

**ГЕНЕРАЛЬНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ**

**ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ  
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ  
В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ  
ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ  
ДЕРЖАВИ**

**Матеріали республіканської науково-практичної  
конференції 26 грудня 1995 року**

**Під загальною редакцією  
Генерального прокурора  
України державного рад-  
ника юстиції України  
Григорія Ворсінова**

**Київ — 1996**

21

— Генеральный прокурор Украины ежегодно информирует Верховный Совет и Президента Украины о состоянии законности в государстве;

— организация, полномочия и порядок деятельности прокуратуры Украины определяются законом.

Основным назначением прокуратуры должно оставаться выявление нарушений закона и их устранение. Прокуратура должна стать важной опорой государственной власти в ее усилиях по преодолению нестабильности правовых отношений, повышению авторитета законов. В содержание ее деятельности должны войти надзор за исполнением законов и Указов Президента о проведении реформ и обеспечении правопорядка.

Генеральный прокурор Украины должен быть наделен правом законодательной инициативы. Органы прокуратуры обязаны активно взаимодействовать с Верховным Советом. Правильное использование потенциала прокуратуры позволит законодательной власти не брать на себя непосредственный контроль за исполнением законов.

В обществе с пониманием восприняты первые шаги по созданию независимой судебной власти, но уповать сегодня только на судебную защиту — опасная иллюзия. До суда доходит лишь часть конфликтов в гражданской сфере и четверть зарегистрированных преступлений. Судьи единолично рассматривают около 80% уголовных и гражданских дел. В обстановке бесконтрольности отдельные из них необоснованно освобождают из под стражи опасных преступников, незаконно возвращают им материальные ценности. На судейский корпус ложится подозрение в коррумпированности, что не способствует репутации справедливого и неподкупного правосудия.

Любой государственный институт, не имеющий внешнего контроля, неизбежно подвергается порче. В области политики и государственного устройства гарантиями внешнего контроля являются оппозиционные партии, разделение властей, умелое распределение функций внутри одного органа. Поэтому за прокуратурой должна быть оставлена функция надзора за законностью принятых судами решений. Преджержемерно лишать прокурора такого права. Цель реформирования суда и прокуратуры преследует не их противопоставление, а взаимодействие и сотрудничество.

Сложившаяся практика утверждения Верховным Советом коллегии Генеральной прокуратуры себя не оправдывает. При

смене Генерального прокурора уходят в отставку и наиболее подготовленные члены коллегии. На их место неохотно идут прокуроры областей, поскольку не видят стабильности в их работе. Достаточно, чтобы Верховный Совет утверждал Генерального прокурора, а он, в свою очередь, сам подбирал заместителей и членов коллегии. Говоря об улучшении работы, следует помнить и о сокращении бюрократического аппарата, что не будет ослаблением государства, поскольку его сила не в их количестве, а в качестве и преданности интересам дела.

О сроках полномочий прокуроров не хочется, но приходится говорить. Сегодня судья, начальник милиции или службы безопасности, наделенные немалой властью, могут работать пожизненно на одном месте и никого это не волнует, а в отношении судьи даже поощряется, а прокурор как «перекасти поле», как говорят в народе, «сидит на чемоданах». Назначение прокурора на должность сроком на пять лет является дискриминацией. Одним из способов держать его в «узде». Это хорошо понимают те прокуроры, которые немало поездили по стране. Недаром народная мудрость гласит: «Один переезд равен пожару».

Реформирование прокуратуры должно происходить за счет изменения ее места в государственном механизме как элемента системы сдержек и противовесов, реализации функций координации усилий правоохранительных органов в борьбе с преступностью, неучастия в правотворческой деятельности, а также взаимодействия с судебной властью по защите прав граждан. Реализация этих функций потребует корректировки организационной структуры органов прокуратуры, но, как говорится, дорогу осилит идущий.

\*\*\*

СУХОНОС В.В.,  
м. Суми

## РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Мировой опыт развития ведущих стран мира свидетельствует о том, что изменение основного способа производства, как своего экономического базиса, в любом государстве неизбеж-

но влечет структурные изменения и в его надстройке, то есть в государственных органах власти. В таком же переходном периоде сейчас находится и наша суверенная Украина, определившая для себя очередным этапом экономического развития рыночные отношения. Как при этом будут реформированы органы власти и управления, на это, пожалуй, окончательно ответит только новая Конституция Украины. Я остановлюсь кратко на некоторых, на мой взгляд, очень важных моментах деятельности прокуратуры и возможных путях повышения эффективности ее работы в переходный период.

В условиях социально-экономической и правовой нестабильности и массовых нарушений законности во всех сферах жизнедеятельности государства прокуратура, как никогда ранее, должна быть сильной и независимой от какого-либо ведомственного влияния.

К Генеральному прокурору Украины обращаются народные депутаты, Верховный Совет Украины с просьбой разобраться в тех или иных нарушениях законности. Президент Украины также через независимую роль прокуратуры обеспечивает одну из своих главных функций — гаранта Конституции и защиты прав граждан. Эти факты свидетельствуют о том, что и впредь прокуратура должна занимать свое самостоятельное место в системе органов государственной власти.

С позиций независимого положения прокурора в Конституционном договоре, на наш взгляд, правильно решен вопрос о том, что Генеральный прокурор Украины назначается на должность и освобождается с нее Верховным Советом по представлению Президента. В то же время, на мой взгляд, нелогично и неоправданно в ст.15 Конституционного договора Генеральный прокурор не наделен правом законодательной инициативы. Непонятно, по каким соображениям одно из основных ведомств в системе правоохранительных органов надо было лишать этой важной функции. Кому, как не прокурорским работникам, практикам виднее, какой закон изжил себя, не оправдал и его необходимо изменить, наконец, сообразуясь с интересами усиления борьбы с преступностью, укрепления законности, принять новую правовую норму?

Сейчас следственные изоляторы и исправительно-трудовые учреждения переполнены мелкими воришками. Это случается из-за того, что нет законодательства в отношении четкого

определения критерия размера похищенного. Принятие таких норм неоправданно затягивается.

Требуют законодательного разрешения и вопросы передачи по подследственности дел о преступлениях против личности (убийства и изнасилования) из прокуратуры в органы внутренних дел. Кстати, эти дела уже давно успешно расследуются милицией, если субъектами этих преступлений являются несовершеннолетние. Для этого в милиции имеются соответствующие специалисты и необходимые оперативно-розыскные возможности.

Следователей прокуратуры, до создания Национального бюро расследования, можно было бы более эффективно использовать для расследования крупных преступлений в сфере экономики, должностных злоупотреблений и коррупции.

Координировать действия правоохранительных органов должен только прокурор, который в силу своего статуса имеет возможность проводить в жизнь решения координационных совещаний.

За 11 месяцев 1995 года в Сумской области прокурорскими проверками в порядке общего надзора выявлено 2509 нарушений законов, в том числе 786 в отношении законодательства, которое регулирует экономические отношения, 637 нарушений конституционных прав и свобод граждан, 599 фактов нарушения законов в деятельности местных Советов, которые согласно своего статуса сами должны обеспечивать соблюдение законности на своих территориях. По выявленным нарушениям законов внесено 1510 представлений и предписаний, принесено 422 протеста. За допущенные нарушения привлечено к дисциплинарной, административной и материальной ответственности 732 чел. По материалам общеназорных проверок возбуждено 174 уголовных дела, возвращено государству более 213 миллиардов карбованцев. Приведенные факты подтверждают необходимость сохранения за прокуратурой общего надзора, которому пока нет альтернативы. По своим результатам общий надзор не противоречит требованиям Европейского Сообщества о надежных гарантиях конституционных прав и свобод граждан.

Прокуратуру сейчас настойчиво пытаются «загнать» в систему органов юстиции, за которыми прокуратура осуществляет надзор. Нам понятен этот реформаторский зуд. Ну, а если подняться выше уровня ведомственных амбиций, пораз-

мыслить масштабнее, по-государственному, то в общем надзоре можно найти немало положительного, а существующую систему органов прокуратуры оставить в покое с ее правом реагировать на незаконные судебные акты.

Я затронул этот момент не с тем, чтобы вернуться снова к аргументам о месте прокуратуры в системе органов власти, а потому, что поток жалоб граждан на массовую волокиту в судах при рассмотрении уголовных и гражданских дел не уменьшается. В связи с чем возникает необходимость в усилении роли прокуроров по обеспечению законности при отправлении правосудия, при соблюдении принципа независимости судебной власти.

В заключение хочу подчеркнуть, что наиболее значительное влияние на повышение эффективности деятельности прокуратуры в переходный период окажет, в первую очередь, разработка и внедрение научно-обоснованных норм труда прокурорско-следственных работников, решение кадровых вопросов и материально-техническое обеспечение прокурорского надзора. За счет отчислений 50% возвращаемых государству средств можно было бы обеспечить органы прокуратуры компьютерными системами, а также укомплектовать ее специалистами иных отраслей знаний.

Таким образом, я считаю, что в переходный период целесообразно не проводить сомнительные эксперименты с прокуратурой на западный образец, а наоборот, направить все усилия на становление и развитие своей украинской модели прокурорского надзора.

\*\*\*

**ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ В.С.,**  
*доктор юридических наук, м. Харків*

### **О ПРИНЦИПАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ**

Проблема совершенствования деятельности любого государственного органа, в том числе и прокуратуры, особенно при формировании новых общественных отношений, влечет за собой серьезные изменения в системе и структуре данного

органа. Но в процессе планируемых преобразований мы должны сохранить все то, что себя оправдало, считается определенным достижением в организации и деятельности прокуратуры, соответствует демократическим принципам права, интересам общества.

На наш взгляд, например, является необоснованным лишение прокуратуры ее общенадзорных функций; возложение на прокуроров обязанности составления обвинительного заключения по завершённому расследовании уголовным делом. Следует остановиться на главном, основном, на том, с чего следует начинать совершенствовать прокуратуру — это определение самих *принципов совершенствования организации и деятельности прокуратуры*, т.е. фундаментальных исходных положений преобразующей деятельности. Ими могут быть:

**1. Принцип сохранения позитивного и устранения негативного.** Для того, чтобы сказать, что в организации и деятельности прокуратуры хорошо, а что не отвечает современным требованиям, необходимо произвести своеобразную инвентаризацию ценностей. Причем такая оценка должна базироваться на достижениях современной науки и передовой практики. И сделать это может не кто-то со стороны, который знает проблему по-наслышке, а профессионал, руководствуясь при этом своими национальными интересами. Понятно, что нельзя впадать и в другую крайность — игнорировать, так сказать, «разумное и вечное».

**2. Готовность научных результатов и вносимых рекомендаций к внедрению в практику.** Данное положение ориентирует на недопустимость внедрения в деятельность прокуратуры не готовых для практического внедрения научных, а тем более умозрительных рекомендаций. Такие рекомендации не должны навязываться кем бы-то ни было органам прокуратуры для использования в своей профессиональной деятельности. Ясно, что при определении пригодности тех или иных рекомендаций к внедрению в практику деятельности прокуратуры необходимо руководствоваться вполне определенными критериями. При этом многообразие направлений деятельности прокуратуры, участие в их осуществлении многих структурных подразделений данного органа уже само по себе предполагает выработку самых разнообразных критериев определения пригодности конкретных рекомендаций к внедрению их в практику деятельности соответствующих структурных подразделений прокуратуры