

Волинський державний університет імені Лесі Українки

Юридичний факультет

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ
РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ
СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Збірник наукових статей за матеріалами

IV Міжнародної науково-практичної конференції

м. Луцьк, 1–2 червня 2007 р.

Том I

Редакційно-видавничий відділ “Вежа”

Волинського державного університету

імені Лесі Українки

Луцьк – 2007

УДК 34 (063) (477)

ББК 67.9 (4Укр)

А 43

**Рекомендовано вченою радою Волинського державного університету
імені Лесі Українки**

(протокол від 31.05.2007)

Редакційна колегія

Коцан І. Я. – професор, доктор біологічних наук, ректор Волинського державного університету імені Лесі Українки (голова редакційної колегії); Арцишевський Р. А. – професор, доктор філософських наук, проректор із наукової роботи Волинського державного університету імені Лесі Українки (заступник голови редакційної колегії); Якушев І. М. – доцент, кандидат юридичних наук, декан юридичного факультету (заступник голови редакційної колегії); Ариванюк Т. О. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Духневич А. В. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Колб О. Г. – доцент, кандидат юридичних наук, професор Волинського державного університету імені Лесі Українки; Наливайко В. С. – доцент, кандидат юридичних наук; Качмар М. І. – доцент, кандидат економічних наук, професор Волинського державного університету імені Лесі Українки; Климчук Т. Д. – старший викладач, відповідальний секретар редакційної колегії; Коваленко І. І. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Крикунов О. В. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Решетник Л. П. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Самчук-Колодяжна З. Ф. – кандидат юридичних наук, доцент; Старчук О. В. – старший викладач кафедри цивільного права і процесу; Чубоха Н. Ф. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Юхимюк О. М. – кандидат юридичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки; Яцишин М. М. – кандидат історичних наук, доцент Волинського державного університету імені Лесі Українки

Рецензенти: *Пилипенко П. Д.*, професор, доктор юридичних наук, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Львівського національного університету імені Івана Франка;

Рябошанко Л. І., доктор юридичних наук, професор Львівського університету бізнесу і права

А 43 **Актуальні питання реформування правової системи України:** Зб. наук. ст. за матеріалами ІV Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 2007 р., 1–2 черв.: У 2-х т. / Уклад. Т. Д. Климчук, І. М. Якушев.– Луцьк: РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007.– Т. І.– 506 с.

ISBN 978-966-600-274-0

У збірнику наукових статей розглядаються питання реформування правової системи України, які обговорювалися на Четвертій міжнародній науково-практичній конференції в м. Луцьку 1–2 червня 2007 р.

УДК 34 (063) (477)

ББК 67.9 (4Укр)

ISBN 978-966-600-274-0

© Климчук Т. Д., Якушев І. М. (укладання), 2007

© Волинський державний університет
імені Лесі Українки, 2007

20. Сталин И. В. Собрание сочинений . – Москва, 1949. – Т. 12.
 21. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Р. А. Ромашова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005.
 22. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.
 23. Шаститко А. Е. Неинституциональная экономическая теория. – М.: ТЕИС, 1998.

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

В. В. Сухонос

Відомо, що поняття “діяльність прокуратури” відноситься до основних категорій науки прокурорського нагляду [11, 138]. З ним органічно пов’язані поняття мети, завдань і функцій прокуратури, її сутність і соціальна роль, визначення місця в структурі органів держави, об’єкта і предмета прокурорської діяльності, структури, компетенції, повноважень і засобів їх реалізації.

Сьогодні під час реформування прокуратури наукове дослідження усіх аспектів в її діяльності набуває особливого значення, але не тому, що так хочеться реформаторам чи їхнім супротивникам, а тому, що вирішується питання визначення типу прокуратури України як самостійного органу державного механізму, її законодавчого регулювання, організації діяльності.

Тому ми вважаємо, що мета, завдання, функції і характер діяльності прокуратури не можна визначати довільно, орієнтуючись на закордонні зразки. Впроваджувати їх в життя слід на основі об’єктивних потреб суспільства в перехідний період, щоб наслідки діяльності прокуратури України на цьому етапі її розвитку можна було прогнозувати.

Закон України “Про прокуратуру” 1991 року із змінами і доповненнями визначає завдання прокуратури як діяльність, що спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення законності, а також захист особистих прав і свобод громадян та інтересів держави [3, 3].

Відповідно із зазначеною метою в Законі визначені види діяльності прокуратури (ст. 8 Закону) [3, 4]. Для досягнення поставленої мети Закон передбачає необхідність координації діяльності правоохоронних та інших контролюючих органів (ст. 10). Мету і завдання прокуратури України сьогодні визначають її функції, які передбачені Законом (ст. 5) і Перехідні положення Конституції [9, 46], а також повноваження та засоби їх реалізації, від яких залежить зміст і результати діяльності. Тому науковий підхід до діяльності прокуратури повинен ґрунтуватися на загальній теорії з урахуванням специфічних особливостей її діяльності. Однак такі дослідження діяльності прокуратури в Україні практично не проводилися.

Виходячи з вищевказаного, автор вирішив спочатку провести дослідження поняття “діяльність прокуратури”. У філософії, суспільних науках діяльність розглядається як специфічна форма активного ставлення людини до навколишнього світу, зміст якої складає доцільність його зміни, виробництво матеріальних і духовних благ і форм спілкування людей, перетворення умов існування суспільства і суспільних відносин [10, 67; 16, 27–28].

Діяльність являє собою процес цілеспрямованого впливу суб’єктів на певні об’єкти. Її структура включає такі елементи: суб’єкти, об’єкти, мету, засоби впливу на об’єкт, наслідки [15, 151]. Щодо діяльності прокуратури, то як вже було зазначено, це специфічний вид державної діяльності. Адже тільки держава організовує, направляє і контролює відносини людей, а також інших учасників суспільних відносин, забезпечує умови життєдіяльності і розвитку суспільства [16, 110–121; 19, 65]. До основних функцій держави, на нашу думку, слід віднести забезпечення законності і правопорядку. І кращу допомогу державі ніж прокурор, який впливає на суспільні відносини в необхідному напрямку, ніхто не надасть.

Об’єктами впливу прокуратури є діяльність учасників правових відносин, яка повинна відповідати вимогам законності. Тому компетенція прокуратури, засоби реалізації її повноважень регулюються законом з урахуванням цілей та завдань її діяльності. Порівнюючи діяльність прокуратури України з діяльністю інших державних органів, визначаємо її специфічні особливості, а саме:

- а) мету і завдання діяльності прокуратури;
- б) зміст діяльності прокуратури;

- в) повноваження прокурорів та засоби їх реалізації;
- г) незалежність діяльності прокуратури;
- д) організаційну побудову суб'єктів діяльності, які визначають співвідношення повноважень прокурорів усіх рівнів, а також специфіку управлінської діяльності в прокурорській системі [7, 20].

Отже, діяльність прокуратури України можна визначити як об'єктивно обумовлений потребами держави і суспільства процес впливу прокуратури в межах компетенції, з використанням передбачених законом засобів на учасників правових відносин з метою забезпечення єдності та зміцнення законності.

Автор погоджується з думкою В. Ключкова, що класифікація діяльності прокуратури є проблемою, яка недостатньо розроблена в теорії прокурорського нагляду. А це негативно відбивається насамперед на правовому регулюванні усієї діяльності прокуратури. Визначене стосується насамперед самої назви діяльності.

Так, в статтях 113 та 117 Конституції СРСР 1936 р., в Конституції РРФСР (ст. ст. 117, 121) і Конституції УРСР (ст. ст. 112 і 116) вказувалося, що "органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів...", і визначалася основна функція прокуратури – "вищий нагляд за точним виконанням законів" [17, 1123–124]. Характерно, що ці ж самі Конституційні норми закладені в Положенні про прокурорський нагляд в СРСР (ст. ст. 1, 6) [5, 510–513]. Однак, перераховані у ст. 3 Положення види діяльності прокуратури визначаються як шляхи здійснення прокурорами покладених на них завдань.

Ст. 168 Конституції СРСР 1977 р. перенесена із Конституції 1936 р., однак термін функції замінений терміном "повноваження". Також заміна термінів спостерігається в Конституціях Росії та України, і ст. 4 Закону "Про прокуратуру СРСР" 1979 р., ст. 3 якого передбачала такі основні напрямки діяльності прокуратури:

- 1) нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами;
- 2) нагляд за виконанням законів органами дізнання і попереднього слідства;
- 3) нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах;
- 4) нагляд за дотриманням законів у місцях перебування затриманих, в місцях попереднього ув'язнення, при виконанні вироків та застосуванням інших заходів примусового характеру, призначених судом;
- 5) боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності;
- 6) боротьба із злочинністю та іншими правопорушеннями, розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що скоїли злочин, забезпечення невідворотності покарання, відповідальності за злочини;
- 7) розробка спільно з іншими державними органами заходів попередження злочинів та інших правопорушень;
- 8) координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинами та іншими правопорушеннями;
- 9) участь в удосконаленні законодавства і пропаганді радянських законів [8, 20 – 31].

Як бачимо, в переліку "основних напрямків" використані різні підстави для класифікації діяльності прокуратури. Для перших чотирьох основних напрямків діяльності прокуратури є установи, за виконанням законів якими здійснювався прокурорський нагляд.

Класифікаційною підставою для п'ятого напрямку діяльності є характер законів (охорона власності) причому очевидно, що боротьба з порушеннями повинна здійснюватися прокуратурою як за рахунок загального нагляду, так і кримінального переслідування. Решта напрямків згруповані за змістом діяльності прокуратури, а в п'ятому, шостому і дев'ятому напрямках об'єднані два типу діяльності – кримінальне переслідування і нагляд.

В Законі України "Про прокуратуру" 1991 р. основні напрямки прокурорської діяльності взагалі не конкретизовані окремою статтею, хоча зміст ст. 4 дозволяє зорієнтуватися, в якому напрямку спрямована діяльність прокуратури. Слід відмітити, що на відміну від закону "Про прокуратуру СРСР", Законом України "Про прокуратуру" не передбачений нагляд за виконанням законів при розгляді справ у суді. Проте окремо виділено такий напрямок прокурорської діяльності як нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

За змістом Закон України “Про прокуратуру” 1991 р. повністю відрізняється від Закону “Про прокуратуру СРСР”. В ньому повністю відсутні функції загального нагляду і попереднього слідства. І лише Перехідні положення Конституції України на певному рівні залишають прокуратуру серед контролюючих і правоохоронних органів держави.

Аналіз змісту Закону України “Про прокуратуру” не дає відповіді на питання чи відноситься до напрямків прокурорської діяльності заходи, які проводяться прокуратурою у боротьбі з порушеннями законності, зокрема правова пропаганда і правове навчання населення. Зазначені недоліки не дозволяють чітко розмежувати функції і діяльність прокуратури, чітко класифікувати різні види діяльності.

На наш погляд, недоліки коментарю до Закону України “Про прокуратуру”, як і самого Закону, в тому числі і ст. 5, такі:

а) взаємопов’язані компоненти основної, на наш погляд, функції прокуратури, що залишилися у Перехідних положеннях, – функції нагляду за виконанням законів – визначаються як самостійні “основні функції”;

б) так же розглядається в законі розслідування злочинів і підтримання державного обвинувачення у суді, яке ми вважаємо складовою частиною функції кримінального переслідування;

в) в одній “основній функції” поєднуються складові кримінального переслідування і нагляду за виконанням законів, а також державне обвинувачення і участь прокурора у розгляді справ в суді;

г) в одній “основній функції” штучно поєднуються різні види діяльності прокуратури (участь в удосконаленні законодавства, в його роз’ясненні, в розробці заходів попередження правопорушень);

д) не розмежовуються функції прокуратури і її діяльність, через яку ці функції здійснюються;

е) в Законі і коментарі немає вказівок на неосновні функції прокуратури, тому чи є сенс називати існуючі функції “основними”.

Автори коментарю усі зазначені у ст. 5 Закону функції розподіляють на дві групи “основних функцій” прокуратури: наглядові, тобто за галузями нагляду, та інші. При цьому основною функцією прокуратури вважається “її призначення”, тобто роль, що виконується відповідно до потреб суспільства [4, 17–21].

Не вносить необхідної ясності у вирішення цієї проблеми і навчальна література з прокурорського нагляду. Так, у підручнику за редакцією

Ю. Грошевого і І. Марочкіна діяльність прокуратури взагалі не класифікується [1]. В потрібному напрямку це питання не розглядається і у підручниках інших авторів [6; 18]. Автор не знайшов і наукових публікацій, в яких б до певної міри повно класифікувалася діяльність прокуратури.

Повертаючись до Закону “Про прокуратуру СРСР” 1979 р., слід зазначити, що в ньому як основні напрямки діяльності розглядаються галузі прокурорського нагляду. “Головне, що відрізняє одну галузь від іншої – це об’єкт нагляду і характер правових засобів, за допомогою яких прокурор попереджає правопорушення, виявляє і реагує на них” [8, 21]. Підстави для виділення інших “основних напрямків”, на жаль, також не наводяться. У ньому говориться про основну функцію прокуратури, якою є вищий нагляд, але поняття функції також не розкривається [8, 22].

Російські науковці В. Даєв та М. Маршуків досліджували поняття напрямків і галузей прокурорського нагляду і дійшли висновку, що напрямки прокурорського нагляду слід визначити як “спеціалізовані ланки діяльності прокуратури, які через специфіку об’єкта і предмета нагляду мають об’єктивно притаманні їм особливості” [2, 73, 76–78]. Відмічені напрямки вони називають галузями нагляду. Автори виступають проти штучного створення нових галузей, у тому числі за рахунок роздріблювання існуючих галузей нагляду. Це відмічає В. Клочков – відокремлені види і ланки діяльності можна розглядати як їх складову [7, 27]. Автор також приєднується до думки В. Клочкова, що, наприклад, загальний нагляд військової прокуратури не повинен розглядатися як окрема галузь прокурорського нагляду. Однак він вважає, що можливості для класифікації діяльності прокуратури як в навчальній, так і в науковій вітчизняній літературі ще не вичерпані. Вони лише відкриваються, а публікацій про її типологію взагалі обмаль. Досліджуючи дане питання, автор зробив висновок, що тип прокуратури безпосередньо встановлюється державою відповідно до її функцій.

Автор провів ретельне дослідження історії прокуратури, яке дає можливість зробити висновок, що Україна, яка входила до складу Російської імперії відомі три типи прокуратури, які існували в різні часи [13, 91 – 135, 267 – 288].

До першого можна віднести створений у м. Глухові у 1722 р. наглядовий тип прокуратури, основна функція якої – нагляд за виконанням законів учасниками правових відносин. Утворена як “око государева” прокуратура проіснувала з 1722 р. до 1864 р. [14, 83–114] Вона також здійснювала нагляд за відповідністю законам діяльності і рішень підпорядкованих їй державних органів і вживала заходи щодо реагування на виявлені порушення, здійснювала нагляд за інтересами казни, боролася з порушеннями, хабарництвом, попереджувала порушення законів і захищала у суді інтереси малозабезпечених верств населення.

До другого “обвинувального типу” прокуратуру почали відносити після судової реформи 1864 р. і до 1917 р. Основною її функцією було кримінальне переслідування. Проте слід зазначити, що крім основної функції вона здійснювала нагляд за попереднім слідством, дотриманням законності у місцях позбавлення волі, вносила касаційні і апеляційні протести, керувала поліцейським дізнанням і судовими слідчими, брала участь у розгляді цивільних справ і наглядала, щоб суди дотримувалися правил судочинства та діловодства. Характерно те, що без неї не розглядалися дисциплінарні справи судових працівників. У випадках незгоди з прийнятими рішеннями прокуратура могла їх опротестовувати [14, 114 – 121].

Третій тип прокуратури – наглядово-обвинувальний. Така прокуратура почала свою історію з 1922 р., яка тривала до проголошення незалежності України. При цьому нагляд за виконанням законів і кримінальне переслідування, як правило, поєднувався з іншими видами діяльності [14, 144-356].

На думку автора, типологія прокуратури це не гіпотеза науковців, а реальність. Тобто прихильникам західного типу прокуратури майже вдалося добитися того, щоб до Конституції України функція загального нагляду не ввійшла, а лише залишилася у Перехідних положеннях.

Якщо строк дії Перехідних положень закінчиться і п. 5 ст. 121 Конституції буде змінено, то і тип прокуратури в Україні зміниться [9, 35]. “Реформатори” добилися того, що Генеральний прокурор України був позбавлений права законодавчої ініціативи і права звертатися до Конституційного Суду з поданням про перевірку конституційності того чи іншого нормативного акта. З цим не можна погодитися, тому що сьогодні тільки у Генерального прокурора концентрується дані про дію законів і відповідність їх вимогам часу. Як наслідок, прокуратура повністю позбавлена прокурорської діяльності щодо участі в правотворчості. Ми вважаємо, що це велика помилка, і немає сенсу доводити, що Генеральний прокурор і практично, і теоретично підготовлений для вказаної роботи. Зазначені типи прокуратур можна віднести до прокуратур з основними типами діяльності, адже вони реалізують основні функції прокуратури.

Слід погодитися з В. Ключковим, що відносно функцій прокуратури її діяльність розподіляється на функціональну і нефункціональну [7, 6–7]. Як обов’язкову умову функціонального типу прокуратури слід розглядати здійснення за допомогою притаманних лише їй засобів як наглядової діяльності, так і діяльності з кримінального переслідування, яка регламентується законом.

Основні типи діяльності прокуратури можуть бути поділені за галузями нагляду, що відрізняються об’єктами і засобами нагляду. Слід мати на увазі, що за змістом наглядова діяльність включає в себе три галузі, в тому числі здійснення нагляду за:

- 1) відповідністю законам діяльності учасників правових відносин;
- 2) відповідністю законам прийнятих правових актів;
- 3) виконанням державними органами і посадовими особами їх обов’язків по контролю за виконанням законів учасниками правовідносин, на які поширюється їх компетенція [7, 31].

Щодо галузей діяльності з кримінального переслідування осіб, які скоїли злочини, то вони відрізняються як за змістом, так і за суб’єктом діяльності. Це зокрема:

- 1) дослідча перевірка і порушення кримінальної справи;
- 2) розслідування злочинів;
- 3) підтримання державного обвинувачення прокурором у судах.

Діяльність прокуратури організаційного типу розглядається в літературі в різних аспектах [12, 48–52; 20, 163–209]. Наприклад, за відношенням до типу функціональної діяльності у

прокуратурі можна виділити організацію і управління наглядової, правотворчої, координаційної діяльності та здійснення кримінального переслідування.

За суб'єктами системи органів прокуратури управлінська діяльність поділяється на управління територіальними і спеціалізованими прокуратурами на управління різними видами цих прокуратур.

В законодавстві про прокуратуру вказані аспекти діяльності взагалі відсутні. Наведене дає підстави зробити висновок, що при розбудові правової держави, Україні необхідно реформувати старі інститути, зокрема прокуратуру, яка забезпечує законність в державі. Проте не аби реформувати, а передусім це необхідно робити крізь призму історії прокуратури, нашого досвіду і нашої пам'яті, вирішити, чи доцільно реформувати прокуратуру із зміною її типу.

Сьогодні особливого значення набувають методологічні підстави для удосконалення законодавства і практики прокурорського нагляду. Необхідно, щоб новий Закон України "Про прокуратуру", який знаходиться на розгляді у Верховній Раді, був прийнятий без недоліків, які є у нинішньому.

Література

1. Грошовий Ю. М., Марочкін І. Е. Прокурорський нагляд в Україні. – Донецьк, 1997. – 255 с.
2. Даев В. Г., Маршуков М. Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. – 136 с.
3. Про прокуратуру: Закон України. – К., 2006. – 32 с.
4. Про прокуратуру Закон України. Науково-практичний коментар. – Х., 1993. – 173 с.
5. История советской прокуратуры в важнейших документах. – М., 1982. – 583 с.
6. Каркач П. М., Марочкін І. Е. Прокурорський нагляд в Україні. – Х., 2005. – 240 с.
7. Клочков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение, классификация. // Прокуратура. Законность. Государственный контроль: Сборник научных трудов. – М.: Манускрипт, 1995. – 143 с.
8. Комментарий к Закону "О прокуратуре СССР". – М., 1984. – 223 с.
9. Конституція України. – К.: Велес, 2007. – 46 с.
10. Краткий словарь по философии. – М., 1979. – 414 с.
11. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. – М., 1975. – 304 с.
12. Рябцев В. П. Понятие и виды функций прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. – М., 1983. – Вып. 39. – С. 48–52.
13. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – Суми: Університетська книга, 2004. – 348 с.
14. Сухонос В. В., Лакизюк В. П., Грицаєнко Л. Р., Руденко М. В. Прокуратура України: Підручник. – Суми: Університетська книга, 2005. – 566 с.
15. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 839 с.
16. Холод В. В. Політологія: Підручник. – Суми: Університетська книга, 2006. – 480 с.
17. Шемшученко Ю. С. Конституція та конституційні акти України: історія і сучасність. – К., 2001. – 400 с.
18. Шумський П. В. Прокуратура України. – К., 1998. – 336 с.
19. Энциклопедический словарь. – М., 1993. – 760 с.
20. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – 439 с.

ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ

О. М. Терських

Подальше реформування діяльності органів внутрішніх справ України, підвищення якості роботи можливе тільки за умови наближення до рішення насущних проблем громадянина, забезпечення захисту його законних прав і інтересів. Не випадково в цих умовах МВС України узяло курс на зміцнення зв'язків з громадськістю. В цих умовах МВС України багато уваги приділяє організаційно-правовим заходам, спрямованим на поліпшення взаємодії з населенням по