

*Гвоздецький В.Д., доктор філософії, професор, перший проректор УДУФМТ,  
Невмержицький Є.В., доктор політичних наук, доцент, професор кафедри  
цивільного права та кримінально-правових дисциплін УДУФМТ*

## **ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАХОДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ**

*Проаналізовано питання сучасного стану та потреби реформування правоохоронних органів України, охарактеризовано їхню діяльність щодо запобігання і протидії корупції, здобутки, перспективи та основні напрями удосконалення. З урахуванням новітніх наукових напрацювань значна увага приділяється дослідженню антикорупційного законодавства, діалектичному зв'язку між визначенням змісту, сутності корупції та реальними кроками держав щодо її запобігання.*

*Анализируются вопросы современного состояния и потребность реформирования правоохранительных органов Украины, их деятельности по предупреждению и противодействию коррупции, достижения, перспективы и основные направления усовершенствования. С учетом научных достижений значительное внимание уделяется исследованию антикоррупционного законодательства, диалектической связи между определением содержания, сути коррупции и реальными шагами государств по ее предупреждению.*

*In the article the questions of the modern state and necessity of reformation of law enforcement authorities are analysed in Ukraine, their activity in relation to prevention and counteraction a corruption, achievements, prospects and basic directions of improvement of their activity. Taking into account the newest scientific works considerable attention in the article is spared research of anticorruption legislation, to dialectical connection between correct determination of maintenance, essence of corruption, and real steps of the states in relation to its prevention.*

*Ключові слова: правоохоронні органи, прокуратура, суд, міліція, реформування, лобізм, корупція, корупційні правопорушення, явище корумпованості, антикорупційне законодавство, запобігання і протидія корупції.*

**Постановка проблеми.** Проголошений Президентом України курс на реформування основних сфер життєдіяльності суспільства (всього на першому етапі заявлені реформи з 21 напрямом) повинен сприяти їх модернізації, становленню України як правової, соціальної і демократичної держави. Проте проголошені реформаторські наміри поки що не торкнулися правоохоронної системи, насамперед, прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби Безпеки України, Міністерства надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС [1], хоча наукові дискусії навколо цього питання точаться давно.

Пояснюється це винятковою складністю зазначеної проблематики, необхідністю більш ґрунтовної наукової розробки її ідеології. Відомо, як багато вносилося змін і доповнень у закони «Про прокуратуру», «Про судоустрій та статус суддів», «Про міліцію», «Про СБУ», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю», попри те всі вони потребують суттєвого вдосконалення.

Майже десять років не вщухає дискусія навколо проекту нового Кримінально-процесуального кодексу, а практики все ще користуються радянським КПК 1960 року. Навіть остання редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів», прийнятого у жовтні 2010 р., вже піддається гострій критиці. Верховна Рада України за роки незалежності затвердила дві Концепції судово-правової реформи (1992 і 2008 рр.), прийняла чотири загальнодержавні програми боротьби зі злочинністю, три концепції боротьби з корупцією, але всі вони залишилися нереалізованими. Одна з головних причин – низька якість таких нормативних документів.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Президент України у своєму Указі «Про затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції» вимушений був визнати, що система кримінальної юстиції є громіздкою, внутрішньо суперечливою, не завжди науково-обґрунтованою і надмірно ускладненою, а діяльність суб'єктів характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого розмежування їх компетенції [2]. Указом Президента України «Про утворення Національного антикорупційного комітету» [3] утворено таку організацію, а Положення про Національний антикорупційний комітет затверджене лише Указом Президента України від 1 вересня 2011 року №890/2011. Тобто Національний антикорупцій-

ний комітет майже півтора року не мав документа, який регламентує його діяльність. Цим же Указом Президента визнано такими, що втратили чинність:

– статті 2 і 3 Указу президента України від 26 лютого 2010 року №275 „Про утворення Національного антикорупційного комітету”;

– стаття 3 Указу президента України від 26 березня 2010 року №457 „Питання Національного антикорупційного комітету”.

Як слушно зазначив В. Маляренко «Намагання проштовхнути все нові і нові проекти КПК, законів про прокуратуру та міліцію, без визначення їх концептуальних засад, без впровадження нових відомих у світі стандартів діяльності органів системи кримінальної юстиції, які довели свою позитивність, лише консервують чинну модель кримінальної юстиції в Україні» [4, С. 47-52]. Саме тому правоохоронні органи фактично не трансформовані в сучасне демократичне суспільство, маючи риси тоталітарної радянської системи.

Нагальна необхідність реформування правоохоронної системи України зумовлена не тільки зазначеними проблемами, а й втратою довіри до неї людей, високим рівнем її корупційності. Починаючи з 1991 року, відмічається активне зростання її з криміналітетом. В окремих регіонах криміналітет навіть взяв під свій контроль певні структури органів правопорядку, які практично стали «дахом» його протиправної діяльності. Підтвердженням цього є аналітичний матеріал того часу, у якому зазначалося, що «п'ята влада», „... *володіє реальними важелями впливу на державні органи всіх рівнів, на визначення нашого економічного режиму, правоохоронні інститути, на засоби масової інформації, на формування громадської думки ...*” [5].

Ось чому чистота діяльності органів і установ з питань забезпечення законності і правопорядку стала чи не найбільш гострою проблемою в державі, оскільки саме правоохоронним органам доручено забезпечити захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави. Тільки їм, правоохоронним органам, надаються виняткові права і спеціальні повноваження – від одержання негласної інформації про особу до застосування сили і зброї. Саме вони (прокуратура, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, податкова міліція, Служба безпеки, Військова служба правопорядку у Збройних Силах) Законом України „Про засади запобігання і протидії корупції” (ч. 5 ст. 5) [6] визначені спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Проте практика свідчить, що корупція продовжує активно вишукувати посадових осіб серед правоохоронців. Такий висновок підтверджує статистика. За даними генеральної прокуратури України, протягом 2007-2009 років до кримінальної відповідальності притягнуто 1074 правоохоронці, з них: МВС – 795, податківців – 256, працівників митниці – 48, працівників прокуратури – 20, СБУ – 12. Крім того, до адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства тільки 2009 року притягнуто 708 правоохоронців [4].

Зауважимо: від того, якими будуть правоохоронні органи і судова система, якою буде кримінальна юстиція загалом, залежить, якою буде наша держава – демократичною чи тоталітарною.

Складність вирішення цієї проблеми полягає в тому, як знайти баланс між забезпеченням прав і свобод людини та інтересами держави. Це потребує переосмислення соціального призначення, насамперед, кримінальної юстиції. Українському суспільству потрібен, наприклад, такий Кримінально-процесуальний кодекс України, який би «належним чином забезпечував баланс публічних та приватних інтересів, адже кримінальне судочинство здійснюється в інтересах всього суспільства в цілому і окремої людини зокрема» [7, С. 6].

Висловимо своє бачення концепції реформування найбільше важливих правоохоронних інститутів держави.

### **I. Основні напрями реформування органів прокуратури України.**

На наш погляд, така реформа повинна враховувати такі фактори:

- відхід від радянської моделі структури, призначення і завдання органів прокуратури;
- визначення ролі і місця інституту прокуратури серед гілок влади;
- стан законності і правопорядку у перехідному українському суспільстві;
- вимоги Венеціанської комісії Ради Європи щодо демократизації діяльності органів прокуратури України;
- досвід діяльності органів прокуратури у розвинених європейських країнах;
- обставини, у яких сьогодні функціонує державна влада: її перманентні кризи, стагнація в економічній і соціальній сферах; зuboжіння значної частини населення на тлі зосередження все більших національних багатств в руках незначного спекулятивно-мафіозного прошарку; високий рівень тіньового сектора економіки, корупції, злочинності у сфері економіки; функціонування багатьох сфер суспільного життя поза правовим полем; втрата досвіду контрольної функції держави; зрощення бізнесу і влади; продажність чиновників, і як наслідок – втрата моральних орієнтирів значною частиною населення; правовий нігілізм, недовіра до влади, екстремізм.

У таких умовах визначення ролі і місця прокуратури в системі державно-правових інститутів, її функцій і повноважень в сучасній Україні мають ключове значення.

Прокуратура через нечіткість визначення функцій і меж її повноважень, постійні спроби її політизації, результатом чого стало балансування між різними політичними силами, – як правовий інститут перестала відігравати консолідуючу роль щодо зміцнення правового фундаменту держави.

Що стосується самого предмету і змісту дискусії навколо шляхів реформування прокуратури, то вона зосереджена переважно навколо таких проблем:

- забезпечення незалежності інституту прокуратури як умова ефективної діяльності;
- місце прокуратури в системі гілок влади;
- функція прокуратури у правовій демократичній державі.

**Розглянемо проблему незалежності прокуратури.** В європейському розумінні цього поняття не тільки прокуратура, а вся правоохоронна система має бути незалежною і підкорятися тільки закону. Це аксіома. Щодо України, то цей принцип постійно випробовується. Прокуратура фактично всі роки незалежності перебуває у центрі політичної боротьби. Кожна політична сила хоче мати тільки «свого» Генерального прокурора України (як і голову Верховного суду, міністра внутрішніх справ) і використовувати його для досягнення своїх корпоративних цілей. У результаті формальне право перестало бути загальним, а діє вибірково, пріоритети окремих політичних сил стали домінувати над правом. Щойно прокуратура приймає рішення, яке не задовольняє ту чи іншу політичну силу, виникає загроза винесення Верховною Радою вотуму недовіри Генеральному прокурору. Нещодавно ми були очевидцями спроби протягом одного місяця тричі змінити генерального прокурора! І справа не тільки у статусі прокуратури. Перехід кризи у публічну фазу показав, що більшість правових інститутів держави сьогодні просто непридатні для державної діяльності і потребують корінного реформування.

У цих умовах зі всією гостротою постало питання забезпечення реальної незалежності прокуратури. Тільки в такому статусі вона зможе протистояти правовій анархії.

Безумовно, колізії в структурах влади виникають і в розвинених країнах, але вони вирішуються в рамках правового поля. У Франції прокуратура підпорядкована Міністру правосуддя. Природно, що тут виникають колізії у взаємовідносинах між міністром і прокурорами – насамперед щодо права міністра давати вказівки прокурорам. У зв'язку з цим у 1997 р. Жак Ширак, який очолював Вищу раду магістратури, створив спеціальну комісію для вирішення цього питання, при цьому висловив і свою позицію, пропонуючи провести чітку межу між повноваженнями міністра і статусом прокурора. Комісія прийшла до висновку, що міністр, не втручаючись у функціональну діяльність прокурора, все-таки може висловити своє бачення вирішення конкретної справи, але лише після одержання висновків від колег-міністрів: внутрішніх справ, фінансів та офісів прокурорів.

В Україні питання взаємовідносин прокуратури з іншими органами влади залишається невирішеним, а проголошена в законі «Про прокуратуру» її незалежність декларативна і не підкріплена необхідними механізмами. Ст. 7 цього закону проголошує гарантії незалежності прокуратури у здійсненні покладених на неї повноважень. Згідно з цією нормою втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, ЗМІ, громадсько-політичних організацій та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або розслідуванням діянь, що містять ознаки злочину, забороняється. Вплив у будь-якій формі на працівників прокуратури з метою перешкодити виконання ним службових обов'язків або прийняття неправильного рішення тягне за собою відповідальність, у тому числі кримінальну. Закон також забороняє посадовим особам втручатись у вирішення конкретних справ і матеріалів, розголошувати дані прокурорських перевірок і попереднього слідства [10]. Проте реально ця норма закону не діє.

Це, власне, проблема не тільки прокурорська, а й загальнодержавна, оскільки вона впливає на становлення громадянського суспільства і розбудову в ньому правових інститутів. Про це говорить і Парламентська Асамблея Ради Європи, яка у резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 р. в черговий раз закликала владу України поновити роботу над удосконаленням Конституції та нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів влади, в тому числі і прокуратури.

З проблемою незалежності прокуратури тісно пов'язане питання визначення її місця і ролі в механізмі державних органів. За Конституцією України 1996 р. прокуратура не включена в жодну з гілок влади. Пропозиції окремих дослідників вважати її четвертою гілкою влади не знаходять підтримки в абсолютній більшості вчених. І це правильно: у європейській демократії прокуратура включена в одну із трьох гілок влади – законодавчу, виконавчу або судову. У Німеччині, Франції, США прокуратура включена у систему виконавчої влади (Міністерство юстиції), в Італії – в судову гілку влади. Але в обох випадках вона незалежна при виконанні своїх обов'язків.

При визначенні місця української прокуратури в системі гілок влади треба враховувати досвід розвинених країн. Для посилення ефективності загальної діяльності держави і забезпечення демократизму влада традиційно тут ділиться на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. При цьому навряд чи можна дати відповідь, яка з них є головною. Кожна виконує тільки притаманні їй функції. Проте, зауважимо, роль виконавчої влади часто необґрунтовано перебільшується.

Принцип поділу влади є однією з найголовніших демократичних засад побудови і здійснення державного управління. Головна ціль такого поділу – попередження узурпації влади. «Щоб не було можливості зловживання владою, потрібен такий порядок, при якому різні гілки влади могли б взаємно стримувати одна одну. Можливий такий державний устрій, при якому нікого не будуть змушувати робити те, до чого його не зобов'язує закон». Так писав Ш. Монтеск'є, який найбільш повно і послідовно розвивав концепцію розподілу влади [12, С.289], на якій сьогодні побудована влада у більшості розвинутих країн.

Система «стримувань і противаг» створюється не тільки за рахунок розподілу функцій, а й шляхом визначення в Конституції можливостей кожної гілки влади впливати на іншу, здійснювати контроль, включаючи застосування заходів відповідальності [13, С. 46]. Розподіл влади означає не тільки демонополізацію влади, а й реальне взаємне урівноваження, при якому ні одна із трьох влад не може підкорити собі іншу і вимушена діяти в умовах конкуренції і ділового співробітництва.

У світі немає єдиного стандарту щодо місця і ролі прокуратури у системі державної влади. Рекомендація (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи передбачає можливість існування прокуратури як частини і виконавчої, і судової влади. Якщо прокуратура залежить від виконавчої влади, мають бути виконані застереження п. 13 Рекомендації. Якщо вона є незалежною частиною судової влади, то п. 14, щоб характер і межі її незалежності були встановлені законом [14, С. 256].

Як діяти нам? Окремі представники правової науки відстоюють думку, що прокурорський нагляд повинен виступати у ролі самостійного, незалежного представника законодавчої гілки влади, і від її імені здійснювати нагляд за неухильним і точним виконанням законів [15, С. 21-23]. Проте більшість науковців притримується поглядів, згідно з якими прокуратура має бути самостійною складовою судової гілки влади, оскільки включення її в систему виконавчої влади, сьогодні найбільше корумпованої, фактично перетворить її на структуру, яка обслуговуватиме цю владу. Включення ж прокуратури до судової системи зміцнить її незалежний статус, оскільки навіть тоталітарному режиму важко відкрито ставити під сумнів незалежність судової гілки влади.

До таких висновків прийшла і міжнародна науково-практична конференція, яка відбулася 3-5 жовтня 2006 р. в Академії прокуратури України: «Інтеграція прокуратури до судової гілки влади має переслідувати поступове наближення правового статусу прокурора до правового статусу судді» [16, С. 16-17]. Такі наміри України включити прокуратуру до судової гілки влади схвалюються і Венеціанською комісією. Досвід демократичних країн також переконує, що це оптимальний варіант.

За європейською традицією не менш важливим заходом щодо забезпечення незалежності прокурора є бездоганна демократична процедура призначення і звільнення прокурорів та термін каденції. В жодній демократичній країні це питання не вирішується одноособово. Навіть у суто президентській республіці – Франції – прокурорів усіх рівнів призначає Президент, але лише за поданням Вищої ради магістратури, яка складається із двох палат – судової і прокурорської. У Бельгії Генерального прокурора призначає король, але також тільки за поданням Вищої ради правосуддя. В Італії прокурорів обирає Вища рада суддів. У Туреччині Генерального прокурора призначає президент, але лише із п'яти кандидатів, рекомендованих Пленумом Касаційного суду. Тобто ніде вирішення цього питання не віддано одному посадовцю, хоч і найвищого рангу.

Важливим механізмом захисту європейського прокурора від свавілля і тиску є термін його повноважень. У ФРН Генеральний прокурор призначається довічно. З огляду на таку практику, щоб припинити маніпуляції з посадою Генерального прокурора в Україні, доцільно хоча б збільшити термін його каденції – якщо не довічно (до 65 років), то хоча б терміном до 9 років, як це передбачено для суддів Конституційного суду.

Як тиск на прокуратуру слід розцінювати інститут висловлення недовіри Генеральному прокуророві Верховною Радою, що за своєю природою є формою політичного впливу на суб'єкта процесуально-правових відносин. Тут доцільно передбачити в законі процедуру імпичменту, яка застосовується до Президента країни.

Не відповідає демократичним принципам і передбачене Конституцією право Президента особисто, без згоди Верховної Ради, достроково звільняти Генерального прокурора з посади. Навіть радянська тоталітарна держава вирішувала це питання колективно – через рішення Верховної Ради СРСР чи Президії Верховної Ради.

Заслуговує на увагу також проблема внутрішньої автономії головної ланки прокуратури – міської і районної прокуратури. Весь тягар прокурорської роботи фактично несуть саме ці структури. Тому роль підрядної організації, в якості якої сьогодні діє районна (міська) прокуратура, виконуючи в основному вказівки генеральної і обласної прокуратур, не відповідає демократичним принципам. Більше того – така ситуація душить будь-яку ініціативу знизу. Практичні працівники знають, що немає тижня, а іноді й дня, щоб у районі не побували у порядку контролю два-три представники із обласного апарату, а паралельно, майже щоденно, не йшли вказівки і розпорядження зі структурних підрозділів вищої ланки. Така організація роботи

склалася ще з радянських часів. Натомість територіальні прокурори Італії, Німеччини, США та інших розвинених країн обходяться без керівних вказівок вищестоящих прокуратур. Наприклад, в Італії між прокурорами різних рівнів не існує жодної ієрархічної залежності. Призначає їх Вища Рада суддів. У США всі три рівні прокуратури (Генеральний прокурор США, Генеральні прокурори штатів, прокурори округів) теж незалежні. Гарантією незалежності генерального прокурора штату і окружного прокурора є їх обрання безпосередньо населенням.

Незалежність прокурора є невід'ємною ознакою правової держави. Тож слід рішуче відмовитися від нинішніх відносин вертикальної підпорядкованості як від рудименту радянської епохи і надати районному (міському) прокурору максимальної автономії.

Необхідно, щоб у законі «Про прокуратуру» для кожної ланки прокуратури було чітко визначено процесуальні відносини, коло питань, які вони повинні вирішувати. У цій системі дуже важливо визначити межі повноважень прокуратури обласного рівня, до яких доцільно було б віднести:

- право прокурора області вилучати справу із провадження і передавати її для розслідування в іншу прокуратуру, тобто передбачити тільки суто процесуальні відносини, які включають будь-які втручання у функціональну діяльність районної (міської) прокуратури;
- координацію діяльності всіх правоохоронних органів, у тому числі міськрайпрокуратур, у боротьбі зі злочинністю, у запобіганні і протидії корупції;
- нагляд за дотриманням прав людини та інтересів держави в діяльності тільки обласних управлінських організацій та установ;
- організацію підвищення кваліфікації кадрів прокуратури та надання консультативної допомоги;
- узагальнення статистичної, аналітичної інформації про стан правопорядку та злочинності в області;
- доведення до відома міськрайпрокуратур директив, наказів, розпоряджень та інструкцій, виданих Генеральним прокурором України.

У практичній діяльності міськрайпрокуратур можуть виникнути й інші питання, які потребують реагування обласного апарату на події в районі або місті, але це не повинно бути втручанням у їхню функціональну діяльність.

Щоб захистити автономію міськрайпрокурора, необхідні інші гарантії. Віднесення прокуратури до системи судової влади буде суто декларативним, якщо його не наповнити відповідним змістом. Навряд чи можна сьогодні поширити на прокурорів всі гарантії незалежності суддів відповідно до закону «Про судоустрій та статус суддів», але максимально наблизити можна. У такому статусі прокуратура буде сильна і зможе протистояти будь-якому тиску. Важливим кроком у цьому напрямку було б посилення відповідальності за незаконне втручання або тиск на прокуратуру. Доцільно в законі прописати конкретні форми і способи незаконного втручання у діяльність прокурора, а саме: прохання посадової особи, вимоги, вказівки, погрози, підкуп, обмеження в наданні соціальних послуг, насильство тощо. Важливо також посилити відповідальність за невиконання законних вимог прокурора, як це передбачено за невиконання рішень суду. Сьогодні, коли прокурор вимушений звертатися до суду за підтримкою у зв'язку з невиконанням його законних вимог, наприклад, викладених у приписі, не додає йому авторитету. Інша справа, коли відповідач, не погоджуючись із приписом, оскаржує рішення в суді вимогу прокурора. Це його право, але ж не прокурор повинен судитися з порушником закону!

Посиленню незалежності прокурора можуть сприяти також правові механізми, які б захистили його від спроб безпідставного обвинувачення у скоєнні злочину. Життя постійно підтверджує таку загрозу не тільки прокурору, а й слідчому, оскільки для правопорушника кращий захист – наступ. Вважаємо абсолютно обґрунтованою пропозицію В. Мойсика включити в проект нового Кримінально-процесуального кодексу окремих розділ «Особливий порядок провадження у кримінальних справах відносно окремої категорії осіб», у якому передбачити, що порушення кримінальної справи відносно Генерального прокурора України та притягнення його до кримінальної відповідальності можливе лише за згодою Верховної Ради і на підставі висновку Верховного суду. Такий порядок слід залишити на певний термін і після звільнення ним посади Генерального прокурора, що дозволило б виконувати свої обов'язки без побоювання помсти в майбутньому.

Так само від необґрунтованого обвинувачення у злочині мають бути захищені районний, міський і обласний прокурори. Загальним для початку їх кримінального переслідування повинен стати висновок кваліфікаційної комісії прокурорів чи апеляційного суду. А право на порушення кримінальної справи надати лише Генеральному прокурору. Мають бути захищені від необґрунтованих звинувачень і оперативні працівники прокуратури, які безпосередньо розслідують справи, адже насамперед їх хочуть підкупити, а якщо не вдасться – скомпрометувати. Тому кожне таке обвинувачення попередньо має розглядатися незалежною кваліфікаційною комісією прокурорів чи апеляційним судом.

І нарешті, статус незалежності прокурора міського і районного рівнів залежить від того, наскільки він захищений від суб'єктивних рішень вищестоящих прокурорів. У законі «Про

прокуратуру» чомусь виписані лише підстави звільнення з посади Генерального прокурора, але жодного слова про прокурорів обласного і районного (міського) рівнів. Через це має місце часта, і нерідко безпідставна, зміна прокурорів цих рівнів.

У цьому контексті доцільно підвищити статус самої посади прокурора. В державі визначено статус суддів, але немає, і навіть не обговорюється, відповідний закон «Про статус прокурора»! Саме такий закон міг би вирішити колізії між судом і прокуратурою, які перебуватимуть в одній «ніші». Можна запозичити досвід Італії, де суспільний статус прокурора та судді прирівняні. У цій країні судді і прокуратури належать фактично до однієї юридичної корпорації, у ній постійно відбувається взаємозамінна посад прокурорів і суддів. Можна запозичити і досвід Франції, де судді і прокурори також належать до єдиної вищої ради магістратури, зберігаючи при цьому свій суверенітет і незалежність.

Дуже важливо визначитися також із межами повноважень судового та прокурорського нагляду за досудовим слідством. Сьогодні такий нагляд в Україні виконують обидва органи – прокуратура і суд. Судовий контроль за попереднім розслідуванням існує як в англо-американській, так і в романо-германській системі права. Цей контроль передбачено ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Водночас потрібно пам'ятати, що в Європі справжнім «господарем» досудового слідства все-таки є прокурор. З огляду на теорію управління кожен блок системи має виконувати тільки одну, властиву йому, функцію. Дублювання повноважень дезорганізує систему. Не можна не враховувати і схильність людини в цих випадках перенести вирішення питання на інший – паралельний – орган, що є безвідповідальністю, перекладанням рішення на інших часто з надуманих підстав. Але й скасувати судовий контроль за найважливішими слідчими діями й оперативно-розшуковими заходами (арешт, перегляд кореспонденції) означає повернутися назад, до поліцейської держави. Оскільки обидва види контролю за досудовим слідством є конституційними, вихід з цієї колізії – в чіткому законодавчому розмежуванні їх повноважень. На наш погляд, суд може прийняти скаргу на дії органів слідства лише після розгляду її прокурором вищого рівня. Треба також урахувати і європейську практику, де будь-яке повідомлення про скоєння злочину підлягає обов'язковому розслідуванню. Суд не може його заборонити. Слід також удосконалити практику призначення прокурорів, щоб на цій посаді не опинилися випадкові люди, з низькою кваліфікацією та мораллю. Тому претенденти мають пройти підготовку в Національній академії прокуратури. Другим кроком у цьому напрямі повинен стати конкурсний відбір кандидатів на посаду шляхом кваліфікаційного екзамену та з урахуванням інших даних, які об'єктивно їх характеризують (такої процедури вже давно дотримуються у Польщі та Чехії). У зв'язку з цим незрозуміло, чому кваліфікацію судді оцінює Вища Кваліфікаційна комісія суддів, яка складається із незалежних, досвідчених фахівців, а професіоналізм прокурора – чомусь атестаційна комісія у складі працівників обласного апарату? Діють кваліфікаційні комісії і в системі адвокатури України. Такі ж незалежні самоврядні організації створені в Європейських країнах: в Італії – це Вища рада суддів, у Франції – Вища рада магістратури, без висновків яких кадрові питання взагалі не вирішуються. Вважаємо, що на зріла нагальна необхідність створити подібні комісії і в системі прокуратури України.

Зміцненню незалежного статусу прокурора сприяла б розробка закону «Про статус прокурора», або ж він повинен стати складовою єдиного закону «Про прокуратуру». Такий закон необхідний з огляду на те, що перебуваючи в одній ніші, обидва інститути (судді і прокурори) повинні мати кожен свій статус.

У цьому зв'язку не відповідає правовим засадам демократичної держави високий рівень централізації інституту прокуратури в Україні, коли Генеральний прокурор одноособово призначає і звільняє не тільки прокурорів будь-якого рівня, а й своїх заступників, керівників структурних підрозділів центрального апарату, формує колегію. Така залежність районного, міського і обласного прокурорів від однієї посадової особи відкриває широкий простір для суб'єктивізму та зловживань. У результаті кожен із 15 генеральних прокурорів, які посідали цю посаду за роки незалежності України, майже повністю замінювали своїх заступників і більшість прокурорів областей, а за поданням останніх – міських і районних прокурорів. Врешті це суттєво вплинуло на якість кадрового складу органів прокуратури, його професіоналізм і неупередженість.

Наступна проблема – **визначення функцій і повноважень органів прокуратури**. Є. Марочкін під функцією того чи іншого органу розуміє спрямованість, вид діяльності або його соціальне призначення, тобто поняття «функція» пов'язується з виконанням певних обов'язків [17, С. 7].

Більш повно зміст «функції прокуратури» розкриває В. Розенфельд, який включає в нього такі компоненти:

- соціальне призначення (соціальну роль) прокуратури в державі з урахуванням історичного розвитку цього правового інституту;
- мету і завдання, які ставляться державою перед прокурорськими органами;
- предмет ведення, який спрямований на рішення поставленої цілі;

- компетенцію прокуратури (повноваження і правові засоби їх реалізації), необхідну для реалізації на практиці предмету ведення [18, С. 27]. Сьогодні ж відповідно до ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
- 5) 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України доповнила ст. 121 Конституції України п'ятою функцією прокуратури: «Нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Але у зв'язку з рішенням Конституційного суду (2010 р.) щодо повернення до Конституції України, прийнятої на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., з редакції статті ця функція виключена.

Одночасно пролонговано п. 9 Перехідних положень Конституції України, згідно з яким прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють їх функціонування.

Таким чином, крім чотирьох визначених в статті 121 функцій, прокуратура продовжує виконувати загально наглядову функцію і функцію досудового слідства. Саме проти цих двох функцій категорично виступає Венеціанська комісія Ради Європи. Проти них виступає і значна частина українських науковців. Але спочатку розберемося з самим поняттям і змістом функції «Нагляд за додержанням і застосуванням законів». Відповідно до ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» предметом такого нагляду є:

- відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;
- додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності;
- додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони довкілля, митниці, зовнішньоекономічної діяльності.

Закон уточнює, у яких саме випадках прокуратура може проводити такі перевірки, а саме: 1) за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності; 2) за наявності інших приводів, а також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підмінює органів відомчого управління та контролю і не втручається в господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить закону.

Дискусійним залишається питання щодо самої сутності і змісту поняття «прокурорський нагляд», його розмежування з державним контролем. У літературі прокурорський нагляд визначають головним, пріоритетним призначенням прокуратури. Проте висловлюється протилежна думка, що сам термін «нагляд» притаманний більше поліцейській, тоталітарній державі, ніж демократичній. У європейських країнах термін «прокурорський нагляд» узагалі не застосовується.

У Радянському енциклопедичному словнику нагляд – «одна з форм діяльності різних державних органів по забезпеченню законності», а прокурорський нагляд – «вищий нагляд прокуратури за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами і відомствами» [20].

Термін «контроль» у науковій і практичній діяльності застосовується дуже часто, але трактується по-різному: як спосіб, елемент, форма, функція, регулятор, гарант, метод, інститут і т.д. [21, С. 26]. Як же співвідносяться ці два поняття – нагляд і контроль? На думку Є. Шоріної, у системі органів контролю прокурорський нагляд посідає особливе місце [22, С.25]. Тобто вона визнає прокурорський нагляд як вид державного контролю. Г. Барбашов і С.Авакьян також включають його в систему державного контролю [23, С. 14].

На наш погляд, найбільше істині відповідає думка М. Шалумова, який вважає, що прокурорський нагляд і державний контроль – різні державні функції. Тому прокурорський нагляд не можна вважати різновидом державного контролю [25, С.85]. У чому різниця між державним контролем і прокурорським наглядом? Їхня відмінність полягає в такому [26, С. 215-217]:

1. Завдання контролюючих органів полягають не тільки в забезпеченні законності, а й у належному державному управлінні, тоді як мета прокурорського нагляду – тільки в точному виконанні вимог закону. Прокурорський нагляд не супроводжується оцінкою управлінської діяльності.
2. Принциповою особливістю державного контролю є наділення його певними повноваженнями виконавчої влади, тоді як прокурорський нагляд таких повноважень не має.
3. На відміну від прокурорського нагляду, державний контроль передбачає наявність повноважень щодо застосування адміністративних та інших санкцій до порушників закону. Прокурори можуть лише ставити перед відповідними органами такі питання.

4. Прокуратура згідно з Конституцією є незалежним, самостійним державним органом, тоді як органи державного контролю входять до загальної системи органів державного управління.

5. Нагляд, на відміну від контролю, поширюється на різні сфери суспільних відносин, тоді як контроль – лише на певні сфери [27, С.27].

На жаль, в Україні діє не стільки система контролю, скільки проста сукупність численних контролюючих органів (близько ста), відсутня уніфікація правових актів, що регулюють їх діяльність, для них характерне дублювання. Це одна із причин розквіту корупції в державному апараті, нераціонального використання державних ресурсів і бюджетних коштів. У зв'язку з цим назріла необхідність сформувати відповідну нормативно-правову базу їх діяльності, уніфікувати повноваження та розмежувати з наглядовими функціями прокуратури [28, С. 229-230].

Для реалізації цих завдань доцільно розробити Концепцію державного контролю і, виходячи з її положень, прийняти відповідний закон «Про державний контроль в Україні».

Значному уточненню підлягає сам зміст прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [29, С. 27-49].

Насамперед проаналізуємо, що нам пропонують експерти Венеціанської комісії. Вона категорично виступає проти загальнонаглядової функції прокуратури. Але чи можна її вимоги стовідсотково трансформувати у сучасну українську дійсність? Для цього необхідно отримати відповідь на таке запитання: до якої держави ми приміряємо вимоги цієї європейської установи – до України як сформованої правової держави чи до держави перехідного типу?

Кожна країна будує цей державний інститут з урахуванням національних інтересів, рівня розвитку суспільства, особливостей його правової системи. Статус і функції прокуратури навіть таких ідеологічно та ментально близьких країн як Франція і Велика Британія кардинально рвуться.

Кардинальні відмінності від європейських моделей має прокуратура США, де Генеральний федеральний прокурор є одночасно міністром юстиції, тобто фактично належить до виконавчої гілки влади. Генеральних прокурорів штатів та окружних прокурорів обирає населення. Але всі три рівні прокуратури США абсолютно незалежні один від одного, кожна має свої окремі повноваження.

Прокуратура Бразилії, яка скоро стане постійним членом Ради безпеки ООН, наділена максимально широкими повноваженнями, в тому числі загальнонаглядовими. В Основному законі цієї країни головну функцію прокуратури сформульовано як захист правового порядку, демократичного режиму, суспільних та особистих інтересів; забезпечення дотримання урядовими органами і службовими особами прав громадян, гарантованих Конституцією; призначення громадського розслідування і подання цивільних позовів для захисту державної та суспільної власності, довкілля та інших індивідуальних і колективних інтересів. Це не що інше, як загальнонаглядова функція. Можна послатись і на законодавство США, зокрема, на типові правила поведінки працівників американської прокуратури. Серед їхніх повноважень можна виділити і загальнонаглядові, а саме:

- участь у цивільному судочинстві у важливих справах, у викритті яких зацікавлена держава, як на боці позивача, так і відповідача;

- дача письмових висновків з питань роботи установ округу, територія якого перебуває під юрисдикцією даної прокуратури;

- участь у вдосконаленні чинного кримінального і кримінально-процесуального законодавства;

- виконання деяких повноважень по контролю за додержанням і застосуванням окремих законів, зокрема, земельного законодавства [30, С.23-24].

Італійське законодавство також наділяє прокуратуру деякими повноваженнями у цивільному процесі.

Позиція опонентів загальнонаглядової функції прокуратури полягає в тому, що Україна, яка задекларувала європейський шлях розвитку, повинна повністю відмовитися від функції нагляду за додержанням і застосуванням законів як неприйнятної правовій державі і залишити за прокуратурою лише функцію кримінального переслідування [31, С.7].

М. Маршунов, визначаючи роль і місце прокуратури в державному механізмі, стверджує: «Або це універсальний орган нагляду за законністю діяльності всіх органів державної влади і управління, або прокуратура повинна здійснювати тільки функцію кримінального переслідування, виключивши зі своєї компетенції функцію нагляду за законністю у широкому її розумінні. Спроби об'єднати те та інше неконструктивні» [32, С. 5].

У свою чергу експерт Венеціанської комісії Джеймс Гамільтон зазначає: «Ми критично ставимося до намагання зберегти за прокуратурою функцію нагляду в традиційному сенсі слова... Ми вважаємо, що збереження цієї функції є прагматичним тому, що вона підриває значення суду, ставлячи його у підпорядковане становище. Ось чому згідно з сучасною європейською традицією ці повноваження неприйнятні... Скасування існуючих загально-наглядових повноважень прокурора ми вітаємо. Це важливий крок у демократичному напрямі» [33, С.15].

Плануючи реформу української прокуратури, дуже важливо враховувати, крім зазначеного, інші фактори, і насамперед – роль прокуратури, що історично склалася в державі, уроки її розвитку, соціальні, економічні, правові та політичні умови розвитку сучасного україн-



ського суспільства. Не можна не зважати і на правовий нігілізм у суспільстві, поширеність неповаги до закону, до прав людини з боку не тільки чиновницького апарату, а й нової економічної еліти. Потрібно також враховувати і протистояння між політичними силами, невідповідність нормативних актів, що видаються на місцях, чинному законодавству. Не можна забувати і про те, що на перехідному етапі розвитку нашого суспільства було втрачено накопичений раніше позитивний досвід контролю з боку держави. Тому, коли ще не виконані вимоги п. 9 Конституції України щодо створення відповідних контролюючих органів, на наш погляд, було б передчасним повністю позбавляти прокуратуру функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів. Інша справа – позбутися тотального нагляду прокуратури.

Природа і підстави прокурорських перевірок повинні бути чітко виписані в законі, як і процесуальні форми та методи їх проведення. На цьому етапі доцільно залишити за прокуратурою нагляд за додержанням законів у діяльності контролюючих органів, зовнішньоекономічній діяльності, за додержанням прав неповнолітніх, інвалідів, літніх та інших соціально незахищених громадян. До створення відповідних контролюючих органів за прокуратурою доцільно залишити обов'язки щодо проведення перевірок за зверненнями органів влади і управління про факти порушення законності, а також нагляд за відповідністю нормативних актів (крім законів), що приймаються в процесі організаційно-управлінської і господарської діяльності, незалежно від форм власності.

Хоча повернення до Конституції 1996 р. скасувало п'яту функцію прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини, прокуратура в українських реаліях не може повністю відсторонитися від цього, тим більше, що залишається за прокуратурою функція представництва інтересів громадянина в суді. Та й ст.19 Закону України «Про прокуратуру» покладає на цей орган нагляд за додержанням законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні та особисті права і свободи громадян [10].

З погляду Венеціанської комісії функція захисту прав і свобод людини належить суду, а прокурору вона може надаватися лише як додаткова до права окремої особи звернутись до суду і не повинна підміняти таке право окремої особи [35, С.251]. Але проти цього ніхто і не заперечує. Громадянин і сьогодні має право звернення за захистом як до суду, так і до прокуратури.

У реальному житті проголошений Конституцією України (ст. 85), захист прав і свобод людини і громадянина, зокрема, гарантії кожному судового захисту, багато в чому носять декларативний характер. Державний механізм охорони прав і законних інтересів особистості не врегульований, хоч порушення економічних і соціальних прав громадянина носять масовий характер. Крім того, для мільйонів людей, які перебувають за межею бідності, звернення до суду, або за правовою допомогою до адвокатури, практично неможливе. Та й сама судова система не готова до їх вирішення. Сам факт, що у Верховному суді без розгляду у касаційному порядку накопичилося понад 40 тис. нерозглянутих справ, говорить сам за себе. У таких умовах роль прокуратури у захисті прав та інтересів громадян повинна тільки зростати. Це, до речі, впливає із вимог багатьох міжнародних документів, зокрема, Конвенції ООН про захист прав і свобод людини (1950 р.), Конвенції ООН проти корупції (2004 р.). При вирішенні цих питань доцільно враховувати також досвід адміністративної юстиції у розвинених країнах, зокрема Франції, спеціальних судів у ФРН, омбудсмена в країнах Скандинавії [36, С. 250-278]. Отже, є підстави вважати, що для України на цьому етапі розвитку не можна негайно відмовлятися від будь-якої ролі прокурора у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

У нашій державі така роль прокурора склалась історично. Ще з радянських часів органи прокуратури отримують велику кількість звернень громадян щодо захисту їх прав. Прокуратура і сьогодні залишається вагомим органом з цих питань для значної кількості населення. Крім того, працівників прокуратури в Україні значно більше ніж у європейських країнах. Відповідно до звіту Єврокомісії за 2002 р. в Україні на 20 тис. жителів припадає 4,2 прокурора (1,5 у Німеччині, 0,8 – в Італії, 0,5 – у Франції). Стосовно суддів ситуація протилежна: в Україні на 100 тис. населення припадає 15,5 судді, тоді як у Німеччині – 25,3 [37, С. 260]. Тож прокуратура України сьогодні є найдоступнішим правовим органом, спроможним вирішувати звернення громадян.

Отже, в умовах, коли в Україні ще недостатньо сформувались відповідні державні органи щодо захисту прав і свобод людини, а порушення таких прав носять масовий характер, обмежувати повноваження прокуратури у цій сфері передчасно. Інша справа – уникнути дублювання повноважень суду і прокуратури. Їх треба чітко розмежувати, передбачивши в новому Законі України «Про прокуратуру» такі механізми:

1. Нагляд за відповідністю підзаконних актів та нормативно-правових документів посадових осіб не тільки законам, а й правам і свободам людини і громадянина, закріпленими як в Конституції України, так і в міжнародних пактах.

2. Пріоритети наглядової діяльності зосередити на соціальній сфері, насамперед на захисті законних прав та інтересів найбільш незахищених людей, пенсіонерів, сиріт, багатодітних сімей, ветеранів війни і праці, вимушених переселенців, біженців, чорнобильців, потерпілих від злочинів і незаконних дій представників влади і бізнесу.

3. Особливий напрямок роботи органів прокуратури – попередження міжнаціональних конфліктів і дотримання законів при їх вирішенні.

4. Забезпечення оперативного і дієвого реагування на скарги та повідомлення громадян, юридичних осіб про корупційні та інші правопорушення.

5. Участь прокурорів у судовому розгляді цивільних справ, пов'язаних із грубими порушеннями трудових, житлових, земельних та інших прав.

6. Максимальне використання у захисті прав і свобод людини загальнонаглядових засобів: внесення протестів, приписів, подань і постанов прокурора, обов'язкових для виконання.

7. Спільне з іншими державними органами вивчення громадської думки, узагальнення слідчої і адміністративної практики правоохоронних органів, аналіз законності та обґрунтованості затримань і арештів громадян, стан законності в оперативно-розшуковій діяльності, розробка і внесення спільних пропозицій в органи виконавчої влади, місцевого самоврядування по здійсненню заходів, які можуть сприяти вирішенню проблем соціально-економічної і екологічної безпеки громадян.

Також **особливе місце посідає проблема визначення статусу українського прокурора** у кримінальному судочинстві. У Європі функція кримінального переслідування осіб, що скоїли злочини, є головною, визначальною для інституту прокуратури. Такі повноваження витікають із багатьох міжнародних документів, зокрема, керівних принципів ООН щодо ролі державних обвинувачів, і ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя; Стандартів професійної відповідальності та основних обов'язків і прав прокурорів, розроблених Міжнародною асоціацією прокурорів; Висновків Європейської комісії Ради Європи «за демократію через право» (Венеціанська комісія).

У цих актах прокурор виступає як особа, що від імені держави виконує функцію державного переслідування осіб, що скоїли злочини. Саме на таких засадах діють прокурори у розвинених демократичних країнах.

Український прокурор у кримінальному процесі виконує чотири функції:

- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство;
- досудове слідство майже зі 140 складів злочинів;
- підтримання державного обвинувачення в суді;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах [10].

У європейських країнах ці функції об'єднані фактично в одну. Основною функцією прокуратури, наприклад, у Німеччині, є контроль (а не нагляд) за розслідуванням усіх кримінальних справ, пред'явлення обвинувачення, підтримання державного обвинувачення в суді та контроль за виконанням вироку. Але для прокурора цієї країни характерний не тільки контроль за досудовим слідством, а й право безпосереднього розслідування окремих злочинів. Загалом головна функція прокуратури ФРН сформована як кримінальне переслідування осіб, що скоїли злочини. Відповідно до процесуального кодексу цієї країни саме прокуратура зобов'язана розпочати слідство, встановлювати всі обставини злочину, збирати і досліджувати докази і приймати по справі кінцеве рішення. Прокуратура завершує слідство шляхом пред'явлення обвинувачення, подання до суду публічного позову, або закриває справу. Далі прокурор підтримує обвинувачення в суді, має право внесення протесту на рішення суду, контролює виконання вироку, тобто німецький прокурор присутній на всіх стадіях кримінального процесу. А на стадії досудового слідства він є фактичним керівником слідства, контролює і спрямовує всю діяльність кримінальної поліції по розслідуванню злочинів [38, С.26].

На таких самих засадах у кримінальному процесі діє і прокуратура Франції, хоча і має певні відмінності. Суб'єктом кримінального процесу тут є слідчий суддя. Статус його двоякий: з одного боку, в організаційному плані він перебуває в підпорядкуванні суду, а процесуально залежить від прокурора. Такий статус слідчого забезпечує вирішення однієї з головних проблем досудового слідства – від імені суду контролює дотримання законів на стадії досудового слідства.

Прокурор Франції, як і Німеччини, виконує функцію кримінального переслідування на всіх стадіях кримінального процесу. Прокуратура є єдиним органом контролю за діяльністю кримінальної (судової) поліції по розслідуванню злочинів [39].

Серед українських процесуалістів немає єдиної думки щодо місця і ролі прокурора у кримінальному процесі. Дискусія з цього питання особливо загострилась у зв'язку з підготовкою нового КПК України. Думки науковців образно можна розділити на два підходи: перший ґрунтується на засадах, коли прокурор виступає на всіх стадіях процесу як сторона обвинувачення; прихильники ж другого пропонують взагалі звільнити прокурора від керівництва попереднім розслідуванням і позбавити його права особистого розслідування справи.

Проблема статусу прокурора у кримінальному процесі тісно пов'язана з концепцією розподілу трьох процесуальних функцій: обвинувачення, захисту та вирішення справи. Ці функції самостійні і розподілені між носіями –прокурором, захисником і судом. Найявність трьох основних процесуальних функцій, згідно з концепцією, покликана забезпечити досягнення цілей і вирішення демократичних завдань кримінального процесу. Вона має своїх прибічни-

ків і противників. Розбіжності науковців – переважно щодо наявності функції обвинувачення, що здійснюється прокурором, як самостійної процесуальної функції. При цьому суперечка точиться, головним чином, про повноваження прокурора на стадії досудового слідства.

Відповідно до Конституції основна функція прокурора на стадії досудового слідства – це нагляд за законністю, тобто за точним і неухильним дотриманням законів всіма суб'єктами розслідування справи та захист їх прав та інтересів. Кримінально-процесуальний закон завданнями кримінального судочинства називає швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування закону для того, щоб кожен, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності, при цьому невинуватий не постраждав.

У наглядовій діяльності прокурора в кримінальному процесі можуть бути виділені наступні два аспекти. Перший – нагляд за тим, щоб органи дізнання та досудового слідства діяли активно та цілеспрямовано щодо встановлення істини по справі. Другий – нагляд за тим, щоб при цій діяльності дотримувався встановлений законом порядок. Ці два аспекти нерозривно пов'язані між собою, оскільки у випадку виявлення порушень хоча б в одному з названих наглядових об'єктів, істина не буде вважатися встановленою.

Отже, при розумінні процесуальної функції як ролі і призначення учасника процесу, функцією прокурора в кримінальному процесі загалом і в стадії досудового слідства зокрема необхідно вважати нагляд за законністю; а при розумінні процесуальної функції як напрямку діяльності слід визнати, що прокурор в кримінальному процесі, здійснюючи нагляд за законністю, виконує функцію по сприянню встановленню істини по справі і винесенню судом законного та обгрунтованого вироку.

Таке визначення функції прокурора в кримінальному процесі найточніше відповідає призначенню органів прокуратури і вимагає відповідного закріплення на законодавчому рівні.

Але щодо місця і ролі прокурора, то в проекті нового КПК України висловлено і ряд спірних положень. Це стосується насамперед, пропозицій щодо обмеження прав прокурора на стадії досудового слідства [41]. Ініціатори обмеження прав прокурора відмовляють йому у праві на безпосереднє розслідування злочину. На їхню думку, прокуратура не має бути домінуючим органом у кримінальному переслідуванні. Досудове провадження повинен здійснювати винятково слідчий, а прокурор – лише наглядати за дотриманням законів [42, С.16].

Але як повинен діяти прокурор у випадку порушення закону самим слідчим, а тим більше – у випадку скоєння ним злочину? Звичайно, реагувати. Для цього прокурор повинен мати право не тільки вимагати від слідчого усунути порушення закону, а й мати реальні важелі впливу на нього. Такими важелями є не тільки право відсторонення слідчого від розслідування кримінальної справи, а й безпосереднє проведення слідчих дій, у тому числі для перевірки об'єктивності процесуальних дій слідчого. Як слушно зазначає О.Михайленко «у цьому контексті нагляд означає, як найкраще необхідно розслідувати кримінальну справу» [40].

Такий підхід дає відповідь і на питання, хто буде розслідувати кримінальні справи щодо посадових осіб центрального і регіонального рівнів – суддів, працівників правоохоронних органів та інших службових осіб. Доручати такі справи відомчим слідчим, тобто виконавчій владі, проти якої і ведеться розслідування, є неприйнятним, особливо з урахуванням рівня корумпованості. Тільки незалежний прокурор може гарантувати неупереджене розслідування.

Така роль прокурора у кримінальному судочинстві вирішує проблему статусу слідчого: він уже не обвинувач, а дослідник, шукач істини. Це вирішить й іншу гостру проблему – змагальний процес стає таким не тільки в судовому процесі, а й на досудовому слідстві, де прокурор виступає як сторона обвинувачення. Зазначений підхід забезпечує вирішення ще однієї важливої проблеми – об'єктивність і справедливість досудового слідства, оскільки слідчий тут виступає своєрідним суддею, тільки уже на досудовому слідстві. На прокурора у цьому випадку поширюється функція підтримання прокурором обвинувачення не тільки в суді, а й на стадії досудового слідства.

Але ст. 121 Конституції України покладає на прокурора підтримання державного обвинувачення лише в суді. Проте це нонсенс, оскільки обвинувачення виникає не в суді, а формується задовго до нього на стадії досудового слідства, фактично з часу порушення кримінальної справи проти особи або обрання запобіжного заходу чи пред'явлення обвинувачення. У зв'язку з цим доцільно змінити формування п.1 ст.121 Конституції і викласти її у такій редакції «Підтримує державне обвинувачення по кримінальних справах», виключивши слово «в суді».

Такий підхід впливає також із висновку Венеціанської комісії від 13.X.2006 р. щодо проекту змін до ст. 121 Конституції України, у якому зазначається, що покладання на прокурора підтримання державного обвинувачення в суді і кримінального переслідування у досудовому провадженні відповідає європейським стандартам повноважень прокуратури.

Проект нового КПК, запропонований Національною комісією «За зміцнення демократії та управління верховенства права», також має серйозні недоліки щодо ролі і місця прокурора у кримінальному процесі. Окремі нововведення іноді навіть важко пояснити. Наприклад, незрозуміло, чому автори відмовилися від поняття «прокурор» і підмінили його поняттям «державний обвинувач»? Загальновідомо, що прокурор у кримінальному процесі виконує не тільки обвинувальну функцію, а й зобов'язаний забезпечити дотримання законів всіма суб'єктами про-

цесу. Компетенція прокурора нерозривно пов'язана із виконанням конституційної функції нагляду за додержанням законів, органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Незрозуміло також, чому прокурор у проекті КПК наділяється повноваженнями безпосередньо проводити негласні слідчі (розшукові) дії (ст. 234), як це можна пов'язати з його наглядовими повноваженнями за дотриманням законності в оперативно-розшуковій діяльності? Більше того, такі повноваження прокурора потребують суттєвого розширення. Якщо у кримінально-процесуальному провадженні кожна слідча дія перебуває під наглядом прокурора, то оперативно-розшукова діяльність у багатьох випадках закрита від нього і перебуває, переважно, під закритим відомчим контролем.

Один зі шляхів посилення контролю за цією діяльністю, крім розширення повноважень прокурора, є процесуалізація оперативно-розшукової діяльності. Тобто всі можливі організаційно-розшукові заходи повинні бути чітко процесуально приписані у відповідному законі, як це зроблено в КПК щодо слідчих дій. Нинішні повноваження прокурора у цій сфері не дозволяють реально впливати на законність оперативно-розшукової діяльності, хоча у її сферу потрапляє не менше осіб, ніж у гласну кримінально-процесуальну. Проблема настільки гостра, що навіть вищі посадові особи держави неодноразово скаржилися на негласний контроль за їхнім особистим життям. При постійному зростанні кількості дозволів суду на негласне проникнення у приватне життя громадян, одержані матеріали як докази використані лише стосовно кожної дев'ятої особи. За даними Голови Верховного суду України, 2009 р. судами було надано 27 тисяч дозволів на негласні дії оперативних служб, тоді як 2005 р. – тільки 9 тисяч.

На жаль, у чинному законодавстві України відсутня норма, яка передбачала б перелік оперативно-розшукових заходів з розкриттям їх змісту та порядку здійснення. Вони лише у загальній формі визначені у ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Перелік цих заходів, їх зміст і порядок проведення регламентовані у закритих відомчих нормативно-правових актах, у зв'язку з чим ми підтримуємо пропозицію науковців про відповідне доповнення закону «Про оперативно-розшукову діяльність» окремою статтею. Це дасть змогу суду чи прокурору, а за необхідності – й іншим зацікавленим особам, – перевірити обґрунтованість дій оперативно-розшукових підрозділів щодо втручання у приватне життя людини.

Чинна редакція цього закону фактично обмежує прокурорський нагляд за проведенням оперативно-розшукових заходів. Зі змісту ч. 2 ст. 8 закону не видно, що звернення керівника оперативного підрозділу до суду за дозволом про проведення негласних оперативно-розшукових заходів має погоджуватись із прокурором. Тому за таких обставин оперативно-розшукові підрозділи, оминаючи прокурора як головного носія функції нагляду, беруть дозвіл на проведення оперативно-розшукових заходів самостійно в суді, а прокурора лише повідомляють про це протягом доби. Проте ст 187 КПК України передбачає, що за наявності достатніх підстав вважати, що в листах, телеграфній та іншій кореспонденції підозрюваного чи обвинуваченого, а також в інформації, якою вони обмінюються за допомогою засобів зв'язку, містяться дані про вчинений злочин, і якщо іншими способами одержати ці дані неможливо, слідчий звертається до голови апеляційного суду з поданням про накладення арешту на кореспонденцію чи зняття інформації з каналів зв'язку лише за погодженням із прокурором. Тож закономірно виникає запитання: чому для оперативно-розшукового заходу встановлений інший порядок отримання рішення суду, ніж той, який має місце в кримінальному процесі? У зв'язку з цим доцільно було б внести відповідні зміни у ч. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а саме: додати після слів «або його заступника...» слова «... за попереднім погодженням із прокурором». Статтю 14 цього закону, яка регламентує повноваження прокурора, доцільно доповнити п. 41 такого змісту «... дає згоду на звернення до суду за рішенням про негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, застосування інших технічних засобів одержання інформації».

Проблемою залишається **розмежування повноважень між судами і прокуратурою**, особливо у розгляді скарг громадян на об'єктивність і повноту розслідування кримінальних справ. Наведемо деякі дані Верховного суду України. В 2009 р. кількість розглянутих судами скарг на дії органів досудового слідства збільшилася на 11,8 % і становила 23,9 тис., з яких задоволено 8,9 тис, або 37,4 %. У тому числі на постанови: про відмову в порушенні кримінальної справи розглянуто 10,2 тис. скарг, що на 12,9 % більше порівняно з попереднім роком, із них задоволено 4,2 тис, або 41,7 %; про закриття справи — 846, що на 6,7 % менше, із них задоволено 394, або 46,5%; про порушення кримінальної справи — 11,6 тис. скарг, що на 9,2% більше, з яких задоволено 3,4 тис, або 29,3 %. Особливо важливим є чітке розмежування контрольних повноважень між судом і прокурором у досудовому слідстві [42, С. 79-81].

З цього приводу наголошуємо, що відповідно до Конституції України суд має право вирішувати будь-які, без обмежень, правовідносини, що виникають у суспільстві. Але ж такими контрольними повноваженнями Конституція наділяє і прокурора, оскільки саме на нього покладається нагляд за дотриманням законів в процесі досудового слідства. Як видно із приведених даних, в 2009 р. судами України задоволено 3,4 тис. скарг про порушення кримінальної справи, тобто такі постанови слідчих судами скасовані. Це означає, що суд заборонив слідчим

органам розслідувати повідомлення про скоєння злочину. Між тим, європейська практика вже давно відмовилася від розсуду в розслідуванні. У європейських країнах встановлено верховенство обов'язкового провадження слідства в усіх справах. Нерозслідування заяви про злочин є злочином саме по собі. Отже, оскільки наглядові повноваження прокурора є такими самими конституційними, як і судові, то щоб уникнути колізій, доцільно у таких випадках скаргу на порушення/закриття кримінальної справи розглядав прокурор вищого рівня, а лише потім, при незгоді заявника з рішенням – суд. При цьому суд повинен керуватись принципом, що кожне повідомлення про злочин має бути перевірене. Але судовий контроль має своїм завданням й інше – поставити перепону попаданню в суди неякісно розслідуваних кримінальних справ. Чинна стадія попереднього розгляду справи судом не вирішує питання якості проведеного слідства. Більше того, суд, приймаючи рішення про передачу справи на розгляд суду, заздалегідь стає на сторону обвинувачення, чим втрачає статус незалежного правосуддя.

В Європі це питання вирішується шляхом відокремлення органу попереднього розгляду справи від суду, який розглядатиме справу по суті, тобто один і той самий суддя не повинен приймати рішення про допуск справи для розгляду в суді і потім – розглядати її по суті. Це підриває принцип об'єктивності і неупередженості правосуддя. У Франції ця проблема вирішується через інститут слідчих суддів. Саме на слідчого суддю покладено контроль за якістю досудового слідства. Тим самим відпадає необхідність у стадії попереднього розгляду справи судом.

В основу правових відносин між суддями і прокурорами слід покласти рекомендації Бордоської декларації, розробленої разом Консультативною радою Європейських суддів (КРЕС) і Консультативною радою Європейських прокурорів у 2009 р. у м. Бордо (Франція). У декларації зазначається, що суспільство зацікавлене в тому, щоб верховенство права було гарантоване шляхом справедливого та ефективного здійснення правосуддя. Прокурори та судді забезпечують на всіх стадіях судового розгляду гарантію прав та свобод людини, а також захист громадського порядку. Рішення прокурора про відмову від обвинувачення має бути відкритим для судового перегляду. Потерпілому має бути надано право звернутися у справі безпосередньо до суду, а справедливе відправлення правосуддя потребує рівності у правах обвинувачення та захисту, а також поваги до незалежності суду, дотримання принципу розподілу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень.

Належне виконання різних, але взаємодоповнюючих, функцій суддями та прокурорами є необхідною гарантією справедливого правосуддя. Судді та прокурори мають бути незалежними у здійсненні своїх повноважень, а також діяти незалежно один від одного. Для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідним є дотримання деяких мінімальних вимог:

щоб їх позиція та діяльність не була предметом впливу чи втручання з боку будь-якого зовнішнього джерела поза межами самої прокурорської служби;

щоб їх призначення, просування по службі, гарантії перебування на посаді, включно з можливістю переведення лише на підставі закону або за їхньою згодою, та умови оплати праці забезпечувалися законом.

У державі, яка керується верховенством права, в якій прокуратура має ієрархічну структуру, ефективність прокурорської служби, пов'язаної з виконанням обов'язків державних обвинувачів, тісно пов'язана з наявністю прозорих правил щодо їх повноважень, підзвітності та відповідальності. Вказівки прокурорам повинні даватись у письмовому вигляді відповідно до закону та, де це передбачено, оприлюднених інструкцій та критеріїв діяльності прокуратури. Перегляд на підставі закону рішення прокурора про порушення кримінальної справи чи відмову в цьому має бути об'єктивним.

Не менш гострою залишається проблема **реформування слідчого апарату**, який сьогодні структурно розміщується у чотирьох відомствах – прокуратурі, МВС, СБУ і Податковій міліції. Головна мета такої реформи – позбавити слідчого відомчого тиску, вивести слідчий апарат з-під підпорядкування органів дізнання, тобто забезпечити його незалежність, а загалом – підняти ефективність досудового слідства.

Ми вважаємо, що новий КПК України, розробка якого уже завершена, прискорить створення Слідчого комітету і дасть зовсім нові концепції і підходи до кримінального процесу у державі.

Якщо узагальнити запропоновані пропозиції з цієї проблематики, то їх можна звести до двох.

Перша – створення незалежного від відомств єдиного слідчого органу – Слідчого комітету України шляхом об'єднання нині чинних слідчих структур. Спроба створити такий орган – Національне бюро розслідувань (НБР) – датується ще 1997 роком, але Верховна Рада не підтримала пропозицію. Немає одностайної думки щодо створення такого Комітету і сьогодні. Його опоненти вважають, що створення НБР не вирішує проблеми незалежності слідства, це ілюзія, оскільки не буває абсолютної незалежності. В Італії, наприклад, немає єдиного слідчого апарату, але завдяки реальній незалежності судової і прокурорсько-слідчої систем вдалося досягти значних результатів у боротьбі з мафією.

У США, крім ФБР, кримінальне переслідування здійснюється поліцією, органами Аторнейської служби, Міністерством фінансів, Міністерством юстиції.

Мінуси запропонованого об'єднання слідчих в один апарат є очевидними. Монополізація слідства неминуче призведе до зловживань, замість прозорості – до закритості. Ще більшою

шкоди завдасть відрив слідчого апарату від оперативних служб МВС, СБУ, податкової міліції. Адже в тому ж Федеральному бюро розслідувань США в одному відомстві зосереджено оперативні та слідчі структури, і це не знижує рівня їх діяльності.

Пошук ефективної моделі слідчого апарату ведеться не тільки в Україні. У Росії на базі слідчого апарату органів прокуратури створено незалежний Слідчий комітет з відповідною підслідністю. Цей шлях реформування можна запозичити і нам, тим більше, що новий Слідчий комітет, підпорядкований тільки президенту країни, показує високу ефективність, особливо у боротьбі з корупцією, навіть у системі самої прокуратури та МВС. Для нас загальний підхід до реформування інституту прокуратури повинен полягати в тому, що з погляду теорії прокурорського наглядового права повноваження прокурора щодо розслідування ним особисто будь-якої кримінальної справи є вищою формою нагляду за додержанням законів на досудовому слідстві.

Формально питання слідчого апарату прокуратури вирішено в Конституції України 1996 р., якою прокуратура позбавлена слідчої функції. Проте відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції прокуратура продовжує її виконувати – до створення нової системи слідчих органів. Проте вже минуло 15 років після прийняття Конституції, але ні концепції, ні планів створення завершеної системи слідчих органів так і нема.

Категорично проти створення Слідчого комітету України, у який, крім прокуратури, включити слідчі підрозділи МВС, СБУ, Податкової міліції, виступає Міністерство внутрішніх справ, аргументуючи свою позицію насамперед тим, що це підірве взаємодію слідчих і оперативних працівників у розслідуванні злочинів. Проглядається тут і корпоративний інтерес – пропонується створити єдиний слідчий комітет на базі слідчого апарату МВС, який сьогодні розслідує 95% кримінальних справ. Але абсолютна більшість науковців виступає проти такої моделі. Це означало би передати слідчий апарат виконавчій владі.

Сьогодні дуже важливо забезпечити незалежність слідчих від відомчого впливу і тиску, що дасть змогу розслідувати справи, пов'язані зі зловживаннями у структурах влади і вести реальну боротьбу з корупцією. Таким слідчим апаратом, на нашу думку, міг би стати Слідчий комітет, створений на базі нинішніх слідчих підрозділів, виведених зі структури Генеральної прокуратури України і в організаційному плані не підпорядкований їй. А за прокуратурою зберегти лише процесуальний нагляд. Він достатній для того, щоб реально вилити на стан слідства у цій структурі.

Що стосується слідчого апарату МВС і Податкової міліції, то необхідністю є, по-перше, їх об'єднання, і по-друге, виведення із підпорядкування органів дізнання. На їх базі доцільно створити Слідчий комітет при МВС з наданням йому максимальної незалежності. Для цього його регіональні підрозділи доцільно вивести із підпорядкування обласних управлінь міліції, передавши їх під керівництво безпосередньо республіканського Слідчого комітету. Перші кроки у цьому напрямі вже зроблені. Зокрема, прийнято рішення про ліквідацію підрозділів штатного дізнання та їх передачу до слідства.

Що стосується слідчих підрозділів Служби безпеки України, то їх також слід вивести з підпорядкування органів дізнання і передати новоствореному Слідчому комітету: в жодній демократичній країні спецслужби не мають окремого і закритого від громадськості слідчого апарату. А за СБУ залишити лише функції проведення дізнання і оперативно-розшукової діяльності.

## Література

1. Чумак В. Силовий блок поза межами реформи / В. Чумак, М. Бугрій, І. Пресняков // Дзеркало тижня. – 2010. – №46. – 11 грудня.
2. Указ Президента України «Про затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції» від 08.04.2010 р. №486 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.
3. Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26. 02. 2010 р. №275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/tu/documents/4908.html>
4. Малярченко В. Окремі проблеми реформування кримінальної юстиції в Україні / В. Малярченко // Зб. наук. доповідей членів академії правових наук України. – К.: АПрНУ, 2009. – С.47-52.
5. Мафія. Соціально-кримінальна характеристика «п'ятої» влади. – Вечірній Київ. – 1996. –3, 4, 5, 6, 7 вересня.
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Грошевий Ю.М. Проблеми реформування кримінального судочинства / Ю.М. Грошевий // Право України. – 2009. – №2. – С. 6.
8. Цит. по Давиденко Л.М. Ціль, завдання і функції прокуратури. – Харків, 1992. – С.1 – 3.
9. Невмержицький Є.В. Прокуратура в соціальній державі / Є.В. Невмержицький // Матеріали міжн. наук.-практ. конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми, перспективи». – К.: Прокуратура України, 2006. – 2 – 3 жовтня. – С.178.
10. Закон України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1789-12>
11. Коркунов Н.М. Указ и закон / Н.М. Коркунов // СПб., 1874. – С. 30.
12. Монтескье Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М., 1955. – 289 с. – рос.
13. Тикунова Л.Г. Разделение власти в РФ. Конституционная медаль / Л.Г. Тикунова // Правоведение. – 1996. – №4. – С.46.

14. П. 11 Висновку Європейської комісії «за демократію через право» (Венеціанська комісія) до проект у Закону України «Про внесення змін до Конституції» стосовно прокуратури, ухвалений комісією 13-14 жовтня 2006 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С.256.
15. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д. юр. н.: 12.00.09 / Моск. гос. ун-т. им. М.В. Ломоносова. – М., 1991. – 30 с.
16. Ківалов С.В. Шляхом зміцнення кадрового потенціалу прокуратури / С.В. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2007. – № 23. – С.16-17.
17. Грошевий Ю.М. Прокурорський надзор в Україні: Учебник / Под ред. Ю.М. Грошевий, И.Е. Марочкин. – Донецк: Дон. держ. ун-т. – 1997. – 240 с.
18. Розенфельд В.Г. Проблемы теории и практики прокурорского надзора: Автореф. дис. ... д. юр.н.: 12.00.05 / Моск. гуманитар. университет. – М., 1996. – 27с.
19. Електронна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jobtoday.com.ua/slovar/slovo.php?gmm=15581>.
20. Електронна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jobtoday.com.ua/slovar/index.php>.
21. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Российское право. – 2002. – №1. – С.26.
22. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления / Е.В. Шорина // Государство и право. – 1996. – №8. – С.25.
23. Авакьян С.А. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов / С.А Авакьян, Г.В. Барабашов // Вестник МГУ: Право. – 1984. – №1. – С.14.
24. Основы теории государства и права. Советское государственное право. – М., 1990. – С.65.
25. Шалунов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов/ М.С. Шалунов // Государство и право. – 1999. – №1 – С.85.
26. Ботылев А.И. Теоретические проблемы правотворчества / А.И. Ботылев // Право и политика. – 2001. – №9 – С.215-217.
27. Беляев В.П. Надзор и контроль как форма юридической деятельности / В.П. Беляев // Право и политика. – 2002. – №5. – С.24 – 30.
28. Бобылев А.И. Теоретические проблемы правотворчества в Российской Федерации / А. И. Бобылев // Право и политика. – 2001. – № 9. – С. 32 – 41.
29. Бабаев С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления: Монография / С.Н. Бабаев. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2005.
30. Добрынин А. Функции прокуратуры с американской точки зрения / А. Добрынин // Законность. – 1998. – № 12. – С.23-24.
31. Савицкий В.М. Кризис прокурорского надзора / В.М. Савицкий // Соц. законность. – 1990. – № 1. – С. 31—32.
32. Петрухин И.Л. Судебная власть и расследование преступлений / И.Л. Петрухин // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 81-91.
33. Комментарий к закону " О прокуратуре " Российской Федерации [Текст] : научно-практические рекомендации / М. Н. Маршунов. – М.: СПб., ГЕРДА, 1998. – 153 с.
34. Гамільтон Д. Загальна оцінка проекту змін до Конституції щодо статусу прокуратури / Д. Гамільтон // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (2–3 жовтня 2006 р.). – К.: Академія прокуратури України, 2007. – С. 14–16.
35. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://aphorism-list.com/autors.php?page=gegel&tkautors=gegel>
36. Висновок Венеціанської комісії на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – №12. – С.251.
37. Розенфельд В.Г. Проблемы теории прокурорского надзора, правового регулирования и организации прокурорской деятельности [монография] / В.Г. Розенфельд // Российское государство и правовая система. Под ред. Ю.Н.Старилова. – Воронеж, Изд. Воронежского университета, 1999. – С. 250 – 278.
38. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – № 2. – С.260.
39. Щукин М.Д. Прокурор в уголовном процессе Германии: Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: спец. 12.00.09. – М., 2004. – 26 с.
40. Михайленко О. Проект нового Кримінально-процесуального кодексу України: невже обійдемося без прокурора? (Компаративний аналіз) / О. Михайленко // Юр. вісник України. – 2010 – № 49 (805). – С. 12.
41. Шестакова С.Д. Прокурор в уголовном процессе / С.Д. Шестакова // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: Материалы конференции. – М., 1997. — С. 222-227.
42. Фаринник В. Досудове слідство в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Фаринник, Л. Удалова, Д. Письменний // Юридичний вісник України. –2010. – № 45 (801). – С. 7.
43. Таджиев Х. С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики / Х. С. Таджиев. – Ташкент: ФАН, 1985. – С. 16.