Сухонос, В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики [Текст]: автореферат... дис. д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.10 - судоустрій; прокуратура та адвокатура / В.В. Сухонос. - Одеса: Одеська національна юридична академія, 2009. - 462 с.

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В.М. КОРЕЦЬКОГО**

На правах рукопису

**СУХОНОС Віктор Володимирович**

УДК 343.163(477)(043.5)

**Прокуратура в механізмі української держави:**

**проблеми теорії та практики**

12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

Дисертація на здобуття наукового ступеня   
доктора юридичних наук

**Науковий консультант**

**доктор юридичних наук, професор**

**ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович**

Київ – 2009

**ЗМІСТ**

**ВСТУП** 4

**РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ** 15

1.1. Поняття та сутність державного механізму в Україні і місце прокуратури в його структурі 15

1.2. Генезис та еволюція інституту прокуратури в Україні 34

1.3. Поняття і структура правового статусу прокуратури України 57

1.4. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз 65

Висновки до розділу 1 87

**РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ТА ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ** 93

2.1. Теоретичні засади побудови системи органів прокуратури 93

2.2. Теоретичні засади реалізації функцій прокуратури 107

2.3. Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами 122

2.4. Функція підтримання державного обвинувачення у суді 143

2.5. Функція представництва інтересів громадянина та держави у суді 155

2.6. Функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство 173

2.7. Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян 187

Висновки до розділу 2 195

**РОЗДІЛ 3. ФОРМИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ** 201

3.1. Організаційно-управлінські форми діяльності прокуратури України 201

3.2. Форми діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина 215

3.3. Процесуальні форми діяльності прокуратури 232

3.4. Методи діяльності прокуратури 247

Висновки до розділу 3 268

**РОЗДІЛ 4. ВЗАЄМОЗВ’ЯЗОК ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ СТРУКТУРАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ** 273

4.1. Відносини прокуратури з Президентом України і з органом законодавчої влади 273

4.2. Відносини прокуратури з органами виконавчої влади 291

4.3. Відносини прокуратури з органами судової влади 311

Висновки до розділу 4 321

**РОЗДІЛ 5. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ, ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ** 325

5.1. Визначення місця прокуратури України серед органів державної влади як фактор удосконалення її правового статусу 325

5.2. Незалежність прокуратури: зміст та способи забезпечення 334

5.3. Актуальні аспекти удосконалення структури і організації діяльності прокуратури України 347

Висновки до розділу 5 359

**ВИСНОВКИ** 361

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** 373

**ДОДАТОК А** 430

**ДОДАТОК Б** 461

1. **ВСТУП**

**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. Середа, 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. Алєксєєв, Д. Альбицький, В. Басков, О. Берензон, В. Бесарабов, 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. Лазарев, 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, специфічні 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 існуючій 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 ІІІ Закону України “Про прокуратуру”, яку у майбутньому законі треба викласти у такій редакції: “Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант: при виконанні кримінальних 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 наково-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); ІІ 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.

1. **ВИСНОВКИ**

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.

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 культури. У кінцевому результаті в реальних і стабільних умовах правової держави та громадського суспільства прокуратура України повинна функціонувати в рамках загальноєвропейської моделі, але з урахуванням історичної специфіки і особливості сучасного розвитку України, де органи прокуратури здійснюють не тільки кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення у суді по кримінальних справах, представництва інтересів держави у суді по цивільних справах, нагляд за розслідуванням злочинів і за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, але й нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Елементами правового статусу прокуратури є:

її місце в системі поділу влади, державному механізмі на 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.

Елементи правового статусу прокуратури підлягають закріпленню в Конституції України, Законі України “Про прокуратуру”, процесуальних кодексах і нормативних актах Генерального прокурора України. Останні поділяються на функціональні та організаційно-управлінські і можуть конкретизувати окремі положення законодавства про прокуратуру.

Сучасна прокурорська система України не належить до жодної з гілок державної влади, передбачених у ст. 6 Конституції України, оскільки її функції повноваження за своїм характером істотно відрізняються від законодавчої, виконавчої і судової влади і є автономною частиною державного механізму. Таке становище має зберігатися до стабілізації соціально-економічної, політичної ситуації в країні і стану правопорядку.

Прискорення ліквідації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, передусім у сфері правозахисту, є неприпустимою, що обумовлено слабкістю решти інститутів молодої української демократії, низьким рівнем суспільної правосвідомості і правової культури, поширеністю правового нігілізму, порушень прав і свобод громадян і обмеженістю можливостей судової системи по їх захисту, підвищенім рівнем корумпованості владних структур. Такий крок викличе нові загрози для національної безпеки України. Із цих питань у дискусіях з представниками ПАРЄ представники України мають зайняти тверду державницьку позицію: у сучасних умовах немає підстав для ліквідації прокурорського нагляду, а можна обмежитися лише конкретизацією предмета нагляду і окремих повноважень.

Чим нижчим є загальний рівень правової свідомості і правової культури населення, тим активніше повинна реалізовуватися спеціально уповноваженими органами функція нагляду за додержанням законів, у першу чергу органами виконавчої влади. У міру удосконалення суспільних відносин сфера реалізації прокурорського нагляду повинна звужуватися, а контроль за діяльністю органів державної влади переходити до громадянського суспільства. У тих сферах, де контроль з боку громадянського суспільства обмежений чи неможливий взагалі (наприклад, сфера нагляду за діяльністю правоохоронних органів чи установ виконання покарань) функції нагляду необхідно залишити за органами прокуратури.

У нинішній складній і суперечливій суспільній обстановці є недоцільним встановлювати перелік функцій прокуратури безпосередньо у Конституції України, а це слід зробити у Законі України “Про прокуратуру”.

Прокурорська система України базується на трьох видах зв’язків її органів:

а) зв’язки, засновані на субординації і підлеглості;

б) зв’язки, що ґрунтуються на принципі реординації, тобто за схемою “знизу вгору”;

в) паралельні зв’язки між окремими органами прокуратури на основі координації заходів. Використання зв’язків усіх видів сприяє гнучкості й ефективності організації і діяльності прокуратури.

Проблемними питаннями організації прокурорської системи, що підлягають вирішенню, є уточнення компетенції природоохоронних прокуратур і системи транспортних прокуратур і прокуратур районів.

За змістом функції прокуратури поділяються на: а) наглядові функції; б) функції, пов’язані з кримінальним переслідуванням; в) функція представництва у суді інтересів громадянина або держави; г) координаційна функція. Із кримінальним переслідуванням пов’язано розслідування злочинів силами прокуратури, підтримання державного обвинувачення і в окремих аспектах – прокурорський нагляд за розслідуванням. Функція кримінального переслідування має дістати відображення в українському законодавстві.

Участь прокуратури у профілактиці злочинів не може розглядатися як окрема функція, проте здійснюється у межах інших функцій прокуратури. Це ж стосується участі у вдосконаленні законодавства, у правовому вихованні населення.

Координаційна діяльність за своїми ознаками не співпадає з іншими функціями прокуратури, а тому її доцільно виділити в законі як самостійну функцію.

Управлінські функції, які здійснюються органами й посадовими особами прокуратури, мають забезпечувальний, допоміжний характер стосовно конституційних функцій з урахуванням особливостей останніх.

Захист прав і свобод людини і громадянина являє собою завдання прокуратури, яке здійснюється у межах реалізації усіх її функцій, як один із принципів діяльності прокуратурі і, крім того, розглядається як самостійна функція, передбачена у п. 5 ст. 121 Конституції України.

Спроби позбавити прокуратуру цієї наглядової функції не відповідають реаліям перехідного періоду у житті українського суспільства і стану правопорядку в Україні. Її слід зберегти до стабілізації обстановки в країні.

Захист прокуратурою прав і свобод громадян нерозривно пов’язаний із захистом інтересів держави і суспільства, що обумовлює спрямованість відповідних наглядових заходів.

Участь прокурора у розгляді судом кримінальних справ включає в себе: а) підтримання державного обвинувачення, за винятком випадків, коли прокурор відмовився від обвинувачення; б) сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний і об’єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі; в) вжиття передбачених законом заходів до усунення порушень закону, від кого вони не виходили. На прокурора покладено принципово інші обов’язки у порівнянні з рештою учасників кримінального процесу.

Судово-представницька функція прокуратури за своєю суттю реалізується для захисту суб’єктивних прав, свобод та законних інтересів громадян і водночас державних або загальносуспільнтх інтересів, або інтересів територіальних громад. Захист інтересів держави поєднується із захистом службової компетенції органів, уповноважених здійснювати функції держави у відповідних правовідносинах.

Прокурорсько-судове представництво здійснюється у цивільному, господарському та судово-адміністративному процесах. При цьому існує тісний взаємозв’язок між представництвом і реалізацією функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів, матеріали якого “підживлюють” судово-прокурорське представництво.

Нагляд прокурора за додержанням законів при виконанні судових рішень не стосується його представницької діяльності, хоча і не пов’язаний з нею, а охоплюється наглядом за додержанням і застосуванням законів.

У теоретичному розумінні як представництво інтересів громадян або держави можна розглядати участь прокурора у розгляді справ, що випливають із кримінально-процесуальних відносин, яке не можна розглядати як підтримання державного обвинувачення (взяття під варту, продовження строків розслідування, розгляд скарг на рішення і дії органу дізнання, слідчого чи прокурора; звільнення особи від кримінальної відповідальності з нереабілітуючих підстав, встановлення судом порядку виконання судових рішень по кримінальних справах. Не можна також вважати підтриманням державного обвинувачення ініціювання прокурором перегляду судових рішень, коли він наполягає на скасуванні обвинувального вироку і закритті справи. У цих та деяких інших випадках прокурор виконує виключно завдання, передбачені ст.ст. 34–45 Закону України “Про прокуратуру”. Це стосується й участі прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення.

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

Назву нагляду, закріпленого у п. 4 ст. 121 Конституції України доцільно викласти у такій редакції:

“Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант “при виконанні кримінальних покарань”) і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян”.

Статтю 415 КПК необхідно виключити із цього кодексу як таку, що не стосується предмета кримінального судочинства.

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

У Законі України “Про прокуратуру” необхідно розмежувати завдання прокуратури у цій сфері залежно від ступеня його безпосередньої відповідальності за стан законності у процесі розслідування злочинів.

Назву функції нагляду, закріпленої у п. 5 ст. 121 Конституції України доцільно викласти у такій редакції:

“Функція нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства (варіант “при виконанні кримінальних покарань”) і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян”.

Формами діяльності прокуратури є її зовнішні прояви, які обумовлюються характером прокурорських функцій. Вони можуть мати як управлінський характер, так і стосуватися реалізації конституційних функцій прокуратури.

Форми діяльності прокуратури – це способи реалізації її управлінських функцій і повноважень органів і посадових осіб всередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора України.

Управління в органах прокуратури здійснюється шляхом прийняття індивідуальних і колективних рішень. У міру дальшої 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 Інструкції Генерального прокурора України “Про види і порядок видання управлінських актів в органах прокуратури України”.

Формами діяльності прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, прав і свобод людини і громадянина є акти застосування норм права, передбачені ст. 20 чинного Закону України “Про прокуратуру”. Вони присвячені виявленню порушень закону і реагуванню на них.

Для упорядкування повноважень, передбачених у ч. 1 зазначеної статті, кожне з них доцільно виділити в окремому пункті, також включити до Закону окремі статті, присвячені вимозі прокурора (пп. 2-3 ч. 1 ст. 20) і постанові прокурора (п. 5 ч. 1. цієї статті).

При використанні актів прокурорського реагування потрібно додержуватися принципу їх адекватності характеру порушень закону, не допускаючи довільної заміни одних видів актів іншими.

Потребують уточнення питання, пов’язанні з реагуванням адресатів на постанови прокурора про порушення дисциплінарного повноваження і провадження про адміністративне правопорушення, зокрема, потрібно покласти на них обов’язок давати відповіді прокурору у встановлений строк, а в разі відмови у задоволенні вимог прокурора – мотивувати це.

При визначенні способів реагування на незаконні акти органів місцевого самоврядування слід враховувати положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, відповідно до якої ці акти з мотивів їх невідповідності законодавству зупиняються з одночасним зверненням до суду. Тому поряд із принесенням протесту на незаконний акт, прокурор повинен звернутися до суду, оскільки орган самоврядування не може без судового рішення усунути протиправні наслідки видання акта, якщо це стосується прав та інтересів юридичних і фізичних осіб. Із цієї ж причини немає сенсу опротестувати уже виконані індивідуальні акти цих органів.

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. Ці норми містяться у Конституції України, Законі України “Про прокуратуру”, процесуальних кодексах та деяких інших законодавчих актах, зокрема в Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність”, а також у відомчих актах Генпрокуратури.

У гл. 4 розд. ІІІ Закону України “Про прокуратуру” необхідно уточнити порядок зупинення актів адміністрації відповідних органів, сферу застосування постанови прокурора в основному для усунення незаконних обмежень особистих прав громадян. Форми реагування слід встановити не лише в Законі “Про прокуратуру”, але й у Кримінально-виконавчому кодексі України.

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

Методи діяльності прокуратури залежно від їх характеру поділяються на методи управлінської діяльності і методи здійснення конституційних функцій прокуратури. При цьому поєднуються методи переконання (виховання, заохочення) і методи примусу.

У міру демократизації прокурорської системи разом із демократизацією усього суспільства поступово проявляється тенденція до обмеження примусових методів і розширення сфери застосування методів переконання.

Для підвищення профілактичного впливу прокуратури є доцільним відновити як форму реагування застереження прокурора про неприпустимість порушень закону, доповнивши Закон України “Про прокуратуру” відповідною нормою.

Застосування певних методів здійснення конституційних функцій прокуратуру у їх сукупності становить методику і тактику прокурорської діяльності на певних її напрямах. Використання різних тактичних прийомів дозволяє прокурору використовувати в межах закону альтернативні способи виявлення правопорушень і реагування на них.

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

Відносини між прокуратурою України та Президентом України і Верховною Радою України можуть бути пов’язані як із контролем з їх боку за діяльністю прокуратури, так і з взаємодією цих структур.

Контрольна діяльність Президента України обумовлена його правовим статусом як гарантом законності у країні. Вона включає в себе: загальну оцінку діяльності прокуратури і висловлення на її адресу критичних висловлювань; ініціювання звільнення Генерального прокурора України з підстав і в порядку, передбачених законом.

Контрольна діяльність Верховної Ради України проявляється у: використанні народними депутатами прав на депутатські запити і звернення; діяльності тимчасових і спеціальних слідчих комісій, висловленні недовіри Генеральному прокурору України.

На органи виконавчої влади поширюються наглядові повноваження прокуратури. Крім того, Генеральний прокурор України здійснює нагляд за законністю урядових актів.

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

У Законі України “Про прокуратуру” (ч. 3 ст. 9) необхідно додатково заборонити участь прокурора в діяльності колегіальних органів, утворених органами виконавчої влади.

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

Взаємодія у формі координації здійснюється на загальнодержавному, міжрегіональному, регіональному та місцевому рівнях.

Проведення міжвідомчих нарад, поряд із координаційними нарадами, може бути присвячено запобіганню як злочинам, так і правопорушенням незлочинного характеру, поширеність яких є умовою для вчинення злочинів. Коло учасників таких спільних з прокуратурою заходів може охоплювати представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, для яких правоохоронна діяльність не є основною, а основною функцією є загальний і спеціальний контроль.

Відносини між прокуратурою і судом базуються на принципі їх незалежності одне від одного стосовно прийняття процесуальних і організаційно-управлінських рішень.

За ступенем упорядкованості нормами права ці відносити можна поділити на процесуальні й організаційні. У межах останніх здійснюється процесуальна взаємодія.

На відносини прокуратури і судів поширюється система стримань і противаг. При цьому суд має значно відчутніші засоби впливу на прокуратуру, ніж навпаки, оскільки суди остаточно вирішують правові спори, а їх вимоги, звернуті до прокуратури, мають імперативний характер.

Водночас окрема ухвала суду не може прирівнюватися за ступенем юридичної сили до судового рішення чи постанови, оскільки вона спрямована не на усунення порушень закону, а на усунення причин порушень та умов, що їм сприяли. Обов’язковий характер має вимога щодо її обов’язкового розгляду.

Реагування прокурора на порушення законності при здійсненні судочинства полягає в основному в ініціюванні перегляду содових рішень, а також у заявлені відводу суддям, висловленні заперечень проти рішень і дій головуючого у судовому засіданні, поданні письмових зауважень на протоколи судових засідань.

Прокурорам областей і прирівняним до них слід надати право безпосередньо порушувати дисциплінарне провадження щодо суддів. Крім того, в законодавстві відсутні перешкоди для порушення прокурорами дисциплінарного провадження щодо працівників апарату судів.

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

У законодавстві потрібно посилити організаційно-правові гарантії незалежності прокурорів, зокрема, встановити спеціальні гарантії політичної нейтральності прокуратури.

Слід додатково упорядкувати порядок висунення прокурорів кандидатами у народні депутати України, що має обов’язково пов’язуватись із залишенням ними служби в прокуратурі.

Генеральний прокурор України не може вважатися політичним діячем і може бути достроково звільненим з посади лише з підстав, передбачених Законом України “Про прокуратуру”. Для підтримання авторитету Генерального прокурора України і сталості його посадового становища необхідно передбачити в Законі “Про прокуратуру” підвищені вимоги до претендентів на цю посаду.

Слід удосконалити процедуру призначення Генерального прокурора, встановивши для цього чіткі строки і передбачивши альтернативний порядок висунення кандидатур. Необхідно встановити, що розгляд питання про висловлення недовіри Генеральному прокурору може бути ініційовано не менше ніж 50 народними депутатами.

Потрібно вжити додаткових заходів, спрямованих на розподіл функцій між окремими органами, що становлять прокурорську систему, зокрема:

створити міжобласні управління Генеральної прокуратури України для участі у розгляді справ в апеляційному порядку в судах міжрегіонального рівня;

перерозподілити функції між міськими прокуратурами у містах обласного значення і районними прокуратурами у цих містах за рахунок закріплення за останніми функцій підтримання державного обвинувачення і представництва інтересів громадянина і держави у місцевих загальних судах.

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.

Дієвим механізмом контролю за діяльністю органів прокуратури на рівні області, району чи міста могло би стати щорічне інформування прокурором відповідної місцевої ради про стан дотримання законності на підвідомчій території та про результати роботи прокуратури.

2. **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**
3. The Constitution of Mongolia 1992 [Electronic recourse] // Access mode : http://www.mongolianembassy.us/eng\_foreign\_policy/the\_constitution\_of\_mongolia.php
4. The Constitution of the Republic of Poland [Electronic recourse] // Access mode : http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm
5. Абдуллаев М. И. Проблемы теории государства и права : учеб. для вузов / М. И. Абдуллаев, С. А. Комаров – СПб., 2003. – 576 с.
6. Абдуллина Р. Р. Теоретические взгляды на место прокуратуры в государственном механизме постсоветской России / Р. Р. Абдуллина // Вестник Башкирского университета. – 2001. – № 1. – С. 56-58.
7. Абрамов Н. О. О прокуратуре : общий надзор и предъявление исков в судах / Н. О. Абрамов // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1998. – № 4. – С. 3-5.
8. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / Аверьянов В. Б. – К., 1979. – 150 с.
9. Авер’янов В. Б. Дискреційна влада / В. Б. Авер’янов // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [Редкол. : Шемшученко Ю. С. (голов. ред.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2. : Д-Й – 1999. – С. 195.
10. Административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 1999. – 726 с.
11. Адміністративне право України : підручник / за ред. академіка С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 894 с.
12. Актуальные вопросы советской юридической науки. – Ч. 2 / [редкол. : В. Н. Демьяненко, В. В Козлов., В. А. Познанский, В. В. Степанов, В. А. Тархов, К. Ф. Тихонов, В. Я. Чеканов (отв. ред.)]. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1978 – 176 с.
13. Алексеев А. И. Профессия прокурор / Алексеев А. И., Ястребов В. Б. – М. : Юрист, 1998. – 140 с.
14. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
15. Алексеев С. С. Проблемы истории государства и права / Алексеев С. С. – М., 1987. – 448 с.
16. Алехин А. П. Исследование вопросов компетенции органов управления / А. П. Алехин // Вестник МГУ. Серия “Право”. – 1973. – №. 2. – С. 91-94.
17. Альбицкий П. Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры / Альбицкий П. Д.; [под ред. В. А. Болдырева]. – М. : Госюриздат, 1956. – 140 с.
18. Альшевский Т. В. Образцы судебных документов по уголовным делам : практ. пособ. / Альшевский Т. В.; [отв. ред. Г. З. Анашкин]. – М. : Юрид. лит., 1976. – 192 с.
19. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 році // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 19‑34.