної влади на суспільні відносини, так і зворотній вплив суспільства на організацію та діяльність державного механізму.

Державний механізм розглядається, з одного боку, як система органів держави, наділених державно-владними повноваженнями для реалізації її функцій і об'єднаними в державного апараті (у статиці), а з іншого - як діяльність зазначених органів та їх взаємозв'язки між собою і з суспільством (у динаміці). Отже, державний механізм виступає як сукупність взаємодіючих підсистем, що здійснюють державну владу і функціонують у рамках цілісної системи апарату держави. Однією з таких підсистем є сукупність органів прокуратури, яким властиві як загальні ознаки державного механізму, так і специфічні для прокуратури ознаки.

Існує тісний зв'язок між державним механізмом і функціями держави. Останні здійснюються через відповідні ланки державного механізму. Зокрема, прокуратура бере участь у здійсненні правової політики держави і реалізації її правоохоронної функції.

Діяльність сучасного державного механізму здійснюється на основі принципів народовладдя, гуманізму, верховенства права, поділу влади і законності.

В умовах існування розвинутого громадянського суспільства з високим рівнем правосвідомості і правової культури додержання законів забезпечується і контролюється, передусім, самим суспільством. Відтак зменшується потреба у функціонуванні спеціалізованої державної структури, покликаної властивими їй засобами сприяти забезпеченню правопорядку. В умовах тотального правового нігілізму, в тому числі у вищих ешелонах влади, поширення корупції та інших соціальних виразок, попри загалом демократичний характер суспільства, така потреба не лише не зменшується, а, навпаки, зростає.

В умовах сучасних українських реалій законоохоронна функція цілком обґрунтовано покладена на прокуратуру, принципи організації і діяльності якої найкраще підходять для цієї ролі.

Порівнюючи погляди науковців і науковців — практиків щодо місця прокуратури у системі поділу влади, автор відзначає неможливість віднесення прокуратури до виконавчої влади, оскільки на останню покладене передусім здійснення управлінських функцій, які не властиві прокуратурі. Крім того, сучасний стан законності у структурах виконавчої влади вимагає поширення на них наглядової функції прокуратури. Також компетенція прокуратури має принципово іншу природу, ніж судова юрисдикція, а тому відсутні підстави інтеграції прокуратури до складу судової влади.

У *підрозділі 1.2 «Генезис та еволюція інституту прокуратури в Україні»* розглядаються умови виникнення та основні етапи розвитку прокуратури на території України.

Раніше у країнах Європи¹ прокуратура або її аналоги в основному здійснювали функцію кримінального переслідування і підтримання обвинувачення у суді. Створення прокуратури у Російській Імперії, до складу якої входила значна частина, а згодом - більша частина українських земель, пов'язане з діяльністю імператора Петра I, який використав створені ним у 1722 р. органи прокуратури перед усім для подолання феодальної роздробленості і місництва. У результаті, до середини ХІХ ст. основною функцією прокуратури було здійснення нагляду для сприяння єдиному розумінню і застосуванню законів, що було спрямовано на зміцнення абсолютистської форми державного правління. У результаті судово-правової реформи 1864 р. і запровадження демократичних засад правосуддя було здійснено першу спробу реформування прокуратури відповідно до «європейських стандартів» шляхом згортання її наглядової функції і зосередження діяльності прокуратури на підтриманні державного обвинувачення у суді. Обмеження функцій прокуратури було одним з чинників послаблення монархічної влади, яка була повалена в результаті Лютневої революції 1917 р.

Спроби пристосувати цю модель прокуратури до потреб владних структур періоду національно-визвольних змагань в Україні (1917-1921 рр.) завершилися невдачею через короткочасність існування цих структур.

У нових історичних умовах після встановлення радянської влади мультифункціональна модель прокуратури була використана більшовиками для зміцнення «диктатури пролетаріату», тобто нового варіанту абсолютизму в особі «вождів» партії і партійного апарату. Значне місце в діяльності прокуратури посів загальний нагляд за додержанням законів. Водночас був значно послаблений нагляд за судовими структурами, що сприяло масовим політичним репресіям. Прокуратура, здійснюючи загальний нагляд, певною мірою сприяла захисту прав громадян, однак її можливості у цій сфері обмежувалися реаліями тоталітарного режиму і командно-адміністративної системи.

Розвиток прокуратури України після 1991 р. мав суперечливий характер. З одного боку, розглядається можливість за прикладом більшості європейських країн обмежити її функції сферою кримінального судочинства, а з іншого, залишити функцію загального нагляду, як і раніше. Хоча з перших років в незалежній Україні існувала потреба використання прокуратури для зміцнення економічної і політичної незалежності України, а згодом форми і методи прокурорського нагляду активно використовувалися для вжиття юридичних заходів подолання кризових явищ, які не лише не зникли, а набувають дедалі більшої гостроти.

Важливим кроком у реформуванні прокуратури стало набуття прокурорським наглядом правозахисної спрямованості. В законі задекларована ліквідація її залежності від існуючих в Україні політичних партій.

У нових історичних умовах мультифункціональна модель прокурорської системи здатна відігравати позитивну роль у стабілізації ситуації в країні, після чого можна було б повернутися до її перегляду.

У *підрозділі 1.3 «Поняття і структура правового статусу прокуратури України»* висвітлюються загальні положення статусу як правової категорії прокуратури України та її органів.

Елементами правового статусу прокуратури є її місце у системі поділу влади, характер взаємозв'язків і взаємовідносин прокуратури з іншими владними структурами; завдання і функції прокуратури, компетенція (сукупність повноважень) прокуратури, її органів і посадових осіб; правове становище посадових осіб прокуратури, порядок їх призначення і звільнення; система правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності.

У майбутній новій редакції Конституції України доцільно закріпити такі елементи правового статусу прокуратури, як її належність до певної гілки державної влади або автономне становище у державному механізмі, принципи організації і діяльності прокуратури, порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України.

У новому Законі України «Про прокуратуру» слід визначити перелік функцій прокуратури, закріпити повноваження прокуратури з нагляду за додержанням законів при проведенні ОРД, низку положень, що визначають характер відносин прокуратури з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування; особливості правового статусу окремих органів прокуратури; підстави і порядок застосування заходів заохочення і дисциплінарної відповідальності прокурорів, складання присяги працівниками прокуратури, декларування їх доходів і видатків тощо.

У процесуальних кодексах має бути врегульований порядок використання повноважень прокурорів у різних видах судочинства.

Функціональні (галузеві) накази Генерального прокурора України повинні містити: а) конкретні завдання прокуратури щодо окремих функцій (напрямів) її діяльності; б) розподіл обов'язків із здійснення нагляду і реалізації інших функцій між певними органами і посадовцями прокуратури; в) встановлення порядку ведення внутрішньої службової документації про реалізацію окремих функцій прокуратури.

Зазначені нормативні акти повинні прийматися відповідно до чинного законодавства, можуть бути присвячені лише порядку застосування його окремих положень.

У підрозділі 1.4 «Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» порівнюється правовий статус прокуратур різних країн Європи, країн пострадянського простору, США, аналізуються певні закономірності їх розвитку.

Проведений аналіз дає підстави для таких висновків: по-перше, правовий статус прокуратури у різних країнах, особливо стосовно переліку її функцій, містить істотні відмінності; по-друге, це не залежить ані від форми державного правління (монархія чи республіка), ані від форми державного устрою (унітарна держава чи федерація). Значно більший вплив справляє характер політичного режиму (демократичний, авторитарний, тоталітарний). У країнах з давніми демократичними традиціями і високим рівнем поваги до Конституції та законів (США, Франція, Німеччина та ін.) коло наглядових повноважень звужене або вони взагалі відсутні. В авторитарних і тоталітарних країнах сфера їх застосу-

вання досить широка, що, зокрема,³ стосується частини країн пострадянського простору, деяких азіатських країн, Куби та ін.

Водночас спростовується теза про те, що відмова від прокурорського нагляду майже обов'язкова передумова формування демократичної правової держави. Навпаки, реальна побудова такої держави, а не просто її задекларування у Конституції, зумовить можливість скорочення прокурорських функцій. Оскільки сучасна Україна все ще зберігає ознаки перехідного суспільства, а кризові явища і суспільне протистояння в ній не зменшуються, а наростають, обмеження функцій прокуратури може згубно вплинути на стан правопорядку.

Якщо нагляд за додержанням законів існує у сформованій демократичній державі, він жодною мірою не може порушити її демократичний характер, тобто він не обмежує дію принципу верховенства права, не впливає на незалежність суду.

З огляду на це вважаємо недоцільним жорстко унормувати перелік функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі України. Зробити це потрібно в оновленому Законі України «Про прокуратуру» (на далі - Закон) для того щоб згодом урегулювати це питання відповідно до змін в економічній і політичній ситуації.

Розділ 2 «Система та функції прокуратури в умовах сучасного державотворення» складається із семи підрозділів, в яких аналізуються організаційна структура прокуратури і окремі аспекти правового регулювання її функцій.

У підрозділі 2.1 «Теоретичні засади побудови системи органів прокуратури» зазначається, що основним в організації прокурорської системи України є її централізація і пов'язана з нею підпорядкованість, підзвітність і підконтрольність прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня з урахуванням принципу єдиноначальності при прийнятті управлінських рішень з процесуальних та інших питань. Збереження цього підходу пов'язане з потребою єдиного розуміння і застосування законів при здійсненні функцій прокуратури, додержанням службової дисципліни її органами і посадовими особами, що аж ніяк не суперечить демократичним засадам сучасного українського суспільства. При цьому структуру прокурорської системи слід розуміти як сукупність взаємопов'язаних елементів, які мають взаємодіяти для спільного вирішення покладених на прокуратуру завдань.

Взаємозв'язки між окремими ланками прокурорської системи можуть бути вертикальними, тобто бути пов'язаними на основі підпорядкованості, підзвітності і підконтрольності, і горизонтальними, тобто забезпечувати зв'язок між однопорядковими елементами всередині системи. При цьому вертикальні зв'язки базуються на субординації, а горизонтальні - на координації (взаємодії).

Демократизація прокурорської системи має здійснюватися у напрямку розширення сфери реординації вертикальних управлінських зв'язків між суб'єктами і об'єктами управління за принципом «знизу — вгору», що дозволить підлеглим проявляти ініціативу у постановці актуальних питань перед керівниками.

Для впорядкування організаційно-управлінських зв'язків всередині прокурорської системи в Законі України «Про прокуратуру» слід виділити спеціальні

статті, які стосуються міських, районних і міжрайонних прокуратур та спеціалізованих прокуратур низового рівня. Наказом Генерального прокурора України необхідно встановити єдиний підхід до поділу компетенції між територіальними і природоохоронними прокуратурами; передбачити в Законі, що міські прокуратури у містах, де існують районні прокуратури, реалізують функції і здійснюють повноваження з питань, які їм делеговані Генеральною прокуратурою України, або у випадках виконання доручень прокурорів вищого рівня.

Зазначається, що нинішній статус транспортних прокуратур суперечить лінійному принципу управління залізничним транспортом, а їх підпорядкування обласним прокуратурам створює значні організаційні труднощі. Тому пропонується зважити на можливість відновлення транспортних прокуратур на правах обласних за місцем розташування управлінь залізниць.

Висловлено заперечення з приводу пропозиції О. Шинальського ліквідувати підзвітність і підконтрольність транспортних прокуратур районного рівня прокуратурам обласного рівня.

У *підрозділі 2.2 «Теоретичні засади реалізації функцій прокуратури»* їх діяльність розглядається з позиції теорії функцій, подається визначення функцій прокуратури та здійснюється їх класифікація.

Функції прокурорської системи і окремих органів прокуратури походять від правоохоронної функції держави, тобто її діяльності із забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, всіх суспільних відносин, врегульованих правом. Крім того, прокуратура бере участь у забезпеченні реалізації регулятивної та охоронної функції права.

Термін «функції», який використовується в Конституції України є синонімом понять «напрямки» або «види» діяльності прокуратури. Вони спрямовані на забезпечення правопорядку, відповідають завданням, поставленим перед прокуратурою і закріплені у Конституції і законодавстві та визначають характер компетенції прокуратури, її органів і посадових осіб.

З урахуванням обсягу і характеру діяльності окремих функцій прокуратури їх потрібно поділити за предметною ознакою на підфункції, зокрема, з функції, передбаченої у пункті 3 статті 121 Конституції України, виділити нагляд за додержанням законів органам, які здійснюють ОРД. Також як підфункції прокуратури можна виділити окремі напрями її діяльності, визначені у галузевому наказі № 3-гн від 19 вересня 2005 р.

За змістом (спрямованістю) виділяються: а) наглядові функції; б) функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням; в) функція представництва в суді інтересів громадян і держави; г) координаційна функція.

Грамотичний аналіз пункту 5 статті 121 Основного Закону дає підстави для висновку, що нагляд за додержанням законів про права людини органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування є частиною цього нагляду в усіх сферах життя суспільства.

Функція кримінального переслідування, яка поки що не фігурує в законодавстві України, об'єднує діяльність прокурора на кількох стадіях кримінально-

го судочинства. З огляду на⁵ рекомендації Ради Європи вона повинна бути відображена у Законі «Про прокуратуру» і КПК України.

Функція прокурорсько-судового представництва об'єктивно поділяється на чотири підфункції залежно від видів судочинства. Як підфункція у цій сфері діяльності прокурора розглядається також його участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, причому не лише судами, але й органами, які наділено адміністративною юрисдикцією.

За сферою реалізації функції прокуратури поділяються на внутрішні - у межах України та зовнішні - у відносинах з правоохоронними органами інших держав.

Між окремими функціями прокуратури існує тісний взаємозв'язок, який зумовлює перехід однієї функції до іншої, а відтак і взаємодію окремих підрозділів та посадових осіб прокуратури.

Допоміжний характер щодо зазначених функцій прокуратури має її участь у розробці заходів із запобігання злочинам та іншим правопорушенням (кримінологічна діяльність), участь у роботі із вдосконалення законодавства і правовому вихованні громадян. Відповідні заходи сприяють реалізації конституційних функцій прокуратури.

У підрозділі 2.3 «Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» аналізується сутність зазначеної наглядової функції прокуратури і проблеми її вдосконалення.

Правозахисна місія прокуратури проявляється у таких аспектах: 1) як одне із завдань прокуратури; 2) як один із принципів її діяльності; 3) як складова реалізації усіх конституційних функцій; 4) як самостійна наглядова функція.

Юридична природа цієї функції пов'язана з проблемою співвідношення природного і позитивного права. Основоположні права і свободи людини, зокрема особисті, повинні забезпечуватися державою та її органами незалежно від особливостей державного чи соціального устрою, рівня економічного розвитку, стану законодавства тощо. Застосування прокуратурою концепції природного права має здійснюватися у тісному зв'язку з концепцією позитивного права, що проявляється у точному додержанні норм законодавства.

Стосовно співвідношення ролі суду і прокуратури у сфері правозахисту існують такі варіанти: а) зацікавлені особи самі звертаються до суду;

б) правопорушення усуваються за допомогою наглядових заходів прокуратури;

в) органи прокуратури використовують можливості прокурорсько-судового представництва. Незамінною є роль прокуратури при вжитті заходів щодо усунення масових порушень прав і свобод у ситуаціях неперсоніфікованого громадського інтересу.

Прокурорський захист у сфері правозахисту цілком відповідає положенням Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який передбачає право свободи на політичний захист компетентними судовими, адміністратив-

ними або законодавчими органами чи будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави.

Відчутним правом реалізації правозахисної функції прокуратури є розгляд і вирішення прокурорами скарг громадян, у зв'язку із задоволенням яких прокурор або використовує наглядові засоби реагування, або звертається до суду для захисту прав і законних інтересів громадян.

У дисертації доводиться, що за своєю спрямованістю наглядова функція прокуратури, передбачена пунктом 5 статті 121 Конституції України, не співпадає з перехідною функцією нагляду за додержанням і застосуванням законів (9 п. Перехідних положень Конституції України). Водночас наголошується, що захист прав і свобод людини тісно пов'язаний із захистом загальнодержавних інтересів і на практиці відповідні заходи прокуратури важко відділити один від одного. До того ж при здійсненні нагляду використовуються практично однакові повноваження.

У *підрозділі 2.4 «Функція підтримання державного обвинувачення в суді»* аналізується зміст зазначеної функції в контексті участі прокурора у здійсненні кримінального переслідування.

Обґрунтовується думка про те, що, підтримуючи державне обвинувачення у суді, прокурор здійснює частину функції кримінального переслідування на судовій стадії кримінального судочинства. У широкому розумінні, будучи представником держави, прокурор здійснює представництво її інтересів у кримінальному процесі. Зазначений інтерес полягає у тому, щоб злочинці понесли заслужену відповідальність, щоб були забезпечені права потерпілих, а також підсудних. По суті прокурор виступає учасником публічно-правового спору між державою в його особі та підсудним і його захисником.

Особлива роль прокурора як обвинувача у процесі проявляється в тому, що він не лише обґрунтовує перед судом наявність складу злочину у діяннях підсудного і міру покарання, але й сприяє повному, всебічному і об'єктивному розгляду справи і винесенню судового рішення, заснованого на законі (стаття 34), вживає заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили (частина 1 статті 35 Закону України «Про прокуратуру»). На стадіях перегляду судових рішень прокурор, який бере участь у справі, може висловлювати думки, які спростовують обвинувачення, тобто не виступає в ролі обвинувача.

На основі аналізу практики в роботі зроблений висновок про те, що в сучасних умовах прокуратура лише з великими зусиллями може забезпечити участь у розгляді всіх справ публічного обвинувачення. Тому вноситься пропозиція запровадити можливість розгляду справ невеликої і середньої тяжкості без участі прокурора.

Процесуальна незалежність державного обвинувача від керівників прокуратури полягає в тому, що його не можна примусити обстоювати у справі позицію, яка суперечить його внутрішньому переконанню. Це не виключає потреби погодження з керівництвом постанови обвинувача про зміну обвинувачення або відмову від нього, що слід передбачити у КПК України.

Враховуючи досвід⁷ функціонування суду присяжних у дореволюційний період, в зарубіжних країнах і в сучасній Російській Федерації, необхідно заздалегідь здійснювати поглиблену професійну підготовку працівників прокуратури, які підтримуватимуть обвинувачення в суді присяжних.

У *підрозділі 2.5 «Функція представництва інтересів громадянина та держави у суді»* розкриваються функціональні можливості поновлення порушених прав та інтересів.

Зазначена функція прокуратури присвячена представництву особливого виду, яка здійснюється в суді прокурором як представником держави. Стосовно громадян таке представництво обумовлюється тим, що захист їх прав і законних інтересів набуває публічно-правового характеру. З урахуванням цього назву функції в законодавстві потрібно визначити так: «Представництво прав та законних інтересів громадянина та (або) інтересів держави в суді». Таке формулювання обґрунтовується неприпустимістю протиставлення інтересів держави та її громадян. Прокурорсько-судове представництво обумовлюється тим, що здійснюється захист їх прав і законних інтересів суспільства та його окремих частин - територіальних громад.

Зазначена функція прокуратури тією чи іншою мірою властива законодавству пострадянських і деяких європейських країн, а також США.

У роботі критикуються окремі положення про прокурорсько-судове представництво, які містяться у законопроекті про прокуратуру, прийнятому у першому читанні Верховною Радою України з ініціативи групи народних депутатів України. Зокрема до предмета представництва не слід включати притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, винних у порушеннях закону, за винятком компенсаційної матеріальної відповідальності.

Обґрунтовується потреба у захисті інтересів громадян і держави не лише від наявних порушень, але й від загрози порушень. При цьому автор є прихильником поширеного тлумачення «інших поважних причин» для втручання прокурора у цю сферу, для підвищення значення прокурорсько-судового представництва. Це стосується і представництва інтересів невизначеного кола осіб.

У галузевому наказі Генерального прокурора України № 6-гн від 19 вересня 2005 року потрібно було б застерегти прокурорів від підміни юридичних служб підприємств і організацій шляхом пред'явлення позовів в інтересах суб'єктів підприємства для вирішення корпоративних спорів, які безпосередньо не стосуються інтересів держави.

У роботі доведено, що прокурорський нагляд за додержанням закону при виконанні судових рішень не належить до предмета прокурорсько-судового представництва, хоча і пов'язаний з ним. Це - частина прокурорського нагляду за додержанням законів органами виконавчої влади, якими є органи виконання судових рішень.

У *підрозділі 2.6 «Функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство»* розглянуто актуальні проблеми підвищення ефективності прокурорського

нагляду у зазначених сферах із урахуванням фактичного поділу цієї функції на дві підфункції.

Зазначається, що через закритість ОРД з причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру питання прокурорського нагляду за додержанням законів відповідними органами розроблене недостатньо.

У роботі наведено авторське визначення ОРД з урахуванням динамічності цього поняття як системи 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.

Наведені також додаткові аргументи на користь надання прокурорам районної ланки права здійснювати нагляд за додержанням законів при проведенні ОРД розшуковими службами міського і районного рівнів. Простежений взаємозв'язок між цим наглядом і наглядом за додержанням законів при провадженні дізнання і досудового слідства.

У новому Законі пропонується уточнити предмет прокурорського нагляду в цій сфері за рахунок додержання законності заяв і повідомлень про злочини, законності процесуальних рішень і дій слідчого, встановлення усіх істотних обставин у процесі прийняття рішень прокурором при завершенні досудового слідства.

Автор не бачить підстав для повного сприйняття концепції процесуального керівництва прокурором розслідування злочинів, проте відзначає присутність елементів такого керівництва через владно-розпорядчий характер частини прокурорських повноважень.

У роботі наводяться додаткові аргументи на користь поділу завдань прокуратури у цій сфері залежно від ступеня його відповідальності за їх виконання та забезпечення ним вимог закону і сприяння виконанню зазначених вимог.

У підрозділі 2.7 «Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших засобів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» розглядаються окремі питання компетенції прокурора стосовно відповідних органів і посадових осіб.

Зроблений висновок про те, що прокуратура посідає провідне місце у системі соціального контролю за додержанням законності у відповідних установах, які точніше було б назвати органами через державно-владний характер їх діяльності. Інші структури або нездатні об'єктивно оцінити стан додержання законів у власній системі, або не в змозі здійснювати постійний контроль (Уповноважений з прав людини, спостережні комісії). Що стосується судів, то вони здійснюють контроль не в ініціативному порядку, а за конкретними скаргами.

Для уточнення характеру зазначеної функції автор пропонує визначити її так: «функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант - «при виконанні кримінальних покарань») і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи людини».

Із КПК України запропоновано⁹ виключити статтю 415 як таку, що стосується зазначеної наглядової функції, а не кримінального судочинства.

Завдання прокурорського нагляду слід визначити у Законі України «Про прокуратуру» в такій послідовності: виконання вимог закону щодо обмежень свободи громадян в інтересах здійснення кримінального судочинства; забезпечення ізоляції від суспільства осіб, до яких застосоване кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі в інтересах захисту прав і свобод людини та інтересів держави і суспільства від злочинних посягань; запобігання вчиненню злочинів та інших правопорушень особами, до яких вжито заходи, пов'язані з обмеженням їх особистої свободи.

Розділ 3 «Форми і методи діяльності прокуратури» складається з чотирьох підрозділів і присвячений зовнішнім проявам діяльності прокуратури і методам, які застосовуються при їх використанні.

У *підрозділі 3.1 «Організаційно-управлінські форми діяльності прокуратури»* зазначається, що формами діяльності прокуратури є її зовнішні прояви, пов'язані з реалізацією організаційно-управлінських і конституційних функцій та відповідних повноважень.

Функція управління поширюється на прокурорську систему в цілому або на окремі органи прокуратури. На форми і методи її здійснення впливає дія принципу єдності і централізації прокуратури і пов'язана з цим єдиноначальність у процесі прийняття управлінських рішень. Контроль в органах прокуратури, з одного боку, посідає самостійне місце, а з другого - є складовою частиною управління.

Управлінські правовідносини тісно пов'язані з конституційними функціями прокуратури, а управлінські рішення часто виступають підставою для реалізації наглядових та інших конституційних функцій. Формами управлінської діяльності слід вважати способи реалізації функції управління і управлінських повноважень органів і посадових осіб всередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора України.

Автор поділяє думку М. Якимчука щодо розподілу форм управлінської діяльності на правові і організаційні (неправові). Правові форми управління впливають з офіційних управлінських актів і оформляються документально. До правових форм управління слід віднести діяльність колегіальних структур: Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, колегій прокуратур, оперативних нарад. У роботі підтримується створення спеціальних комісій для розгляду дисциплінарних справ щодо прокурорів. Організаційні форми пов'язані з вільним пошуком оптимальних варіантів визначення організаційно-управлінських проблем.

Нормативно-правові управлінські акти Генерального прокурора України є багатоплановими документами, які, з одного боку, регламентують певні аспекти управлінської діяльності, а з другого - конкретизують окремі норми законодавства про прокуратуру. Нормативний характер мають вказівки Генераль-

ного прокурора про застосування норм кримінально-процесуального закону при розслідуванні злочинів. Юридичну силу положенням та інструкціям, розробленим в апараті Генеральної прокуратури України, надають юридичні акти затвердження (накази), видані Генеральним прокурором України.

У підпорядкованих прокуратурах також видаються організаційно-управлінські акти у межах їх компетенції: накази, розпорядження, вказівки, інформаційні листи, листи — зауваження тощо.

У роботі підтримуються пропозиції про розширення сфери запровадження письмової форми вказівок і доручень прокурорам з питань реалізації конституційних функцій.

У *підрозділі 3.2. «Форми діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина»* аналізуються форми діяльності прокурора при реалізації функцій, передбачених пунктом 5 статті 121 Конституції України і пунктом 9 її Перехідних положень.

Акти прокурорського реагування, зокрема протести, приписи, подання, постанови мають бути адекватними характеру порушень закону. У зв'язку з цим відзначається, що у практиці значного поширення набула підміна одних форм реагування іншими, що вимагає від Генеральної прокуратури вжиття відповідних заходів.

Протести на урядові акти можуть приноситься лише з підстав їх незаконності, а не з підстав неконституційності, оскільки останнє є виключно прерогативою Конституційного Суду. Наводяться аргументи на користь виключення із частини 2 статті 20 Закону 2 п. щодо альтернативності опротестування рішень місцевих рад і внесення на них подань. Запропоновано виключити із Закону ч. 4 статті 10-1 про внесення до Верховної Ради АРК подань щодо тлумачення законів. Висловлена незгода з проектами виключення припису з числа актів прокурорського реагування, однак наголошується на потребі обмежити практику його застосування підставами, передбаченими в Законі. Статтю 24 Закону слід доповнити нормою про порядок розгляду постанов прокурора.

Виходячи з вимог частини 2 статті 144 Конституції України, автор вважає за потрібне змінити практику опротестування рішень місцевих рад, поєднуючи їх зупинення з одночасним зверненням до адміністративного суду.

У *підрозділі 3.3 «Процесуальні форми діяльності прокуратури»* автор, виходячи з вузького розуміння юридичного процесу, розглянув форми реалізації повноважень прокурора в кримінальному та інших видах судочинства.

Усі процесуальні форми нагляду за додержанням законності органами дізнання і досудового слідства спрямовані на виявлення, усунення порушень і запобігання їм. Основними формами реагування є постанови і вказівки прокурора. Наглядове провадження по справі є віддзеркаленням розслідування і дозволяє прокурору постійно здійснювати нагляд за законністю процесуальних рішень і дій слідчого.

Необхідно конкретизувати форми прокурорського нагляду, передбачені у главі 4 розділу III Закону. Зупинення дії актів має обумовлюватися їх опротес-

туванням. Реагування на порушення¹ закону при застосуванні додаткових обмежень свободи для ув'язнених має здійснюватися у формі постанови прокурора. Зазначені повноваження слід передбачити у Кримінально-виконавчому кодексі України. У главах 3 і 4 розділу III Закону слід передбачити можливість застосування окремих форм прокурорського нагляду, які визначено у частині 2 статті 20 цього Закону.

У судовому процесі прокурори використовують як письмові акти, так і волевиявлення в усній формі, які фіксуються в судових протоколах. Обґрунтовується потреба виключити з галузевого наказу Генерального прокурора України пункт 6.6 щодо обов'язковості складання прокурорам по всіх справах текстів обвинувальних промов.

У *підрозділі 3.4 «Методи діяльності прокуратури»* розглядаються методологічні засади цієї діяльності.

Зазначена методологія стосується як управлінської діяльності прокуратури, так і здійснення нею конституційних функцій. При цьому зазначається, що всередині прокурорської системи та її органів у процесі управління поступово змінюється співвідношення між примусом і переконанням на користь останнього, хоча і спостерігаються залишки авторитарного впливу. Переконання включає в себе різні форми виховної роботи: надання працівникам практичної допомоги, захист від посягань на їх незалежність, комплекс засобів заохочення. Заходи примусу спрямовані на те, щоб спонукати не досить сумлінних працівників до належного виконання ними службових обов'язків або усунути допущені ними порушення закону. Частково засобами примусу можна вважати накладення дисциплінарних стягнень, за винятком звільнення і звільнення з позбавленням класного чину.

Методи впливу прокурорів на інші органи та посадових осіб залежать від характеру прокурорських повноважень. Метод переконання найповніше застосовується при здійсненні нагляду за додержанням і застосування законів. Чітко виражений характер мало переконання при винесенні прокурорами до середини 2001 р. застережень про неприпустимість порушень закону. У роботі наведені додаткові аргументи на користь відновлення цього повноваження.

При здійсненні нагляду у сферах розслідування і виконання покарань значно відчутнішим є застосування примусу, хоча не виключено використання методу переконання і пов'язаного з ним заохочення підозрюваних та обвинувачених до співробітництва зі слідством.

Метод переконання в основному використовується у відносинах «прокурор - суддя».

Розділ 4 «Взаємозв'язок прокуратури з іншими структурами державної влади» складається з трьох підрозділів і присвячений формам взаємозв'язків з окремими державними органами, що відносяться до різних гілок влади в умовах дії принципу стримань і противаг.

У *підрозділі 4.1 «Відносини прокуратури з Президентом України і з органом законодавчої влади»* зазначається, що на Президента України і на Верховну Раду України не поширюються наглядові повноваження прокуратури.

Глава держави протягом строку повноважень не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, а щодо народних депутатів України вона може бути застосована лише в порядку, передбаченому Конституцією України.

До форм контролю за діяльністю прокуратури належать: з боку Президента - звернення уваги керівництва Генеральної прокуратури України на недоліки і порушення закону у діяльності прокурорських органів; ініціювання звільнення Генерального прокурора України; з боку парламенту - депутатські запити і депутатські звернення без протиправного втручання у повноваження прокурорів; створення слідчих комісій, висловлення недовіри Генеральному прокурору України.

Взаємодія Генерального прокурора України з Президентом України полягає у участі Генерального прокурора у засіданнях РНБОУ, нарадах, що проводить глава держави, розгляді матеріалів, що надходять від Президента через його Секретаріат; наданні Президенту доповідних записок з актуальних питань діяльності прокуратури, ініціюванні внесення законопроектів. Обов'язок щорічного інформування Президента про стан законності слід встановити безпосередньо у Законі.

Взаємодія Генеральної прокуратури України з парламентом відбувається шляхом участі Генерального прокурора та його заступників у пленарних засіданнях Верховної Ради, засіданнях комітетів і комісій, виступів з питань, що стосуються депутатів.

У практиці взаємовідносин потрібно суворо дотримуватися порядку, за яким ні Президент, ні посадовці його Секретаріату, ні народні депутати не мають права давати вказівок про здійснення конкретних заходів щодо встановлення строків виконання доручень, втручатися у розгляд конкретних справ і матеріалів. Листи народних депутатів із зверненнями громадян мають розглядатися у такому ж порядку, як і всі інші звернення. Обґрунтовується недоцільність прийняття законодавчої пропозиції групи народних депутатів України про створення Комітету Верховної Ради України з контролю за діяльністю прокуратури. Розслідування кримінальних справ щодо народних депутатів і членів Уряду України слід віднести до компетенції Генеральної прокуратури.

У *підрозділі 4.2 «Відносини прокуратури з органами виконавчої влади»* розглядаються два види відносин у цій сфері, пов'язані з наглядом і взаємодією.

У галузевому наказі Генерального прокурора України слід визначити мету участі прокурора в засіданнях колегіальних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, передусім запобігання винесенню ними незаконних актів. Формами взаємодії з органами виконавчої влади є заслуховування повідомлень і пояснень їх керівників на засіданнях колегій прокуратур. Водночас нині існуюча заборона прокурорам бути членами колегіальних органів місцевих рад має бути поширена і на комісії, створені органами виконавчої влади.

Процесуальна взаємодія прокуратури і таких органів виконавчої влади, як МВС і СБУ полягає у взаємній можливості складання протоколів про корупційні правопорушення.

Найвищою формою взаємодії з³ правоохоронними органами, що належать до виконавчої влади, є координація прокурором їх діяльності у боротьбі зі злочинністю. Це має місце на чотирьох рівнях: загальнодержавному, міжрегіональному, регіональному, місцевому.

Обґрунтовується віднесення координаційної функції до основних функцій прокуратури. Формою координації слід вважати залучення до спільних заходів таких владних структур, для яких боротьба зі злочинністю не є основним завданням; запрошення їх до участі у позавідомчих нарадах.

Наведені додаткові аргументи на користь зосередження основних зусиль прокуратури із здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів на діяльності органів позавідомчого контролю.

У *підрозділі 4.3 «Відносини прокуратури з органами судової влади»* розглядаються дві групи відносин: між органами прокуратури і судами як юридичними особами публічного права і між прокурорами — учасниками судового розгляду і суддями.

Зазначені правовідносини можуть мати як організаційний, так і процесуальний характер. Взаємодією між прокуратурою і судами у широкому розумінні є те, що прокуратура в сучасних умовах, здійснюючи нагляд, перебирає на себе значну кількість юридичних справ, звільняючи при цьому суддів від надмірного навантаження.

На відносини прокуратури і судів поширюється дія принципу стримань і противаг. Це, зокрема, проявляється у праві прокурора вимагати перегляду судових рішень. Хоча зазначені ознаки мають ознаки верховенства суду.

Автор обґрунтовує різний рівень обов'язковості окремої ухвали і рішення суду, зокрема щодо прокуратури. При її розгляді керівник прокуратури може не погодитися з певними висновками окремої ухвали, зокрема, щодо оцінки поведінки працівника прокуратури у стосунках із суддями.

Прокурорам областей і прирівняним до них потрібно надати право порушення дисциплінарного провадження стосовно суддів.

Розділ 5 «Напрями удосконалення правового статусу прокуратури України, підвищення ефективності її діяльності» складається з трьох підрозділів і присвячений концептуальним проблемам подальшого існування і розвитку прокурорської системи.

У *підрозділі 5.1 «Визначення місця прокуратури України серед органів державної влади як фактор удосконалення її правового статусу»* наведені аргументи на користь збереження сучасного автономного становища прокуратури без включення її до однієї з передбачених Конституцією України гілок державної влади.

Також наведені додаткові обґрунтування наділення Генерального прокурора правом законодавчої ініціативи. У сучасних умовах внесення Генеральним прокурором України законопроектів суб'єктам законодавчої ініціативи має відбуватися з обов'язковим попереднім обговоренням науково-методичною радою

Генпрокуратури. У перспективі при Генеральній прокуратурі України за прикладом Росії може бути створений спеціальний науково-дослідний інститут.

У **підрозділі 5.2 «Незалежність прокуратури: зміст та способи забезпечення»** розглядаються шляхи зміцнення незалежності прокуратури і прокурорів при здійсненні ними повноважень.

Забезпечення незалежності прокуратури є не лише принципом, але й умовою її нормального функціонування.

Запропоновано об'єднати частини 2 і 3 статті 7 Закону, виклавши її у новій редакції; доповнити зазначену статтю новою частиною, в якій закріпити обов'язковість вказівок прокурорів вищого рівня підпорядкованим працівникам прокуратури, які даються у межах їх повноважень, за винятком випадків, встановлених законом.

Заборону перебування працівників прокуратури у політичних партіях доцільно передбачити безпосередньо у Конституції України, а також слід доповнити Закон статтею під назвою «Політична нейтральність прокуратури», в якій міститимуться заборони не лише на членство в партіях, але й на будь-які прояви політичної активності прокурорів. Сам факт балотування у народні депутати за списком політичної партії має слугувати підставою для звільнення з посади в органі прокуратури.

В роботі запропоновано підвищити рівень правових гарантій стабільності посадового становища Генерального прокурора України, зокрема передбачити подовження строку його повноважень з п'яти до семи років, встановити обов'язковість мотивування постанов Верховної Ради України про висловлення йому недовіри.

У **підрозділі 5.3 «Актуальні проблеми удосконалення структури і організації діяльності прокуратури України»** запропоновано внести окремі уточнення в розподіл компетенції між окремими органами прокуратури.

Так, пропонується перерозподілити компетенцію між прокуратурами міст з районним поділом і районними прокуратурами в містах, зосередивши у компетенції останніх підтримання державного обвинувачення і представництво інтересів громадян і держави у місцевих судах.

Висловлено думку про необхідність наблизити певні елементи організаційної структури прокуратури до структури судової системи, зокрема, створити спеціальні підрозділи прокуратури для участі у розгляді справ в апеляційному порядку господарськими і адміністративними судами, компетенція яких поширюється на декілька регіонів.

Слід задовольнити потребу у створенні в органах прокуратури обласного рівня спеціальних підрозділів для забезпечення підтримання державного обвинувачення у суді присяжних, а у складі Генеральної прокуратури України - підрозділу для розслідування справ про злочини, вчинені народними депутатами України і членами Уряду.

ВИСНОВКИ

1. Розвиток прокуратури як одного із структурних елементів державного механізму є складовою частиною процесу розвитку державного механізму в цілому, тому основні етапи розвитку української прокуратури співпадають з етапами розвитку державно-правової системи України.

2. Місце та роль прокуратури у системі державного механізму України повинні визначатися з урахуванням рівня та особливостей розвитку суспільства в цілому, його політичної системи, суспільної правосвідомості і культури. У кінцевому результаті в реальних і стабільних умовах правової держави та громадянського суспільства прокуратура України повинна функціонувати в рамках загальноєвропейської моделі, але з урахуванням історичної специфіки і особливостей сучасного розвитку України.

3. Елементами правового статусу прокуратури є: її місце у системі поділу влади, державному механізмі та його складовій частині - державному апараті; завдання, принципи організації діяльності прокуратури; функції прокуратури та сукупність її повноважень; правове становище посадових осіб прокуратури; система правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності.

4. Елементи правового статусу прокуратури закріплюються 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 статті 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.

5. Прискорення ліквідації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, передусім у сфері правозахисту неприпустиме, що зумовлено слабкістю інших інститутів молодого української демократії, низьким рівнем суспільної правосвідомості і правової культури, поширенням правового нігілізму, порушеннями прав і свобод громадян і обмеженістю можливостей судової системи щодо їх захисту, високим рівнем корумпованості владних структур.

6. У нинішній складній і суперечливій суспільній обстановці недоцільно встановлювати перелік функцій прокуратури безпосередньо у Конституції України, це слід зробити у Законі України «Про прокуратуру».

7. Для удосконалення організації прокурорської системи необхідно: встановити єдині підходи для поділу компетенції між природоохоронними і територіальними прокуратурами; відновити транспортні прокуратури на правах обласних; перерозподілити компетенцію між міськими і районними прокуратурами в містах обласного значення, поклавши на останні підтримання державного

обвинувачення і прокурорсько-судове представництво в районних судах; створити у системі прокуратури міжрегіональні органи з питань участі у розгляді в апеляційному порядку господарських і адміністративних справ.

8. За змістом функції прокуратури поділяються на: а) наглядові; б) функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням; в) функцію представництва у суді інтересів громадянина або держави; г) координаційну функцію. З кримінальним переслідуванням пов'язане розслідування злочинів силами прокуратури, підтримання державного обвинувачення і в окремих аспектах - прокурорський нагляд за розслідуванням. Функція кримінального переслідування має знайти своє відображення в українському законодавстві.

9. Управлінські функції, які здійснюються органами і 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 у межах реалізації усіх її функцій як один з принципів діяльності прокуратури і, крім того, розглядається як самостійна функція, передбачена у пункті 5 статті 121 Конституції України. Її слід зберегти до стабілізації ситуації в країні. Захист прокуратурою прав і свобод громадян нерозривно пов'язаний із захистом інтересів держави і суспільства, що обумовлює спрямованість відповідних наглядових заходів.

10. Участь прокурора у розгляді судом кримінальних справ включає: 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 винесенню судових рішень, що ґрунтуються на законі; в) вжиття передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону, хоч би хто їх вчиняв.

11. Судово-представницька функція прокуратури реалізується з метою захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів громадян.

12. 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 у розгляді справ, що впливають з кримінально-процесуальних відносин, які не можна розглядати як підтримання державного обвинувачення. Це стосується і участі прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення.

У зв'язку з цим є підстави передбачити у Законі України «Про прокуратуру» після функцій підтримання державного обвинувачення і функції представництва в суді інтересів громадян і держави так функцію, як участь у розгляді справ судами в інших випадках, передбачених законом.

13. Ознаками прокурорського нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства є його систематичність та ініціативність, а також наявність владно-розпорядчих повноважень у прокурора.

У Законі України «Про⁷ прокуратуру» потрібно розмежувати завдання прокуратури з нагляду за додержанням закону при розслідуванні злочинів залежно від ступеня його безпосередньої відповідальності за стан законності у цій сфері.

14. Управління в органах прокуратури здійснюється шляхом прийняття індивідуальних і колективних управлінських 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 у 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».

15. Формами діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина є акти застосування норм права, передбачені статтею 20 чинного Закону України «Про прокуратуру». Для упорядкування повноважень, передбачених у частині 1 зазначеної статті, кожне з них доцільно виділити в окремому пункті, також включити до Закону окремі статті, присвячені вимозі прокурора (пункти 2-3 частини 1 статті 20) і постанові прокурора (п. 5 ч. 1. цієї статті).

16. Потребують уточнення питання, пов'язані з реагуванням адресатів на постанови прокурора про порушення дисциплінарного повноваження і провадження про адміністративне правопорушення, зокрема, потрібно зобов'язати їх давати відповіді прокурору у встановлений строк, а в разі відмови у задоволенні вимог прокурора, мотивувати це.

17. При визначенні способів реагування на незаконні акти органів місцевого самоврядування слід враховувати положення частиною 2 статті 144 Конституції України, відповідно до якої ці акти з мотивів їх невідповідності законодавству зупиняються з одночасним зверненням до суду. Тому поряд з внесенням 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.

18. Процесуальною діяльністю органів прокуратури слід вважати порядок вчинення дій її посадовими особами, врегульований нормами процесуального права у межах наданих їм повноважень з метою здійснення конституційних функцій.

У главі 4 розділу III Закону України «Про прокуратуру» потрібно уточнити порядок зупинення актів адміністрацій відповідних органів, сферу застосування постанови прокурора, в основному для усунення незаконних обмежень особистих прав громадян.

19. В усіх процесуальних кодексах слід надати прокурору право використовувати таку форму реагування, як заперечення проти рішень і дій головуючого у процесі, уніфікувавши відповідні норми.

20. 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.

21. Для підвищення профілактичного впливу прокуратури доцільно відновити як форму реагування застереження прокурора про неприпустимість порушень закону, доповнивши Закон України «Про прокуратуру» відповідною нормою.

22. Запропоновано обмежити прокурором, який здійснює нагляд за розслідуванням коло осіб, які мають право давати дозвіл на поширення інформації про хід розслідування, продовжити строк відповідних обмежень до початку судового розгляду кримінальної справи.

23. Відносини між прокуратурою України та Президентом України і Верховною Радою України можуть бути пов'язані як з контролем з їх боку за діяльністю прокуратури, так і з взаємодією цих структур. Контрольна діяльність Президента України обумовлена його правовим статусом як гаранта законності в країні. Вона включає: 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 використанням народними депутатами прав на депутатські запити і звернення; діяльністю тимчасових і спеціальних слідчих комісій; висловленням недовіри Генеральному прокурору України.

24. Формою прокурорського реагування на незаконні акти Верховної Ради Криму має бути не подання, як передбачено у 10-1 ст. чинного Закону України «Про прокуратуру», а протест. Не відповідає Конституції України право Прокурора АРК вносити до Верховної Ради АРК подання про тлумачення законів.

Основною формою взаємодії органів прокуратури з правоохоронними органами є координація їх діяльності по боротьбі із злочинністю.

Проведення міжвідомчих нарад поряд з координаційними нарадами може бути присвячене запобіганню як злочинам, так і правопорушенням незлочинно-го характеру, поширення яких є умовою для вчинення злочинів.

25. Відносини між прокуратурою і судом базуються на принципі їх незалежності одне від одного стосовно прийняття процесуальних і організаційно-управлінських рішень. На відносини прокуратури і судів поширюється система стримань і противаг. Проте в цілому цим відносинам властиве верховенство суду. 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 не усунення причин порушень та умов, що їм сприяли. Обов'язковий характер має вимога щодо її обов'язкового розгляду.

Прокурорам областей і прирівняним до них слід надати право безпосередньо порушувати дисциплінарне провадження щодо суддів.

Існує потреба у нормативному⁹ врегулюванні етики ділових і процесуальних відносин між прокурорами і суддями.

26. У законодавстві потрібно посилити організаційно-правові гарантії незалежності прокурорів, зокрема, встановити спеціальні гарантії їх політичної нейтральності. Слід додатково упорядкувати порядок висунення прокурорів кандидатами у народні депутати України, що має обов'язково пов'язуватися із залишенням ними служби в прокуратурі.

27. Генеральний прокурор України не може вважатися політичним діячем і може бути достроково звільнений з посади лише з підстав, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Для підтримання авторитету Генерального прокурора України і стабільності його посадового становища потрібно передбачити в Законі «Про прокуратуру» підвищені вимоги до претендентів на цю посаду. Слід удосконалити процедуру призначення Генерального прокурора, встановивши для цього чіткі строки і передбачивши альтернативний порядок висунення кандидатур. Необхідно встановити, що розгляд питання про висловлення недовіри Генеральному прокурору повинен бути ініційований не менше ніж 50-ма народними депутатами.

28. Досудове слідство у кримінальних справах про злочини, вчинені народними депутатами України, Прем'єр-міністром України і членами Уряду, необхідно покласти безпосередньо на Генеральну прокуратуру України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії

1. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: [монографія] /В.В. Сухонос; [наук. ред. Ю.С. Шемшученко]. - Суми: Університетська книга, 2004. - 348 с.

2. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: монографія /В.В. Сухонос; [наук. ред. Ю.С. Шемшученко]. - Суми: Університетська книга, 2008.- 448 с.

Статті у наукових фахових виданнях

1. 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.

2. Сухонос В.В. Витоки права в Україні /В.В. Сухонос //Вісник прокуратури. - 2000. -№ 4. -С. 81-86.

3. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд і правова реформа /В.В. Сухонос //Держава і право: збірник наукових праць. - Вип. 6. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України; Видавничий дім Юридична книга, 2000. - С. 126-130.

4. 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.

5. 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.
6. 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.
7. Сухонос В.В. Щодо становлення органів обвинувачення /В.В. Сухонос //Право України. - 2001. - № 5. - С. 118-122.
8. Сухонос В.В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури /В.В. Сухонос //Право України. - 2001. - № 8. - С. 103-107.
9. Сухонос В.В. Органи, що виконували функції прокуратури в Україні у 1917-1922 рр. /В.В. Сухонос //Підприємництво, господарство і право. -2001. -№ 7. -С. 86-90.
10. Сухонос В.В. Наглядова функція прокуратури і забезпечення законності у державному управлінні /В.В. Сухонос //Підприємництво, господарство і право. - 2002. - № 12. - С. 124-126.
11. Сухонос В.В. Про форми і методи діяльності прокуратури /В.В. Сухонос //Прокуратура. Людина. Держава. - 2004. - № 4. - С. 7-14.
12. Сухонос В.В. Деякі аспекти координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю /В.В. Сухонос //Прокуратура. Людина. Держава. - 2004. - № 6. - С. 7-13.
13. 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.
14. Сухонос В.В. Особливості прокурорського нагляду /В.В. Сухонос //Прокуратура. Людина. Держава. - 2004. - № 8. - С. 6-13.
15. Сухонос В.В. Прокурор на захисті прав неповнолітніх. Погляд в минуле /В.В. Сухонос //Прокуратура. Людина. Держава. - 2004. - № 12. - С. 33-43.
16. Сухонос В.В. Планування роботи в органах прокуратури /В.В. Сухонос //Прокуратура. Людина. Держава. - 2004. - № 9. - С. 8-13.
17. Сухонос В.В. Функціональні моделі сучасної прокуратури /В.В. Сухонос //Проблеми законності: республіканський міжвідом. наук, збірник. - Х., 2004. -Вип. 66. - С. 113-121.
18. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за діяльністю державного політичного управління (ДПУ) в УСРР і його органів на місцях (1917-1930 рр.) /В.В. Сухонос //Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України: наук. - теорет. журнал. - Луганськ, 2004. - Вип. 4. - С. 38-51.
19. Сухонос В.В. Прокурорський нагляд за виправно-трудовами установами /В.В. Сухонос //Прокуратура. Людина. Держава. - 2005. - № 1. - С. 15-25.
20. Сухонос В.В. Становлення інституту державного контролю: історико - правовий аспект /В.В. Сухонос //Право України. - 2005. - № 2. - С. 103-107.

21. Сухонос В.В. Проблеми¹ прокурорського реагування на незаконні акти органів місцевого самоврядування /В.В. Сухонос //Право України. - 2006. -№ 10.- С. 113-115.
22. 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.
23. Сухонос В.В. Історично-правові передумови виникнення та розвитку інституту прокуратури в Україні /В.В. Сухонос //Вісник прокуратури. - 2007. -№5. - С. 100-107.
24. Сухонос В.В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю /В.В. Сухонос //Підприємництво, господарство і право. - 2007. - № 9. - С. 94-99.
25. Сухонос В.В. Місце прокуратури серед гілок влади в Україні і за кордоном /В.В. Сухонос //Вісник прокуратури. - 2007. - № 10. - С. 71-79.
26. Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури з органами виконавчої влади /В.В. Сухонос //Вісник Національної академії прокуратури України. - 2008. -№1. - С. 89-93.
27. Сухонос В.В. Взаємодія Генерального прокурора з Президентом та Верховною Радою України /В.В. Сухонос //Вісник прокуратури. - 2008. - № 8. - С. 66-73.

Статті в інших виданнях

1. 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. - Суми, 2006. -Т. 15.-С. 48-58.

Матеріали конференцій

1. 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.; ІПК Генеральної прокуратури України. - Х., 1999. - С. 224-228.
2. 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.
3. Сухонос В.В. Проблеми демократизації прокуратури України в сучасний період /В.В. Сухонос //Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 17-20 жовтня 2000 р. - Київ, 2000. - С. 216-219.
4. Сухонос В.В. Місце прокуратури в правовому вихованні населення (історія і сучасність) /В.В. Сухонос //Інтерактивні методи навчання у підготовці спеціалістів для банківської системи України: зб. наукових праць за матері-

алами Всеукраїнської науково-методичної конференції 30 листопада 2000 р. (м. Харків). - Харків, 2001. - С. 167-170.

5. Сухонос В.В. Конституційні засади функціонування прокуратури України /В.В. Сухонос //Конституція України - основа модернізації суспільства: матеріали наукової конференції 21-22 червня 2001 р. (м. Харків). - Харків, 2001. - С. 351-354.

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

7. Сухонос В.В. Особливості взаємодії органів прокуратури з банківськими установами при захисті прав громадян та держави /В.В. Сухонос //Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. тез доповідей VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (25-26 листопада 2004 р.). - Суми, 2004. - С. 66-67.

8. 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. - Т. 12. - Суми: ВВП «Мрія-Г ЛТД, УАБС НБУ, 2005. - С. 150-154.

9. 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.

10. Сухонос В.В. Роль дефініцій в законодавстві о прокуратурі: аналіз конституцій других государств /В.В. Сухонос //Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические та практические проблемы: материалы Международного круглого стола 21-23 сентября 2006 (г. Черновцы). - Нижний Новгород, 2007. - С. 1422-1428.

11. Сухонос В.В. Основні аспекти діяльності прокуратури /В.В. Сухонос //Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наукових статей за матеріалами IV Міжнародної науково-практичної конференції 1-2 червня 2007 р. (м. Луцьк). - Луцьк, 2007. - С. 308-312.

12. Сухонос В.В. Особливості формування інституту прокуратури у країнах континентальної Європи /В.В. Сухонос //Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: зб. тез доповідей за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції 21-22 грудня 2007 р. (м. Суми). - Суми, 2007. - С. 197-200.

АНОТАЦІЯ

Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 - судоустрій; прокуратура та адвокатура. - Одеська національна юридична академія України, Одеса, 2009.

Дисертація присвячена ролі і місцю прокуратури в механізмі української держави, перспективам її існування та розвитку в майбутньому.

З урахуванням потреб розвитку держави і євроінтеграційних прагнень визначено перелік і характер функцій прокуратури України, форми і методи діяльності її органів і посадових осіб.

Проаналізовано структурні зв'язки в системі прокуратури України, її взаємовідносини і взаємодію з органами, які належать до законодавчої, виконавчої і судової гілок влади. Обґрунтовано автономність прокурорської системи і необхідність її збереження в Україні до стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в державі.

У роботі сформульовано рекомендації щодо удосконалення законодавства та інших нормативних актів стосовно прокуратури і практики їх застосування.

Ключові слова: державний механізм, правовий статус прокуратури, організація прокуратури, функції прокуратури, форми діяльності прокуратури, методи діяльності прокуратури, взаємодія прокуратури з органами державної влади.

АННОТАЦИЯ

Сухонос В.В. Прокуратура в механизме украинского государства: проблемы теории и практики. - Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.10 - судоустройство; прокуратура и адвокатура. - Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2009.

Диссертационное исследование посвящено определению места прокуратуры в механизме современного украинского государства и системе разделения властей, роли прокуратуры в реализации правоохранительной функции государства, обоснованию рациональной функциональной модели прокуратуры. При этом осуществлено сравнительно-правовое исследование законодательства о прокуратуре Украины, Российской Федерации, других государств.

В результате сделан вывод, что в современных условиях прокуратура Украины не может быть отнесена ни к одной из ветвей власти, предусмотренных Конституцией Украины. В дальнейшем, по мере стабилизации социально-экономической и политической обстановки в стране, прокуратура может быть интегрирована в состав судебной или исполнительной власти, однако пока это является преждевременным. Доказано, что решение данного вопроса зависит не столько от формы государственного правления либо государственного устройства, сколько от потребностей общества в обеспечении и укреплении правопорядка.

Исследован характер внутренних (управленческих) и внешних функций прокуратуры Украины, разработана их классификация. Среди них выделены надзорная функция, функции, связанные с уголовным преследованием, функция прокурорского-судебного представительства, координационная функция. От характера функций прокуратуры зависят полномочия прокуроров по их реализации.

Сделан вывод о том, что в современных условиях в Украине существует мультифункциональная модель прокуратуры, отвечающая современному этапу развития государства и общества. Обосновывается вредность реализации советов ПАСЕ относительно ликвидации прокурорского надзора за соблюдением и применением законов и особенно его составляющей - надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и за соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Аргументируется необходимость включения перечня функций прокуратуры не в Конституцию Украины, а в Закон Украины «О прокуратуре» по примеру Российской Федерации. Предлагается закрепить в Законе функцию уголовного преследования и функцию уголовного участия прокурора в рассмотрении дел судами, исходя из того, что в современных условиях оно выходит за пределы поддержания государственного обвинения и представительства в суде интересов государства и граждан.

Проанализированы полномочия прокурора, используемые при реализации внешних функций прокуратуры, формы деятельности прокуратуры при их реализации. В частности, предлагается формализовать отдельные полномочия по выявлению нарушений закона при осуществлении надзора за соблюдением и применением законов (требования, постановления), конкретизировать порядок опротестования незаконных актов местных Советов одновременно с обращением в суд, административными исками об их пересмотре.

Задачи надзора за соблюдением законов в сфере расследования преступлений предлагается классифицировать в зависимости от степени ответственности прокурора за соблюдение законности в этой сфере. Также предлагается уточнить формы прокурорского реагирования за нарушения законности в пенитенциарной системе и других органах ограничения свободы граждан.

Проанализированы методы реализации управленческих и внешних функций прокуратуры, проанализирована тенденция к расширению сфер применения метода убеждения и одновременно сокращения сферы принуждения, а также процессы демократизации управленческой деятельности прокуратуры, повышения процессуальной независимости работников прокуратуры.

Исследованы взаимоотношения прокуратуры с Президентом Украины, Верховным Советом Украины, органами исполнительной власти, очерчены пределы и формы подконтрольности прокуратуры Президенту и парламенту. Рассмотрены варианты взаимодействия прокуратуры с указанными структурами и перспективы его расширения, а также вопросы координации прокурорами деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Внесены

предложения по расширению гарантий⁵ независимости прокуроров, о совершенствовании некоторых организационных аспектов функционирования прокурорской системы, уточнения по перераспределению между отдельными ее элементами.

Ключевые слова: государственный механизм, правовой статус прокуратуры, организация прокуратуры, функции прокуратуры, формы деятельности прокуратуры, методы деятельности прокуратуры, взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти.

SUMMARY

Sukhonos V.V. Public Prosecution in the Mechanism of Ukrainian State: the Problems of Theory and Practice. - Manuscript.

Thesis for a Doctor's Degree in Law, speciality 12.00.10. - court structure; public prosecution and advocacy. - National juridical academy of Ukraine, Odesa, 2009.

The dissertation is devoted to the public prosecution role and place in the mechanism of modern Ukrainian state, to the trends of its existence and development in future.

Having taken into account the necessity of the state development and European integration wishes, it is defined the list and nature of public prosecution functions, the forms and methods of public prosecution bodies and its officials. Structural relations in the system of Ukrainian public prosecution, interrelations and interaction with the bodies of legislative, executive and judicial branches of power are under analysis. It is grounded the autonomy of public prosecution system and the necessity of its preservation in Ukraine until the stabilization of socioeconomic and political situation in the state.

The recommendations for the improvement of legislation and other norm acts concerning public prosecution and practice of its application are given in the dissertation.

Key words: state mechanism, legal status of public prosecution, functions of public prosecution, forms of public prosecution activity, methods of public prosecution activity, interaction of public prosecution with bodies of state power, the improvement of legal status of public prosecution.