

М.П.Воронов,

*помічник-консультант народного депутата України,
м. Київ*

ІСТОРИЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні етапи становлення та особливості розвитку прокуратури в незалежній Україні.

Ключові слова: *етапи становлення прокуратури, функції прокуратури, мета і завдання діяльності прокуратури, нагляд, новий Кримінальний процесуальний кодекс, подання.*

Зародження первинних функцій прокуратури зараховуються до часів Стародавнього Риму. За правління імператора Августа важливого значення набула діяльність прокураторів (від лат. *procurator* управитель, представник), яким доручався збір податків, управління невеликими провінціями; вони виконували різноманітні господарські функції. Прокуратори призначались із вершників, а також вільновідпущеників. Із імператорських вільновідпущеників і рабів комплектувалися нижчі чини імператорської бюрократії, яка набула згодом виняткового значення в державі. Імператор Клавдій розширив права прокураторів, вони набули право виносити судові рішення.

За глибокої давнини почалося формування правової системи, а з нею і певних функцій прокуратури, і на території сучасної України [1].

На етапі розвитку звичаєвого права також на рівні звичаю формувалася наглядова функція деспотичних володарів скіфської держави. Норми права у скіфів захищали життя, майно, привілеї царської сім'ї та родоплемінної знаті. Цар встановлював чіткий порядок використання пасовищ, адже йому належала верховна власність на землю. А коли існувала наглядова функція, то, звісно, існували і наглядачі.

У VII столітті до н. е. скіфи зустрілися з грецькими поселенцями. У Північному Причорномор'ї елліни заснували свої міста-держави: Ольвію, Пантікапей, Феодосію, Херсонес та ін. Основними джерелами права в них були закони та рішення народних зборів і рад міст, постанови колегій, а також місцеві звичаї. Законодавча ініціатива належала народним зборам, радам міст, їх головам, колегіям, а також своєрідним попередникам сучасних прокурорів — номофілакам (стражам законів), які повинні були стежити за оформленням законів, поведінкою людей і посадових осіб і вимагали від них виконання законів. Крім номофілаків, існувала колегія продіктів (юридичних радників), які також виконували наглядові функції.

У X ст. почало формуватися князівське законодавство давньоруської держави Київської Русі. Ще княгиня Ольга, встановивши норми і пункти збору данини, посилила функції нагляду. Вона також прийняла закон, який оберігав життя княжих дружинників. Статути князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого внесли важливі нововведення у фінансове, сімейне та кримінальне право. Боротьба з прибічниками старих традицій, що не хотіли підкорятися новим звичаям, суворе покарання їх стали суттю наглядових повноважень великого князя. Велике значення у формуванні правової системи мало прийняття зводу великокняжих законів, що отримав назву «Руська правда». Суттєва роль у «Руській правді» відводилася нормам кримінального процесу та права, хоча такого поділу ще не існувало. А оскільки цей процес належало контролювати, то імовірно це було черговим кроком у розвитку наглядової функції. У судовій практиці Київської Русі панував змагальний процес за активної участі сторін, які називалися позивачами. Суд виконував функцію посередника, хоча іноді застосовувалися форми розшукового процесу. Головну роль при цьому відігравав позивач, з ініціативи якого розпочиналося судочинство. Формально саме він був обвинувачем. Доказове значення мали зовнішні ознаки злочину, речові докази, власне зізнання, показання «видоків» і «послухів». Рішення суду оголошувалося усно, а вирок виконувався негайно.

У 1578 році на сеймі Речі Посполитої було утворено Луцький трибунал – вищий суд України, дія якого поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства, офіційною ж мовою визнавалася українська. Уже наступного, 1579 року, у Батурині утворено Український трибунал, який

складався із семи департаментів. Депутати трибуналу щорічно обирали прокурора (інстигатора), котрий наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду.

Посада прокурора збереглася в Україні і в XVII ст. В Українському трибуналі разом із гетьманом, генеральним писарем, генеральним возним, генеральними суддями та іншими вищими чинами засідав і прокурор. 1722 року Петро I заснував державний орган для здійснення нагляду за дотриманням законної діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Царська імператорська прокуратура, куди і входили органи прокуратури України, проіснувала до жовтня 1917 року.

Після жовтневих подій 1917 року розпочався новий етап державотворення і національного самовизначення народу України, етап здобуття суверенності. В УНР велась активна робота зі створення нової системи правоохоронних органів, серед них – судів і органів прокурорського нагляду. Так, у грудні 1917 року заснована Прокуратурія, а вже наступного місяця Центральна Рада ухвалила Закон "Про урядження прокурорського нагляду в Україні". За часів правління гетьмана Скоропадського П.П. (квітень-грудень 1918 року) ухвалюється Закон "Про утворення державного Сенату". При створенні у грудні 1918 року Директорії УНР набуває чинності Закон "Про урядження прокурорського догляду в Україні" і поновлюється діяльність Генерального Суду під назвою "Найвищий Суд Української Народної Республіки". За радянських часів Державна прокуратура в Україні була заснована в системі Наркомюсту 28 червня 1922 року затвердженням УЦВК Положенням про прокурорський нагляд. Законодавство про прокуратуру постійно розвивалося. У 1923 році передбачалося введення Прокуратури до складу Верховного Суду СРСР. Пізніше, у 1933 році, утворюється Прокуратура Союзу РСР як централізована система з правом загального керівництва діяльністю прокуратур союзних республік, а разом із тим, затверджується Положення про Прокуратуру Союзу РСР. Слід зазначити, що на Нюрнберзькому процесі головним обвинувачем від Радянського Союзу був прокурор Української РСР Р. Руденко.

З моменту проголошення України суверенною і незалежною державою розпочався новий етап розвитку прокуратури. Після прийняття та введення в дію з 1 грудня 1991 року Закону України "Про прокуратуру" та низки інших нормативних актів створено правову базу організації та діяльності органів прокуратури незалежної України. Враховуючи роль органів прокуратури України у зміцненні законності, захисту прав людини і громадянина, а також внесок працівників прокуратури у справу розбудови України як правової держави, Указом Президента України від 02.11.2000 року встановлено професійне свято – День працівника прокуратури – 1 грудня.

Чітке визначення мети і завдань органів прокуратури є важливим з позиції як теорії, так і практики [2]. У першому випадку ці категорії сприяють з'ясуванню ролі прокуратури в суспільстві та державі, а відтак, і однозначному підходу до статусу органів прокуратури в державному механізмі; визначенню поняття функція прокуратури як «...ключової правової категорії, що розкриває та пояснює зміст, структуру та межі діяльності прокуратури», тощо [3]. У другому - дають змогу сфокусувати увагу правозастосувача на досягненні мети, не підмінити інші державні та правоохоронні органи, розробити зрозумілі критерії ефективності прокурорської діяльності. Можна навіть говорити про те, що визначення цих понять виходить за межі відомчого інтересу й обумовлюється суспільною і державною потребами в існуванні такої системи органів, насамперед у поєднанні з іншими державними інституціями.

Законодавець у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» («Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів») визначає, що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; гарантованих Конституцією України, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

Хоча такі поняття, як «мета» і «завдання», в етимологічному значенні майже тотожні [4, с. 168–520], проте вважаємо, що різниця між ними все ж є (аналіз, проведений М.І. Мичком, показав, що в літературі з цього приводу немає однозначної думки) [5, с. 9–10]. Мета діяльності прокуратури – це бажаний кінцевий результат (мета), на який спрямована вся діяльність. Саме мету мав на увазі законодавець, зазначивши в ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження закону [5, с. 11–13; 6, с. 32]. Як наслідок – зміцнення правопорядку і захист від неправомірних посягань закріплених на конституційному та

законодавчому рівнях інтересів держави, суспільства, прав, свобод людини та громадянина, які можна розглядати як похідні (внаслідок встановлення законності) цілі. Без забезпечення законності неможливо говорити про зміцнення правопорядку, який є прямим наслідком дії законності [7, с. 32], також про захист передбачених нормативно прав та інтересів суб'єктів права. Захист відбувається саме завдяки відновленню законності органами прокуратури. Як слушно зазначається, «...права та свободи громадянина, як правило, реалізуються через законність, яка є їх найважливішою гарантією»

Отже, мета діяльності прокуратури – це утвердження верховенства закону, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини й громадянина, суспільних і державних інтересів.

Завдання прокуратури визначений, спрямований на досягнення мети та необхідний для виконання обсяг роботи. Виконання конкретних завдань сприяє досягненню мети діяльності – забезпеченню законності (верховенства закону). Іншими словами, завдання – це те, що прокурор має зробити для досягнення мети діяльності прокуратури.

Слід погодитися, що завдання прокуратури необхідно сформулювати так, щоб уникнути при цьому їх тавтологічного тлумачення з метою діяльності прокуратури [9, с. 16].

У ст. 4 вказаного Закону завданням визначається захист від неправомірних посягань, зокрема, закріплених і гарантованих Конституцією, законами України, міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень тощо.

Таке визначення завдань прокуратури видається досить загальним і абстрактним.

У цьому сенсі виникають запитання: що слід розуміти під захистом? Який обсяг роботи та що конкретно повинен робити прокурор?

В етимологічному значенні «захист», «захищати» - це обороняти кого, що-небудь від нападу, замаху, небезпечних та інших дій; пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього; боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь; брати участь у судовому процесі, обстоюючи інтереси обвинуваченого [4].

У юридичній літературі з цього приводу немає однозначного розуміння [10, с. 20–21; 11, с. 8; 12, с. 6–7].

Зауважимо, що в Україні сформована і діє досить складна та багаторівнева система захисту прав і свобод людини та громадянина, до якої входять органи законодавчої, виконавчої, судової гілок державної влади, Президент України, а також контрольно-наглядові органи. При цьому прокуратурі належить важливе місце в системі гарантій забезпечення прав людини і громадянина, діяльність якої дозволяє запобігати порушенням та ефективно реагувати на факти порушення законів органами державної влади, установами, організаціями, посадовими особами [13, с. 21-24].

Про захист прав і свобод людини або суспільного та державного ладу в прокурорській діяльності слід говорити в контексті існуючої в державі системи засобів забезпечення прав, свобод тощо, тобто на загальному рівні. Адже дійсно, система органів прокуратури, виконуючи в межах своєї компетенції завдання, спрямовані на забезпечення законності (притаманними їй методами), включається до державного механізму правозахисту як один із головних елементів і тим самим виконує правозахисну роль.

Прокуратура разом з органами судової, виконавчої влади, місцевого самоврядування, адвокатурою тощо сприяє забезпеченню реалізації функцій держави, передусім правоохоронної [14, с. 9].

Водночас вважаємо, що на конкретизованішому рівні (рівні прокурорської системи) захист від неправомірних посягань є не завданням, а, як зазначалося вище, похідною від основної мети метою діяльності прокуратури (одночасно зі зміцненням правопорядку). Інакше завдання прокуратури, по-перше, тавтологічно тлумачаться з метою (цілями) її діяльності, що ускладнює їх розуміння; по-друге, прокуратура починає підміняти собою інші, спеціально створені для цього та існуючі в Україні державні органи, громадські об'єднання, правозахисні організації тощо, зокрема – міліцію, Службу безпеки України, адвокатуру, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» міліція в Україні захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань [15]. Державну безпеку України (а відтак, незалежність республіки, суспільний і державний лад), згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» забезпечує Служба безпеки України [16]. У ст. 1 Закону України «Про адвокатуру» зазначено, що адвокатура покликана сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси

громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу [17].

Завдання - це конкретні засоби послідовного досягнення визначеної мети, зазначає М.М. Карпов. Досягнення прокуратурою цілей своєї діяльності повинно сприяти виконанню нею конкретних завдань, до найважливіших з яких належать: вжиття заходів щодо запобігання порушенням закону; своєчасне виявлення порушень закону; вжиття вичерпних заходів для повного й оперативного усунення порушень закону; вжиття заходів щодо відшкодування заподіяних порушенням закону збитків (шкоди) і притягнення винних до встановленої законом відповідальності [9, с. 16].

В.П. Беляєв зазначає, що завдання органів прокуратури порівняно з метою (цілями) є категоріями конкретнішими. При цьому автор їх поділяє на загальні та спеціальні. До загальних завдань належать: а) запобігання порушенням законності їх виявлення та припинення; б) встановлення всіх обставин правопорушення (юридичної справи), виявлення осіб, винних у його вчиненні, та прийняття передбачених законом заходів із притягнення таких осіб до відповідальності; в) вжиття заходів з відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина, а також законних інтересів громадян, суспільства й держави [18, с. 84].

Вважаємо, що зазначені підходи до визначення завдань органів прокуратури можна взяти за основу.

Завдання (порівняно з метою (цілями), численніші й різняться між собою за змістом і засобами виконання. Досягнення мети діяльності і виконання завдань відбуваються через повноваження прокурорів, правові засоби, форми й методи, що використовуються в прокурорській практиці та закріплені в законі, серед них доступ до документів, виклик посадових осіб і громадян, отримання усних або письмових пояснень щодо порушень закону; звернення до суду тощо.

Отже, метою діяльності прокуратури є утвердження верховенства закону, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини й громадянина, суспільних і державних інтересів. Завдання прокуратури – це спрямований на досягнення мети та необхідний для виконання обсяг роботи, а саме: 1) запобігання порушенням законів; 2) виявлення порушень законів; 3) усунення порушень законів, поновлення прав і законних інтересів людини й громадянина та інтересів суспільства і держави; 4) встановлення всіх обставин порушень закону та притягнення винних осіб до відповідальності [2].

Прагнення до максимально можливого захисту прав людини є непорушною істиною. При цьому з розвитком державності змінюється місце і роль прокуратури, її діяльність наповнюється новим змістом і стає однією з умов формування правової держави.

Аксіоматичною слід вважати думку, що сучасний стан будь-якого явища не можна зрозуміти поза його історичним розвитком, оскільки сам він є результатом цього процесу. І немає сумнівів у тому, що об'єктивне, компетентне й наукове розуміння попереднього історико-правового досвіду буде сприяти осмисленню нинішньої державно-правової дійсності. При цьому має враховуватися потреба збалансованого і динамічного розвитку юридичної науки в Україні з огляду на особливості того становища, у якому перебуває українська держава і право на даному етапі. Дотримання цих умов дало б змогу уникнути помилок у майбутньому та мінімізувати уже завдану ними шкоду.

Радянський період інституту прокуратури був майже ідентичний для всіх нині існуючих країн на пострадянському просторі. Слід зазначити про серйозність впливу державного ладу того часу, зокрема на прокуратуру.

Істотною ознакою діяльності прокуратури була тенденція до постійного розширення повноважень прокурорів. І передусім повноважень зі здійснення загального нагляду за законністю.

Україна одна з перших на пострадянському просторі в 1991 році прийняла Закон «Про прокуратуру», а 1996 року - Конституцію. Свою діяльність прокуратура України здійснювала в складний період глобальних змін у всіх галузях суспільного та державного життя.

Згідно зі ст. 121 Конституції України прокуратура становить єдину централізовану систему, на яку покладено: у сфері кримінальної юстиції - підтримку державного обвинувачення, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

Поза сферою кримінальної юстиції перебуває функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. І, як тимчасові, у Перехідних положеннях Конституції зберігаються ще дві функції – це нагляд за додержанням і застосуванням законів, а також досудове слідство.

Сучасний етап розвитку української державності диктує необхідність подальшої оптимізації

Право

системи прокуратури і її функцій. Процес реформування повинен мати системний, комплексний і науково обґрунтований характер. Враховувати демократичні цінності, але реалізовуватися так, щоб не розгубити той позитивний досвід, що напрацьований десятиліттями. Прокуратура повинна залишатися стрижнем, що буде персоніфікувати правоохоронну систему держави і задавати тон у її роботі. Упровадження навіть найпозитивнішого зарубіжного досвіду повинне бути спрямоване на створення ефективнішого механізму функціонування системи кримінальної юстиції, а не навпаки - її руйнування.

Тому нині на порядку денному головне питання реформування – визначення ролі і місця прокуратури в системі органів влади [19].

І відповідь на нього майже готова – це реформа кримінальної юстиції та нова редакція Кримінального процесуального кодексу України. Його проект отримав позитивну оцінку експертів Ради Європи.

На їхню думку, Кримінальний процесуальний кодекс - це революція у сфері правовідносин між людиною та державою, один із кращих Кодексів у Європі. Він включає демократичні процесуальні інститути гуманістичної спрямованості, створені людською цивілізацією.

Прийняття Кримінального процесуального кодексу Президент України оцінює як позитивний імпульс для розвитку нашої країни, один із кроків на шляху демократизації суспільства, захисту прав людини, зміцнення принципу верховенства права.

Новий КПК кардинально знижує процесуальний формалізм, посилює змагальність процесу, підвищує ефективність гарантій прав учасників кримінального судочинства.

На рівні процесуального закону регулюється проведення негласних слідчих (пошукових) дій, результатом яких є отримання доказової інформації. Посилено судовий контроль за розслідуванням кримінальних справ. Виключено можливість повернення справи судом на додаткове розслідування. Визначено, що на п'ять років досудове слідство ще залишається в органах прокуратури.

Слідчі прокуратури будуть проводити розслідування з кримінальних справ стосовно суддів, працівників правоохоронних органів і високопосадовців. Уводиться спрощений порядок початку досудового розслідування. Скасовується стадія порушення кримінальної справи. Заяви і повідомлення про злочини реєструються в Єдиному реєстрі досудових розслідувань. Ведення реєстру покладене на прокуратуру.

Прокурор здійснює процесуальне керівництво під час розслідування кримінальних справ. За ним залишається право передавати справи від одного слідчого іншому, а також скасовувати незаконні рішення слідчого.

Процесуальне закріплення отримали такі процедури, альтернативні кримінальному переслідуванню, як примирення й угода про винність. Через півроку після прийняття нового КПК він почне діяти.

Перебудова системи кримінальної юстиції зумовлює прийняття нового закону про прокуратуру та напрацювання адекватної концепції прокурорської діяльності як у сфері кримінального судочинства, так і поза її межами. Однак згідно з логікою законотворчого процесу питання оновлення цього законодавства має з'ясуватися після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України. Оскільки основні положення закону про прокуратуру безпосередньо пов'язані з тим, як законодавець визначить роль прокурора в кримінальному судочинстві.

З ініціативи Глави держави розпочався процес гуманізації кримінальної відповідальності. Після глибокого аналізу кримінального законодавства Генеральна прокуратура України зробила висновок про доцільність декриміналізації деяких злочинів, насамперед у господарській діяльності. Це стосується, зокрема, виключення 17 складів нетяжких злочинів зі сфери Кримінального кодексу (товарна контрабанда, фальсифікація засобів виміру, заняття забороненими видами господарської діяльності тощо).

У 29 злочинах, покарання за які передбачало обмеження або позбавлення волі, його замінено на штраф.

Слід також зупинитися на реформуванні функції прокуратури поза сферою кримінальної юстиції.

У більшості країн-членів Ради Європи органи прокуратури в різних формах здійснюють діяльність поза кримінальною юстицією, тобто забезпечують захист прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів. Це стосується і колишніх республік Радянського Союзу – Азербайджану, Вірменії, Латвії, Литви, Росії, органи прокуратури яких мають аналогічні із прокуратурою України повноваження в цій сфері.

Із трохи меншим обсягом повноважень прокурорський нагляд за виконанням і дотриманням законів здійснюється в Андоррі, Болгарії, Італії, Молдові, Сербії, Словенії, Угорщині, Хорватії та в інших країнах.

Діяльність прокуратури України поза сферою кримінальної юстиції (представництво в суді інтересів громадян або держави та нагляд за дотриманням і виконанням законів) орієнтована на правозахист.

Важливою ознакою демократичної правової держави є розгалужений і багаторівневий комплекс юридичних гарантій додержання конституційних прав людини, який включає можливість обирати будь-який найзручніший і найоптимальніший спосіб їх захисту. І прокуратура повинна посісти власне місце в цій системі.

Те, що відбувається переорієнтація прокуратури України, проявляється насамперед у практичних кроках з удосконалення прокурорської системи. Як приклад, недавнє створення Дніпровської екологічної прокуратури на правах обласної для забезпечення комплексного нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в басейні головної життєвої артерії України – річки Дніпро.

При цьому відповідно до резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 року функція прокуратури України з нагляду за дотриманням і застосуванням законів визнана такою, що не відповідає європейським стандартам. У процесі посилення захисту прав громадян від зайвого державного впливу зазначена функція нагляду визначена як форма правозахисної діяльності. При цьому планується скасувати існуючі акти реагування прокуратури: припис, протест, постанову про притягнення до дисциплінарної відповідальності, – І ввести уніфікований документ прокурорського реагування - подання. Призупинення незаконного акта, рішення або дій юридичних і посадових осіб матиме місце лише у випадку звернення прокурора до суду. Уся діяльність прокуратури за межами кримінальної юстиції буде орієнтована на ухвалення остаточного рішення

Окрім того, прокуратура координуватиме діяльність органів державного контролю при здійсненні ними контрольних заходів.

Нині підготовлено проект рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи про роль прокуратури поза кримінальною юстицією. Цей міжнародний документ визначає межі діяльності прокуратури при здійсненні повноважень за сферою кримінальної юстиції.

Зважаючи на вищесказане, можна дійти висновків:

1. Роль прокуратури за роки незалежності України зазнала суттєвих змін, які були спрямовані на трансформацію вітчизняної моделі прокуратури, розвиток її правозахисного потенціалу у сфері охорони прав і свобод людини і посилення позицій у системі забезпечення національної безпеки.

Разом із тим, конституційно-правовий статус і функції прокуратури потребують подальшого вдосконалення з огляду на соціально-економічні, політичні й правові зміни у житті країни. Реформування прокуратури має бути комплексним, системним і науково обґрунтованим, базуватися на цінностях демократичного суспільства, міжнародних зобов'язаннях України, враховувати особливості історичного розвитку країни та її правової системи. Це питання потребує відкритої дискусії із залученням широких кіл юридичної та наукової громадськості, експертів Ради Європи. Слід всебічно оцінити сучасний стан органів прокуратури України, передбачивши затвердження концептуальних засад і належне ресурсне забезпечення вказаних процесів.

2. При визначенні нових завдань прокурорської діяльності під час проведення реформ необхідно керуватися принципами: оптимізації співвідношення потреб та інтересів людини, суспільства й держави; безумовного дотримання вимог Конституції України і законів України. З метою створення оптимальної інституціональної моделі прокуратури та забезпечення її ефективного функціонування варто докласти зусиль до оновлення законодавчої бази - внесення відповідних змін до Конституції судом.

Україні, прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру».

3. Ефективність застосування поза сферою кримінальної юстиції прокурорських засобів досудового захисту прав і свобод людини та інтересів держави свідчить про доцільність існування обмеженої законом правозахисної діяльності прокуратури як розумної альтернативи іншим правозахисним механізмам. При цьому законодавче визначення підстав і порядку реалізації правозахисних повноважень прокурора дасть змогу окреслити чіткі межі реалізації правозахисної функції прокуратури та забезпечити її відповідність принципам правової держави.

4. Важливим для реформування органів прокуратури України є вдосконалення гарантій незалежності прокурорів, оптимізація їх повноважень; встановлення порядку призначення, строку повноважень і процедури звільнення Генерального прокурора України. Потрібно розглянути питання про скасування інституту висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України, що за своєю сутністю є формою певного політичного впливу на цю посадову особу.

5. Варто прискорити прийняття Кодексу професійної етики і поведінки прокурора, яким мають визначатись основні моральні принципи і норми діяльності та поведінки прокурорів.

Література

1. Прокуратура України [Електронний ресурс.] – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki_
2. Подкопаєв С. Мета та завдання прокуратури на сучасному етапі / Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року); [редкол. : Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2012. - С. 89–93.
3. Настольная книга прокуроров. – М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка : изд-во «Экслит», 2002. – С. 34.
4. Мета – те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль / Завдання - наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи. Інше значення - мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити (див. : Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2003).
5. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М.І. Мичко. – Донецьк : Донеччина, 2001.
6. Косюта М.В. Прокуратура України : навч. посіб. / М.В. Косюта. – К. : Знання, 2010.
7. Аврутин Ю.Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации / Ю.Е. Аврутин, В.Я. Кикоть, И.И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
8. Невзоров І.Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.Л. Невзоров. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2003.
9. Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации : моногр. / Н.Н. Карпов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007.
10. Бессарабов В.Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. – М. : Городец, 2007. – С. 20–21.
11. Росинский В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В.В. Росинский. – М. : Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2007.
12. Пашук Т.І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т.І. Пашук. – Львів : Львівський національний університет ім. І. Франка, 2006.
13. Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. На здобуття наук, ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / О.В. Пушкіна, – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2008.
14. Тацій Л.В. Юридична природа адвокатури в системі захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Л.В. Тацій. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2008.
15. Про міліцію: закон України від 20 грудня 1990 року № 565–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
16. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 року № 2229–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
17. Про адвокатуру: закон України від 19 грудня 1992 року № 2887–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.

18. Беляев В.П. Прокуратура и прокурорский надзор в России / В.П. Беляев. – Белгород : БУПК, 2003.
19. Серета Г. Историчний розвиток і сучасні проблеми діяльності органів прокуратури / Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року); [редкол. : Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2012. – С. 12–45.

The basic stages of becoming and aspects of development of office of public prosecutor in independent Ukraine are considered.

Keywords: *the stages of becoming of office of public prosecutor, function of office of public prosecutor, aim and tasks of activity of office of public prosecutor, supervision, new Criminal code of practice, presentation.*

Рассмотрены основные этапы становления и особенности развития прокуратуры в независимой Украине.

Ключевые слова: *этапы становления прокуратуры, функции прокуратуры, цель и задачи деятельности прокуратуры, надзор, новый Криминальный процессуальный кодекс, представление.*

УДК 334.06.01:339.56:332.122

Р.В. Каленяк,

*Здобувач Національного педагогічного університету
ім. М.П. Драгоманова*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ КЛАСТЕРИЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

У статті проведено аналіз сучасного стану адміністративно-правового забезпечення щодо створення та розвитку кластерних інноваційних економічних структур.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, правове регулювання, інноваційна інфраструктура, кластери промисловості, міжрегіональні кластери, транскордонні кластери, інноваційні кластери.*

Глобалізація світової економіки, зростання міжнародної конкуренції привели до появи нової виробничої інноваційної моделі, у межах якої всі учасники виробництва прагнуть об'єднатись у кластерну структуру, щоб успішно просувати свою продукцію та конкурувати на світовому ринку. Кластерний розвиток економіки країни у формі територіально-галузевих чи інтеграційних об'єднань є однією з характерних ознак сучасної інноваційної економіки [1–7].

Для України кластеризація може стати одним із шляхів розбудови економіки та підтримки її на належному рівні в системі світових господарських відносин. Нині на державному рівні створено лише законодавчу базу, якою встановлено організаційно-правові форми об'єднань підприємств і наявні передумови для формування нових виробничих систем (кластерів) у різних сферах господарської діяльності, однак немає визначення поняття "кластер" із врахуванням специфіки окремих галузей економіки, як і не встановлено його види та конкретні заходи щодо створення.

Законодавство України з інноваційної діяльності поки що не забезпечує повномасштабного правового регулювання суспільних відносин, які виникають

у процесі розробки, створення та поширення інноваційної продукції. Воно ще не стало належним правовим підґрунтям для переходу держави до інноваційної моделі економічного розвитку. Національне законодавство у сфері інновацій не має системного характеру, у ньому домінують численні розрізнені підзаконні нормативно-правові акти. Має бути проведена систематизація існуючого інноваційного законодавства, а також його поповнення і подальший розвиток.