

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ



В.В. Сухонос В.П. Лакизюк
Л.Р. Грицаєнко М.В. Руденко

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ

АКАДЕМІЧНИЙ КУРС

Підручник

За заг. ред. к.ю.н., доцента, почесного
працівника прокуратури України,
державного радника юстиції третього класу В.В. Сухоноса

Затверджено Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів вищих навчальних закладів



Суми 2005
Університетська книга

УДК 343.163(477)(075.8)
ББК 67.72(4УКР)я73
П80

Рекомендовано до друку вченими радами Академії прокуратури України при Генеральній прокуратурі України (протокол № 10 від 31.03.05) та УАБС НБУ (протокол № 11 від 02.06.05)

Рецензенти:

Давиденко А.М., д.ю.н., професор;
Михайленко О.Р., д.ю.н., професор, заслужений юрист України;
Святоцький О.Д., д.ю.н., професор, член-кор. АПРН України, заслужений юрист України

Гриф надано Міністерством освіти і науки України.
Лист № 14/18.2-1078 від 16.05.05.

Автори:

Сухонос В.В., к.ю.н., доцент (вступ, розділи I, IV, V, VI, VIII, IX); Лакизюк В.П., ст. радник юстиції, засл. журналіст України (розділи I (1.2), II, III, VII), Грицаєнко Л.Р., к.ю.н., доцент (розділ IX 9.3.1), Руденко М.В., д.ю.н., професор (розділи IX 9.3.2–9.3.4)

П80

Прокуратура України: Академічний курс: Підручник / В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко; За заг. ред. к.ю.н., доцента В.В. Сухоноса. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 566 с.

ISBN 966-680-223-6

У підручнику системно викладено еволюцію прокуратури, існування якої пояснюється об'єктивною необхідністю контролю за виконанням і дотриманням законів – від часу її зародження і до наших днів: у стародавньому світі, за часів царизму, Української Центральної Ради, Гетьманату, Директорії, радянського та пострадянського періодів. Аналізуються ключові моменти розбудови органів прокуратури: місце, роль, принципи організації та діяльності, функції, повноваження, тенденції розвитку.

Підручник розрахований на студентів вищих юридичних навчальних закладів, практичних і наукових працівників.

ББК 67.72(4УКР)я73

ISBN 966-680-223-6

© Сухонос В.В., Лакизюк В.П.,
Грицаєнко Л.Р., Руденко М.В.,
2005
© ТОВ «ВТД «Університетська
книга», 2005

З М І С Т

Список використаних скорочень	8
Вступ	10
Розділ 1. Прокуратура як об'єкт державотворення	16
1.1. Предмет, система і основні поняття курсу «Прокуратура України»	16
1.1.1. Прокуратура в державно-правовій системі України	16
1.1.2. Предмет і система курсу «Прокуратура України»	17
1.1.3. Основні поняття курсу «Прокуратура України»	18
1.1.4. Конституційні засади діяльності прокуратури	19
1.2. Зародження функцій прокурорського нагляду	21
1.2.1. Прокурорський нагляд у Римській імперії	21
1.2.2. Примітивні форми прокурорського нагляду в Давньому Китаї	27
1.2.3. Прокуратура Франції в епоху Середньовіччя	28
Розділ 2. Первісні функції прокурорського нагляду в Україні	38
2.1. На зорі української історії	38
2.2. В епоху Великої грецької колонізації	43
Розділ 3. Інститут прокуратури на українських землях у XIV–XIX ст.	56
3.1. У складі Великого князівства Литовського та Речі Посполитої	56
3.2. Козацькі традиції правотворення і прокуратура	61
3.3. Головний прокурор Росії – з українського роду	63
3.4. Прокурори-фаворити і... комерсанти	68
3.5. «... і на сторожі державних інтересів»	72
3.6. Прокурори в судових процесах	77

Розділ 4. Прокуратура Російської імперії (1722–1917)	83
Розділ 5. Прокуратура в період української революції (1917–1921 рр.)	123
Розділ 6. Становлення і розвиток радянської прокуратури (1917 – поч. 1930-х рр.)	144
6.1. Політико-правові передумови виникнення та розвитку прокуратури	144
6.2. Функції прокуратури	179
6.3. Кадрове забезпечення органів прокуратури	225
Розділ 7. Українська прокуратура в роки голодоморів та масових репресій	268
7.1. Голодомор 1921–1922 років в Україні і діяльність наглядових органів	268
7.2. Геноцид проти народу України в 1932–1933 роках і роль у цьому прокуратури	273
7.3. Прокурорський нагляд і незаконні масові репресії 1937–1938 рр.	284
Розділ 8. Прокуратура України в централізованій системі радянської прокуратури (поч. 1930-х – 1991 рр.)	303
8.1. Прокуратура УРСР в умовах радянської адміністративно-командної системи (поч. 1930-х – поч. 1950-х рр.)	303
8.2. Прокуратура УРСР у період десталінізації і застою (поч. 1950-х – поч. 1980-х рр.)	339
8.3. Прокуратура України у період перебудови (друга половина 1980–1991 рр.)	356
Розділ 9. Прокуратура незалежної України	376
9.1. Роль та місце інституту прокуратури в системі органів державної влади	376
9.2. Система органів прокуратури і її структура	391
9.3. Функції та повноваження Прокуратури України	412
9.3.1. Підтримання державного обвинувачення в суді	425
9.3.2. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві	456

9.3.3. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в господарському судочинстві	478
9.4. Форми та методи діяльності Прокуратури України	527
Додатки	562
Генерал-прокурори Російської імперії (з 1802 р. – одночасно і міністри юстиції)	562
Керівники Прокуратури України (1917–2005 рр.)	563
Головні категорії людських втрат в Україні 1921–1947 рр.	565
Динаміка чисельності населення української національності в СРСР (за даними всесоюзних переписів)	565

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ СКОРОЧЕНЬ

АМСРР – Автономна Молдовська Соціалістична Радянська Республіка

АРК – Автономна Республіка Крим

АРСР – Автономна Радянська Соціалістична Республіка

ВКП(б) – Всеросійська комуністична партія більшовиків

ВНК – Всеросійська надзвичайна комісія

ВР – Верховна Рада

ВТУ – Виправно-трудова установа

ВУНК – Всеукраїнська надзвичайна комісія

ВУЦВК – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет

ВЦВК – Всеросійський центральний виконавчий комітет

ВЦРПС – Всесоюзна центральна рада професійних спілок

ГубКК – Губернська контрольна комісія

ГУЛАГ – Головне управління таборів

ДАОО – Державний архів Одеської області

ДАХО – Державний архів Харківської області

ДПУ – Державне політичне управління

ЄВТ – Єдиний верховний трибунал

ЗЗ СРСР – Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду СРСР, що видається при управлінні справами РНК СРСР. Збірник законів та наказів робітничо-селянського уряду СРСР, що видається при управлінні справами РНК СРСР і Ради праці та оборони СРСР

ЗЗ УСРР – Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України

ЗУ УСРР – Збірник узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України

КДБ – Комітет державної безпеки

КК – Кримінальний кодекс

КП(б)У – Комуністична партія більшовиків України

КПК – Кримінально-процесуальний кодекс

КПРС – Комуністична партія Радянського Союзу

МВС – Міністерство внутрішніх справ

МДБ – Міністерство державної безпеки

МТС – машинно-тракторна станція

неп – нова економічна політика

НК – Народний комісаріат

НК РСІ – Народний комісаріат Робітничо-селянської інспекції

НКВС – Народний комісаріат внутрішніх справ

НКП – Народний комісаріат праці

НКШС – Народний комісаріат шляхів сполучення

НКЮ – Народний комісаріат юстиції

ОВК – окружний виконавчий комітет

ОДПУ – Об'єднане державне політичне управління

ПВР – Президія Верховної Ради

РМ – Рада Міністрів

РНК – Рада народних комісарів

СЗ СССР – Сборник законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР, издаваемых при управлении делами СНК СССР

СНК – Совет народных комиссаров

СУ РСФСР – Собрание законов и распоряжений рабочего и крестьянского правительства

СУ УССР – Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины

УВО – Український військовий округ

УНКВС – Управління народного комісаріату внутрішніх справ

УНР – Українська народна республіка

ЦВК – Центральний виконавчий комітет

ЦДАВО України – Центральний державний архів вищих органів державної влади та управління України

ЦК – Центральний комітет

ЦК РКП(б) – Центральний комітет Російської комуністичної партії більшовиків

ЦКК – Центральна контрольна комісія

ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс

ВСТУП

Закони не вічні. «Єдиний, хто не втомлюється, – час», стверджує відома поетеса¹. У безлічі народів, що хвиля за хвилею прокотилися землями древньої Оріяни, мінялися не лише побут, мова, культура та звичаї. Для кожної з цивілізацій, що будь-коли поселялися на теренах України, закони стали суголосними добі, тим соціальним відносинам, що побутували серед населення. Ставши на захист станово-кастової системи правителів стародавньої Скіфії, право усталилось за часів Київської Русі, у період становлення східнослов'янської державності. Удосконалений урядовцями великого Володимира «Закон Земляний» змінив «Руська Правда» пори Олеговичів – князів Олега (засновника династії) та Ігоря. Продовжила тогочасні законотворчі традиції «Руська правда» – перший писемний правовий кодекс. А наступники Ярослава Мудрого, значно розширивши та деталізувавши давньоруське право, підготували нову редакцію кодексу – «Правду Ярославичів».

Литовсько-Руська держава, що стала прямою наступницею Київської Русі, набагато більше наблизилася до тогочасних європейських стандартів права та судочинства. «Статути Великого князівства Литовського» 1529, 1566 та 1588 рр. закріпили правове становище привілейованих станів. Ці документи засвідчили, що «державна увага до охорони шляхетських прав і привілеїв стала більш кваліфікованою»², а функції, які можна було віднести до прокурорського нагляду, набули вищого рівня.

Поділ українських земель між різними державами, несприятлива геополітична ситуація негативно вплинули на процес державотворення в Україні. На тернистому шляху до демократії нашому народові доводилося долати тоталітаризм і авторитаризм, монархізм і абсолютизм, що з кінця XVII ст. були перенесені на етноукраїнські землі.

Входження України до складу Московської держави започаткувало «поступовий, але неухильний процес втрати Українською державою своїх етнічних рис, ліквідації цілих суспільно-політичних інституцій»³. Відповідно до стандартів Російської імперії на теренах України реформувалось і право.

Тогочасні організація державної влади, пануюча ідеологія та розвиток суспільної самосвідомості обумовлювали функції нагляду та прокуратури загалом. Набувши зародкових форм, ці

функції спочатку беззастережно слугували родоплемінній знаті, а потім, упродовж віків, нормативні акти непорушно стояли на сторожі інтересів багатих, захищали їхню власність, гарантували правлячій еліті політичні права.

Час змінював суспільство, а відтак – і правову систему. Трансформації зазнали і погляди щодо місця та ролі інституту прокурорського нагляду в системі органів державної влади.

Автори підручника мають власні підходи до періодизації історії прокуратури України, розвитку її наглядових процесів. На противагу заідеологізованим дослідженням, де усталено однобоко подавався погляд на механізм функціонування прокурорського нагляду, у пропонованій книзі встановлюються істинні причини наслідкових зв'язків між суспільними подіями і моделлю прокуратури за різних часів.

Радянські дослідники традиційно розглядали прокуратуру в СРСР і соціалістичних країнах як систему державних органів, що здійснювали нагляд за «точним» виконанням законів. За твердженнями тогочасних істориків, ці спеціальні органи створювались в Україні «для нагляду за додержанням революційної законності»⁴. Прояснити відмінність «революційної» законності від звичайної ніхто зі згаданих правознавців так і не спромігся. Більше того, теоретики радянської доби вбачали «істотні» відмінності між прокуратурами СРСР і капіталістичних країн. Останню вони тлумачили як один з органів буржуазної держави, що головним чином здійснював функції кримінального переслідування та підтримання обвинувачення у суді.

У чому полягали відмінності «органів радянської прокуратури» і прокуратур зарубіжних країн – на це запитання і намагаються відповісти автори підручника. Найсуттєвіша з них пов'язана з тими катастрофічними процесами, в які дала себе втягнути прокуратура радянської доби. У 30-х і 40-х рр. минулого століття цей орган став настільки заполітизованим та репресивним, що жодна каральна акція держави під назвою СРСР, як правило, не проводилася без участі прокурорів. Радянські дослідники, всупереч реаліям, розглядали прокуратуру як суто прогресивний «спеціальний» орган. Що приховувалось під поняттям «спеціальний» – на це запитання автори пропонують свою версію-відповідь.

Висвітленню історії органів прокуратури України присвячено небагато досліджень, серед яких можна назвати, зокрема, і роботи Ю.М. Грошевого⁵ та П.В. Шумського⁶, М.І. Мичка⁷. Позитивним у цих джерелах є те, що автори дослідили розвиток

інституту прокуратури в Україні, починаючи із зародження функцій прокурорського нагляду. Утвердження першооснов прокурорського нагляду в Україні дослідники, як правило, датують епохою російського імператора Петра I, який 1722 р., взявши на озброєння французьку назву «прокуратура», наказав утворити ефективний контрольний орган – «око государево», що наглядав би за Сенатом. Але деякі вчені вважають, що історія української прокуратури, а точніше зародження її функцій, має значно давніші традиції, що сягають у глибину століть⁸.

Незважаючи на те що необхідність існування інституту прокуратури в сучасній Українській державі є загально визнаною, проблема оптимальної моделі прокуратури залишається відкритою. Вона ускладнюється тим, що перехідний період до справді правової держави з розвинутою ринковою економікою, орієнтованою на задоволення потреб людини, обіцяє бути досить тривалим. Водночас із трансформацією всього державного апарату має змінюватись і прокуратура. Яким цей інститут повинен бути сьогодні, у майбутньому? Відповісти на ці складні запитання можна лише за умов чіткого визначення місця прокуратури в механізмі держави, а також факторів, що обумовлюють це місце.

У підручнику робиться спроба осмислити процеси розвитку прокуратури на теренах України від часу її заснування і до наших днів. Аналізуються також ключові моменти розбудови органів прокуратури: місце, роль, принципи організації та діяльності, функції і повноваження. При цьому інтерес викликає не історія інституту прокуратури як така, а ті фактори, що обумовлювали конкретну функціональну модель прокуратури за різних часів. До таких факторів, зокрема, належать і організація державної влади в цілому, і пануюча в державі ідеологія, і рівень розвитку суспільної самосвідомості населення країни тощо.

Зазначений підхід дає можливість використати досвід минулого для визначення місця прокуратури в механізмі держави в майбутньому. Зрозуміло, що побудова ідеальної моделі – мрія здійснення – неможлива, але можливе формування принципів, тенденцій розвитку. Отже, реальним стає визначення цілей і завдань, які потрібно вирішувати в процесі реформування прокуратури.

Хоч історичний шлях прокуратури був непростим, він дає багато матеріалу для дослідників. За порівняно невеликий термін наша держава пройшла шлях від напівфеодально-напіввласницького ладу через капіталістичний і соціалістичний устрій до демократичної республіки з парламентсько-президентською

формою правління, пережила декілька революцій, судових та адміністративних реформ, відчула на собі наслідки страшних соціальних катаклізмів. Але завжди у її механізмі знаходилося місце для прокуратури. Існування цього органу в усі часи пояснюється об'єктивною необхідністю контролю за виконанням і дотриманням законів, у яких завжди відбивалася воля носія влади. Але функції та організаційна побудова органів прокуратури постійно перебували в тісному взаємообумовлюючому зв'язку з організацією влади в державі. Виявленню цих закономірностей у підручнику відведене чільне місце.

Слід підкреслити, що автори мали на меті системно дослідити еволюцію функцій прокурорського нагляду та органів прокуратури в Україні від найдавніших часів, часів царизму, Української Центральної Ради (Української Народної Республіки), Української Держави (Гетьманату) і відновленої УНР (Директорії) у 1917–1919 рр., радянського та пострадянського періодів.

Історичний і порівняльний аналіз правових джерел у сфері прокурорської діяльності та практики прокурорського нагляду за різних політичних і соціально-економічних умов України дає змогу наголосити як на позитивних, так і негативних здобутках у формуванні моделі прокуратури.

В основу видання покладено праці вітчизняних і зарубіжних вчених, нормативно-правові акти України та інших держав, а також практику роботи прокуратури.

Варто зазначити і таке.

У пострадянський час (1991–2005), коли теорія «перетікання капіталів» заволоділа умами державних можновладців, прокуратура України, на жаль, не завжди виявляла себе належним чином.

«Якщо українське суспільство не буде над усе консолідуватися швидше, а держава не стане демократичною, соціальною і правовою (саме в цьому її сила, а не в чисельності каральних органів), – справедливо вважає М.І. Михальченко, – то системна трансформація суспільства і держави не матиме історичного вектора, а Україна стане іграшкою в бурхливому морі історичного простору й часу»⁹.

Президентські перегони, а особливо помаранчева революція 2004 р., яскраво засвідчили, що в Україні сформувалося не «суспільство політично, економічно й духовно втомлених людей»¹⁰, а консолідована нація, згуртована навколо ідеї побудови суверенної демократичної держави.

Як і всі державні органи, прокуратура не залишилась осторонь процесів реформування. За цей період напрацьовано досить

помітний досвід організації діяльності цього інституту в незалежній державі, здійснено низку наукових досліджень з притаманних прокуратурі проблем. Але чіткої, науково обґрунтованої концепції розвитку прокуратури досі немає, що не сприяє поліпшенню стану законності в державі.

Проте, спираючись на засади демократії та принцип верховенства права і закону, прокуратура поступово стає важливим інститутом державності. Втілюються нові підходи до визначення місця та ролі цього органу в житті українського суспільства, що обрало на майбутнє парламентсько-президентську форму правління. Послідовно впроваджуються конституційні положення та приписи законів. Є підстави стверджувати, що право міцно увійде в життя громадян соборної України.

Хочеться вірити – й назажди...

Як бачимо, курс «Прокуратура України» як самостійна правова дисципліна включає в себе насамперед знання про основні принципи організації і діяльності прокуратури України у різні часи з приводу зміцнення законності, забезпечення соціальної справедливості, а також захисту прав і свобод людини і громадянина.

У підручнику розкриваються повноваження, компетенція, форми і методи діяльності органів прокуратури.

При висвітленні окремих аспектів діяльності прокурорів подаються посилання на відповідні накази та вказівки Генерального прокурора України, які мають відкритий характер, а тому їх слід використовувати повною мірою при підготовці курсових та дипломних робіт.

Висновки і рекомендації, що мають місце в підручнику, базуються на позитивному досвіді роботи органів прокуратури у різних сферах та в різні часи.

Глибоке і всебічне вивчення проблем прокурорського нагляду є можливим лише в умовах правильної організації роботи самих студентів.

Майбутній юрист повинен бути добрим оратором. Тому ще до призначення в органи прокуратури студент не тільки повинен вивчити теоретичні основи ораторського мистецтва, а й оволодіти методикою виступів у судах, підтримуючи державне обвинувачення з кримінальних справ або надаючи висновки з цивільних чи господарських справ.

При вивченні названого предмета необхідно мати на увазі, що у зв'язку з проведенням судової, адміністративної та правової реформ будуть змінюватись і закони про діяльність проку-

ратури. На підставі цього в історичний відрізок часу будуть змінюватись і накази та вказівки Генерального прокурора України з традиційних галузей нагляду та основних напрямків діяльності органів прокуратури.

Примітки

- ¹ Костенко Ліна. Життя іде і все без коректур // Живиця: Хрестоматія української літератури ХХ ст.: У 2 кн. – Кн. 2 / За ред. М.М. Конончука. – К.: Твім інтер, 1998. – С. 394.
- ² Статути Великого князівства Литовського: У 3 т. – Одеса: Юридична література, 2003. – Т. II: Статут Великого князівства Литовського 1566 року. – С. 428.
- ³ Все про Україну: У 2 т. / Ред. кол.: В. Смолій (голова), І. Дзюба, І. Драч та ін. – К.: Видавничий дім «Альтернативи», 1998. – Т. 1. – С. 235.
- ⁴ Історія Української РСР / За ред. О.К. Касименка. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – Т. 2. – С. 271.
- ⁵ Грошевой Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні. – К., 1993.
- ⁶ Шумський П.В. Прокуратура України. – К.: Вентурі, 1998. – С. 336.
- ⁷ Мичко М.І. Прокуратура України: Роль і місце у системі державної влади. – Донецьк, 1999.
- ⁸ Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34–35.
- ⁹ Михальченко М.І. Quo vadis Ukraine?: Політична історія України. ХХ століття: У 6 т. / Редкол.: І.Ф. Курас (голова) та ін. – К.: Генеза, 2002–2005. – Т. 6. – С. 668.
- ¹⁰ Там само. – С. 666.

Прокуратура як об'єкт державотворення

1.1. Предмет, система і основні поняття курсу «Прокуратура України»

1.1.1. Прокуратура в державно-правовій системі України

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 липня 1996 р., у статті 6 визначила, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову¹.

У системі органів державної влади прокуратура України займає неоднозначне положення. Згідно з Законом України «Про прокуратуру» остання являє собою єдину централізовану систему органів, які разом з іншими функціями ще продовжують здійснювати нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів, що є самостійною конституційною формою державної діяльності².

В умовах України, що склалися після «помаранчевої революції», прокуратура виконує функції одного з елементів системи стримувань і противаг у механізмі поділу влади. Вона встановлює та вживає заходів щодо усунення будь-яких порушень законів. Одночасно всією своєю діяльністю прокуратура сприяє взаємодії гілок влади, їх узгодженому функціонуванню як єдиної державної влади. Зрозуміло, що остання повинна бути зацікавленою у збереженні та зміцненні законності, забезпечити яку повинна саме прокуратура³.

Суб'єктами нагляду є, по-перше, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори, по-друге, заступники, старші помічники й помічники прокурорів, начальники управлінь та відділів прокуратур різного рівня, і, по-третє, старші прокурори та прокурори управлінь і відділів⁴.

Президент України, виконуючи функції глави держави, взяв на себе відповідальність за стан законності й правопорядку, а також боротьби з корупцією. Саме тут прокуратура повинна стати важливою опорою президентської влади в її зусиллях щодо подолання правового нігілізму у суспільстві та зміцнення законності. Більш детально відносини між прокуратурою та органами законодавчої, виконавчої і судової влади розглядаються у відповідному розділі.

Слід зазначити, що однією із суттєвих причин, які сприяють виникненню кризових ситуацій у суспільстві, є недостатньо ефективний контроль за виконавчою дисципліною, дотриманням законів, інших нормативних актів, а також судових рішень. Тому встановлення оптимального співвідношення функцій прокуратури та органів, що здійснюють контрольні повноваження, буде важливим засобом вирішення зазначеної проблеми.

Не можна не погодитися з В.І. Басковим, який вважає, що прокуратура є універсальним органом правозахисту тому, що постійно стоїть на варті законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому⁵.

Таким чином, прокуратура є необхідним та ефективно працюючим державним органом, що забезпечує, у тому числі, поділ і взаємодію гілок влади.

1.1.2. Предмет і система курсу «Прокуратура України»

Предметом курсу «Прокуратура України» є правові норми, що визначають призначення, функції, завдання, принципи, а також повноваження прокурора при здійсненні наглядової діяльності.

Вивчення цих норм, питань теорії і практики їх застосування є основною метою цього курсу. Але, виходячи з того що він пропонується студентам вищих навчальних закладів, його зміст розрахований на отримання більш широких уявлень про прокуратуру України, у тому числі про історію її виникнення і розвитку, про роль прокуратури в суспільстві в різні часи її існування.

Курс «Прокуратура України» тісно пов'язаний з іншими юридичними дисциплінами: теорією держави і права, конституційним правом України, а також з курсом «Правоохоронні органи України» тощо.

Так, в теорії держави і права прокуратура розглядається як орган, що забезпечує законність і правопорядок, а прокурорський нагляд – як один із видів державної діяльності.

Конституційне право України передбачає вивчення норм, що визначають основні положення організації прокуратури.

Однак здебільшого курс «Прокуратура України» пов'язаний з навчальною дисципліною «Правоохоронні органи України», адже одна з тем останньої присвячена прокуратурі, її функціям, завданням, системі органів, питанням організації. Втім слід зазначити, що метою вивчення дисципліни «Правоохоронні органи України» є лише засвоєння загального уявлення про них.

Курси цивільного, кримінального, господарського права й процесу висвітлюють повноваження прокурора в цивільному, кримінальному і господарському судочинстві відповідно.

Курс «Прокуратура України» має зв'язок з іншими дисциплінами, коли визначається предмет прокурорського нагляду стосовно конкретних завдань.

1.1.3. Основні поняття курсу «Прокуратура України»

Курс «Прокуратура України» практично ніде не розкриває свого основного поняття, тому для його засвоєння необхідно подати хоча б стисло характеристику зазначених понять.

Спочатку, щоб швидше засвоїти тему, поділимо їх на дві групи, залежно від того, є те чи інше поняття правовою категорією закону чи не згадується в ньому.

До першої групи належать «прокурор», «прокурорський працівник», «предмет прокурорського нагляду», «прокурорський нагляд», «повноваження прокурора».

Другу групу утворюють поняття «об'єкт прокурорського нагляду», «методи прокурорського нагляду», а також «акти прокурорського реагування».

Поняття «прокурор» у законах використовується в різних значеннях. По-перше, як *посадова особа, що очолює відповідну прокуратуру*, тобто це – Генеральний прокурор України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст, районів та прирівняних до них спеціалізованих прокуратур.

По-друге, це поняття може охоплювати й інших *посадових осіб органів прокуратури, які за своїми функціональними обов'язками виконують прокурорські функції*.

Так, кримінально-процесуальний кодекс у декількох статтях поняття «державний обвинувач» використовує як синонім слова «прокурор». Однак ми знаємо, що державним обвинувачем може бути і заступник прокурора, і його помічник, прокурор управління чи відділу прокуратур різного рівня.

У підручнику поняття «прокурорський нагляд» використовується як основна функція прокуратури і як назва навчальної дисципліни.

«Предмет прокурорського нагляду» визначається Законом України «Про прокуратуру» залежно від розмежування основних галузей прокурорського нагляду, тому що кожна галузь прокурорського нагляду має свій предмет.

Повноваження прокурора – це сукупність його прав і обов'язків, встановлених законом з урахуванням посадового положення та сфери діяльності.

Об'єкт прокурорського нагляду – це наукова категорія, що до цього часу не отримала однозначного визначення. Ми погоджуємося з думкою О. Чувілова, під **об'єктом прокурорського нагляду** слід розуміти державні органи, органи місцевого самоврядування, організації та установи, а також їх діяльність, що пов'язана з виконанням законів⁶.

Під **засобами прокурорського нагляду**, як зазначає О. Сухарев, розуміються передбачені законом дії і правові акти, за допомогою яких реалізуються повноваження прокурорів⁷.

Акти прокурорського нагляду – це підготовлені прокурором документи як форма його реагування на виявлені порушення закону (постанови, протести, подання тощо).

Методика прокурорського нагляду являє собою сукупність таких, що відповідають закону, прийомів і засобів найбільш ефективного виявлення і усунення порушень закону. Методики здійснення нагляду, як правило, виробляються практикою та теорією прокурорського нагляду і знаходять своє відображення в наукових роботах, методичних рекомендаціях, що надсилаються підлеглим прокурорам відповідними керівниками головних управлінь Генеральної прокуратури України, схвалених науково-методичною радою, а інколи в наказах і вказівках Генерального прокурора України.

1.1.4. Конституційні засади діяльності прокуратури

Організація і діяльність прокуратури як єдиного, самостійного, незалежного державного органу, що здійснює нагляд за точним і неухильним виконанням законів, повинна бути врегульована в повному обсязі законами України. Сьогодні цей нагляд здійснюється на підставі «Перехідних положень» Конституції України⁸.

Правові засади діяльності прокуратури також визначені у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», де прямо зазначено, що «...правову основу організації та діяльності прокуратури

становлять Конституція України, цей Закон, інші Закони України, а також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до Конституції України Генеральний прокурор у межах своєї компетенції також регулює різні аспекти організації і діяльності органів прокуратури шляхом застосування наказів та інших нормативних актів.

У ст. 121 Конституції України визначаються лише загальні засади організації прокурорської системи та її діяльності, а ст. 122 передбачає порядок призначення на посаду Генерального прокурора України.

Виходячи зі змісту зазначених статей Конституції, можна дійти висновку, що прокуратура України складає єдину централизовану систему з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим⁹.

Генеральний прокурор України призначається на посаду за погодженням Верховної Ради України і звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що тягне за собою його відставку з посади¹⁰. Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.

Відповідно до ст. 123 Конституції України повноваження, організація і порядок діяльності прокуратури України визначаються Законом України «Про прокуратуру», який був прийнятий Верховною Радою України в листопаді 1991 р. Згодом до цього Закону були внесені певні зміни. При цьому важливо відзначити, що Закон України «Про прокуратуру» передбачав організацію і порядок діяльності органів прокуратури в умовах тогочасних підходів та перетворень, що відбувалися в суспільно-політичному житті України.

Необхідно підкреслити, що конституційні засади кадрової роботи і діяльності прокуратури України передбачені не тільки в згаданих вище нормах закону. Повноваження і форми здійснення прокурорського нагляду визначаються безпосередньо або публічно і конституційними нормами про державний та суспільний устрій, про права та свободи людини і громадянина, про повноваження і компетенцію вищих органів влади, органів правосуддя, місцевого самоврядування.

Закон визначає принципи організації і діяльності прокуратури (ст. 4), функції та повноваження прокуратури (розділ III). В інших розділах Закону закріплюються норми, що характеризують окремі види прокурорського нагляду. Наприклад, у розді-

лі I викладені «Загальні положення», другий розділ передбачає «Організацію діяльності прокуратури», а в третьому розділі визначені «Функції прокуратури та інші напрямки діяльності». Четвертий розділ присвячений «Кадрам прокуратури», а п'ятий – «Правовому захисту працівників прокуратури». «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення прокуратури» розглядається в шостому розділі. VII і VIII розділи присвячені іншим питанням діяльності прокуратури.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України видає обов'язкові для виконання всіма працівниками органів прокуратури накази, вказівки, розпорядження, положення та інструкції, що регламентують питання організації діяльності системи прокуратури України, а також порядок реалізації заходів матеріального та соціального забезпечення.

1.2. Зародження функцій прокурорського нагляду

1.2.1. Прокурорський нагляд у Римській імперії

Прокурор (прокуратор) – запозичене з французької мови (*procureur*) слово, яке є похідним від латинського *procurer* («діставати», «здобувати», «підключатися»), що виникло з латинського *procurator* («підключуюся, керую») ¹¹.

У стародавньому Римі прокуратор був управителем господарства; урядовцем, який відав податками; управителем земель імператора; повіреним у справах; повіреним римського громадянина у судових та комерційних справах.

Уперше назву цієї посади зустрічаємо в документах, що розповідають про події II–I століть до н.е. У Римській імперії Рутилій Руф Публій (154–74 рр. до н.е.) був відомим юристом, державним діячем, філософом-стоїком. Імператор призначив його прокуратором Азії – тодішньої провінції Риму. На цій посаді Публій активно боровся зі зловживаннями відступників, які були вихідцями із соціального прошарку вершників. Каста ображених йому цього не пробачила: після повернення до Риму Публія за доносом вершників несправедливо засудили та вигнали за межі столиці ¹².

Згодом посада прокуратора згадується у 47 р. до н.е. Імператор Риму Юлій Цезар тоді призначив Антипатра прокуратором Іудеї, яка у 6 р. до н.е. стане римською провінцією.

Легендарною особою за часів земного життя Ісуса Христа став прокуратор Понтій Пілат (*Pontius Pilatus*), управитель Палестини – частини римської провінції Сирії.

До речі, класик французької літератури Анатоль Франс присвятив Пілату своє оповідання «Прокуратор Іудеї». Використав образ римського прокуратора у своєму романі «Майстер і Маргарита» і Михайло Булгаков. Згадував ім'я Понтія Пілата також Тарас Шевченко. Так, у поезії «Колись дурною головою...» поет пише:

О горе! горенько мені!
 І де я в світі заховаюсь?
 Щодень пілати розпинають,
 Морозять, шкварять на огні!¹³

Використали образ Пілата і майстри пензля – художники Харменс ван Рейн Рембрандт (картина «Христос перед Пілатом») та Микола Миколайович Ге («Що є істина?»).

Як свідчить джерело, Понтій – родове ім'я Пілата, що вказує на його належність до римського роду Понтіїв¹⁴. Понтій Пілат, виходець із найбіднішого стану римських чиновників – вершників, 26 р. н.е. став п'ятим намісником в Іудеї. Це відбулося 20 літ по тому, як Рим запровадив у цій провінції своє пряме правління.

Пілат постійно проживав у Кесарії (тут була і резиденція Грода, правителя Іудеї). У визначений день прокуратор прибував до Єрусалима, де і наглядав за збиранням податків для Римської імперії. І хоча провінція Палестина була найнижчого розряду з-поміж десятків інших у Римській імперії, її прокуратор Пілат повадився дуже самовпевнено¹⁵.

Навіть проконсул Сирії змушений був зважати на забаганки пихатого прокуратора. Своїми знаннями та досвідом Пілат значно поступався перед попередником – Валерієм Гратом. Проте Сеян, всемогутній фаворит римського імператора Тиберія, запропонував останньому призначити Пілата на посаду намісника в Палестині¹⁶.

Протекція відбулася. Гоноровитий і жорстокий прокуратор став керувати Іудеєю.

Першого року свого правління в Іудеї Понтій Пілат, осівши в Кесарії, направив до Єрусалима центурію кіннотників. Знамена сотні посланців римського прокуратора прикрашали портрети імператора Тиберія. Це стало викликом для гордих жителів Єрусалима. На зневагу Пілата вони відповіли протестом – на-

правили до резиденції прокуратора своє посольство. Після кількох складних переговорів у Кесарії послы від Єрусалима таки добилися свого: намісник Риму наказав прибрати знамена. Проте конфлікти римського управителя з населенням Іудеї на цьому не закінчилися.

Жителі Єрусалима завжди потерпали від спеки та нестачі води. На розігрятій, червоній від сонця землі іудейській вода в кінці 20-х рр. I ст. н.е. почала цінуватися на вагу золота. Тому громада Єрусалима вирішила побудувати в місті водопровід. Кошти від населення на його спорудження надійшли до храмової казни.

Проте Понтій Пілат використав пожертвування громадян на інші цілі: оздобив апартаменти резиденції в Кесарії. Люди почали протестувати, виникла загроза повстання.

Пілат відповів підступно: до юрби обманутих жителів Єрусалима направив своїх переодягнених воїнів. Ті й розігнали протестантів¹⁷.

Прокуратор і далі провокував населення міста. Наступного разу наказав почепити в палаці Ірода золоті щити із написом, що прославляв імператора Тиберія.

Найбагатші громадяни Єрусалима у відповідь на це направили до імператора своїх послів. Вони й попросили Тиберія прибрати з єрусалимського палацу обладунки римських легіонерів. І таки свого домоглися...¹⁸

Пілат хоча й був підлеглим антиохійського легата, проте до простих субпрефектів не належав. А тому дозволяв собі те, на що інші не наважились би: почав насміхатися над релігійними почуттями іудейської громади Єрусалима. Знявши щити в палаці Ірода, він, однак, наказав майстрам карбувати монети із зображенням симпулюма – римської священної посудини, що стало великою образою для іудеїв.

За всю цю наругу, насилля та знуцання над собою громада Єрусалима щиро ненавиділа прокуратора¹⁹. Окрім того, Понтій Пілат із населення вимагав хабарів, що стало ще однією причиною ненависті городян до цього «законника».

Позиції Пілата були непохитними, допоки він залишався фаворитом Сеяна – дуже впливової на той час людини в імперії і, як засвідчили подальші події, однієї із зловісних постатей в історії давнього Риму²⁰.

Сеян був командиром імператорської гвардії, префектом преторію. Та честолюбному синові римського вершника Сея Стратона цього було замало. Перевівши всі гвардійські частини до столиці, він почав виношувати план вбивства самого принцепса

– імператора Тиберія. Останньому стали відомі наміри його підлеглого. І в жовтні 31 р. за вказівкою імператора Сеяна кинули до в'язниці. Сенат одразу засудив його до смерті.²¹

Після страти Сеяна Понтій Пілат почував себе невпевнено. Ця невпевненість прокуратора особливо виявилась при вирішенні долі Ісуса Христа²².

Як відомо, Ісус викликав на себе неприязнь ортодоксальних садукеїв – багатих купців та впливових жреців, на чолі яких був первосвященик Кайяф. Представники ерусалимської аристократії вважали, що Ісус Христос, назвавшись Месією, ображає Бога, а тому заслуговує на смерть²³.

У цьому ж – неповазі до Всевишнього – вони звинуватили Ісуса на засіданні вищого іудейського суду – синедріону, яке проводив Кайяф. Після винесення смертного вироку Ісусу іудейські ортодокси звернулися до прокуратора, щоб той підтвердив рішення суду.

Пілат був людиною, яка свої інтереси завжди ставила над усе²⁴. А тому справедливість і закон відступали, коли йшлося про задоволення його шкурних інтересів. І хоча прокуратор не виявив за Ісусом ані найменшої провини²⁵ і повинен був закликати противників Христа до правосуддя – захистити безгрішного від натопу, однак піддався забаганкам безпричинно невдоволеної юрби і прирік Сина Божого на страшні катування – розпінання²⁶.

Шантаж знавіснілих людей змусив Пілата відмовитися від служіння істині та закону. І хоч умивав руки, вважаючи, що не винний «у крові Праведника Цього»²⁷, правди не сховаєш – розпінання Христа на його совісті.

Проте докорів совісті Понтій Пілат не відчував і кількома роками пізніше, коли на довірливих людей направив своїх воїнів. Легіонери вбили кілька чоловік, чимало заарештували. Згодом усіх закатували. Причиною цих знущань було ось що.

Один із громадян Самари повідомив комусь в Іудеї, що знає, де Мойсей колись заховав золотий посуд. І коли підбурений натопв зажадав від нього показати, де знаходиться скарб, самаритянин повів людей на гору Гаризім²⁸.

Дізнавшись про це, прокуратор негайно направив на гору легіонерів, де й відбулася збройна сутичка солдатів імперії і громадян віддаленої провінції.

Обурені самаритяни у скарзі легату Сирії Вітеллію у 36 р. н.е. повідомляли, що надалі не бажають терпіти Пілата. Писали і про те, що податки і переписи, запроваджені Пілатом, не знають меж²⁹.

Легат Вітеллій звільнив прокуратора з посади і відправив до Риму, а на його місце призначили іншого чиновника. Доля ж Понтія Пілата закінчилася трагічно. Є свідчення, що він у засланні (м. Вієнна, південь Франції) покінчив життя самогубством³⁰.

Такої самої думки дотримувався і Євсевій Кесарійський, який проживав у IV ст. н.е. Трапляються повідомлення й про те, що Понтія Пілата стратив імператор Нерон.

Збереглися свідчення про життя і діяльність ще двох прокураторів Іудеї – Антонія Фелікса (50–56/60 рр. н.е.) та Порція Феста (56/60–62 рр. н.е.)³¹.

Ще одним одіозним прокуратором часів Римської імперії був Квириній (з 9-го р. н.е. – правитель Риму). За кілька років до цього він – прокуратор Сирії. А ще раніше, зважаючи на чесність та заслуги Квиринія, імператор Август доручив тому провести перепис у Сирії. У 20 р. до н.е. Август призначив Квиринія консулом і наказав тому підкоряти непокірних.

В основному творі давньоримського історика Публія Корнелія Таціта (близько 55–120 рр. н.е.) «Аннали» є свідчення про консула³². Поставивши на меті заволодіти країною Килікією, Квириній кілька років руйнував укріплення її громадян – гомонадів. Народ Килікії не здавався, тоді Квириній вирішив підкорити непокірних голодом.

Після тривалого голодування населення Килікії змушене було здатися на милість переможця. Взявши в полон усіх, хто міг носити зброю та захищатися (4 тис. чол.), консул не залишив у країні жодного, хто міг би чинити йому опір.

Після цього Квириній став воєначальником імперії – легатом.

Імператор Август доручив йому керувати чотирма легіонами та управляти одночасно трьома провінціями – Килікією, Сирією і Фінікією. Таких почесей майбутній прокуратор Сирії заслужив завдяки поневоленню гомонадів і проведеному з особливою жорстокістю перепису в цих східних провінціях. Як свідчать джерела, ніхто не зміг уникнути цього перепису: ані Ірод – цар Іудейський (провінція Фінікія), ані Архелай – цар Каппадокії (провінція Килікія)³³.

Слід згадати про діяльність і вже цитованого нами вище політика та історика Таціта. У 97 р. н.е. він став консулом (найпочесніша із найвищих римських посад), а через кілька років – прокуратором Азії, віддаленої провінції.

На той час (I–II ст. н.е.) у Римській імперії було 44 провінції. У кожному з них призначали прокуратора. Траплялося, що діяльність своїх намісників на місцях перевіряв сам імператор.

З цього приводу маємо цікаві свідчення про життя та діяльність імператора Андріана (76–138 р. н.е.).

13 серпня 117 р. н.е. Андріан став імператором. Відтоді почав подорожувати. За 21 рік побував у 38 провінціях імперії³⁴. Переконавшись, що в багатьох куточках його володінь прокуратори по-своєму тлумачать закони та по-різному вбачають покладені на них функції, Андріан доручив юристові Юліану Сальвію, відомому на той час державному діячеві, реформувати право – скласти єдиний звід законів. Над цим Юліан Сальвій працював 10 років, проте задумане завершив.

Окремо слід зупинитися на особі Андріана ще й з іншої причини – важливішої для нас.

Цей римський імператор (народився в Італії, Іспанія) – одна з найвеличніших історичних постатей всіх часів. Андріан мав сильний характер, був дуже мужньою людиною, а тому ще в молоді роки виявив військову доблесть. Водночас – це романтична натура, яка глибоко мислила, мала витончені естетичні смаки, шанувала грецьку культуру. А ще Андріан відомий як поет, з усіма притаманними для цих обдарованих людей рисами. Проте все це не завадило йому ще змолоду обійняти високі державні пости. Повернувшись до Риму із Сирії (у цій провінції Андріан був прокуратором і залишив по собі добру славу), він став імператором у віці 41 рік³⁵.

У 122 р. Андріан відвідав Британію, де наказав побудувати стіну, що захищала б цю римську провінцію від нападів та впроваджувала б пересування римських легіонів.

Як відомо, у різні часи в імперії було від 25 до 50 легіонів³⁶. Кожен легіон нараховував 4,5–6 тис. чоловік³⁷. Легіонери будували для себе всі необхідні приміщення, у тому числі житло. На споруджених об'єктах вони зазначали номер свого військового підрозділу, ім'я чинного імператора та прокуратора провінції. Історія донесла до нас такий цікавий факт.

На згаданій вище стіні Андріана в Британії, спорудженій у II ст. н.е. римськими легіонерами, виявлено сотні написів на вежах, фортецях та стіні. Тут же – повідомлення, що будували все це військові 20 легіону у II ст. н.е. У свою чергу легіонери з менших підрозділів – когорт і центурій (перша була в 10 разів меншою від легіону, а до складу другої, як уже зазначалося, входила сотня бійців) – залишали свої знаки (дерев'яні або кам'яні таблички) на побудованих ділянках стіни³⁸.

Після будівництва тієї чи іншої споруди чиновник оглядав роботу і з'ясовував, як певний підрозділ військ імператора виконав завдання. Отже, посадовець здійснював нагляд за якістю

робіт³⁹. Тому можна стверджувати, що ці державні мужі виконували первинні функції прокурорського нагляду, що згодом набули складніших форм і методів.

Важливо наголосити, що інститут прокураторів у Римській імперії остаточно утвердився за часів Клавдія I (правив у 41–54 р. н.е.; народився в 10 р. до н.е.). Він надав своїм фінансовим агентам з числа вільновідпущеників – прокураторам право судової юрисдикції (можливість приймати судові рішення зі справ державної казни – фіску). Цей захід мав величезне принципове значення, оскільки прокуратори віднині ставали державними чиновниками⁴⁰.

За часів наступників Клавдія I, імператорів Траяна (правив у 98–117 рр., народився у 53 р.) і Андріана (роки правління та життя див. вище) переведення стану вершників (з якого призначались і прокуратори. – *Прим. авт.*) у стан державних чиновників було повністю закінчене. Велику роль у цьому відіграло те, що віднині збирати податки доручили місцевим збирачам (раніше непрямі податки збирали товариства публіканів – права збирати прямі податки їх позбавили ще за часів Ранньої імперії, 31 р. до н.е. – початок I ст. н.е.). Цими збирачами були приватні особи; від них не вимагали попередньої сплати всієї суми податку. Найголовніше, що віднині податки збирали тільки під наглядом прокураторів⁴¹.

Варто зазначити й те, що в Римській імперії прокуратори виконували й інші функції, здавалося б, не властиві цим чиновникам. Так, імператори, починаючи з I ст. н.е., вважали для себе обов'язком підтримувати традиції колишньої республіки – влаштовували для народу вистави та дарували хліб. Для цього вони призначали відповідальних осіб – «прокураторів ігр та розваг» - *procuratores ludorum, munerum*⁴².

Були в імперії і так звані найголовніші прокуратори. Їх призначали майже на всі вищі адміністративні посади, які не обіймали (через відсутність) особи сенаторського звання⁴³.

1.2.2. Примітивні форми прокурорського нагляду в Давньому Китаї

Упродовж тисячоліть вдавалось утримувати народ у покорі і численним імператорським династіям у Давньому Китаї. Цьому надійно слугував арсенал форм і методів, що використовувала знать Піднебесної імперії для закабалення селян. На це спрямовувалась і діяльність провінційних чиновників, які здійснювали первинні функції прокурорського нагляду⁴⁴.

Імператор Цінь-Ші-хуанді у 221 р. до н.е. поділив Піднебесну імперію на 36 областей. У кожній з них були свої губернатор, військовий комендант та імперський інспектор. Ці чиновники контролювали один одного⁴⁵. Така політика «посилення стовбура і послаблення гілок» сприяла утвердженню влади центру, зародженню первинних функцій прокурорського нагляду⁴⁶. Імператор взяв на себе роль верховного прокурора – наглядав за точним і неухильним дотриманням законів.

Саме такою бачили його місію і представники тогочасної школи легістів-законників: правитель імперії не може будь-яким чином реалізовувати свою волю, а лише через закони. Розроблений цієї пори так званий цінський кодекс, що базувався на принципі колективної відповідальності та був чинним на території всієї країни, встановлював правила, обов'язкові для виконання всіма. Ці правила обмежували забаганки тогочасних і майбутніх правителів та гарантували дотримання законності⁴⁷. Імперський інспектор контролював дію цього кодексу, тож був для своєї пори прокурором у сучасному розумінні цього слова.

Що стосується самого імператора Китаю Цінь-Ші-хуанді, то він був переконаний, що основа державної централізації полягає у неухильному дотриманні закону – фа. Державне управління, вважав імператор, має ґрунтуватися на кодексі законів, єдиному для всього населення. Беззастережне їх виконання і було реалізацією настанов імператора.

Час правління імператора Цінь-Ші-хуанді увійшов в історію не лише завдяки теракотовим скульптурам воїнів (а це величезний комплекс площею 33 кв. км, де зберігалися сотні тисяч фігур). Для нас, дослідників минулого прокуратури, часи правління Цінської династії (221–206 рр. до н.е.) цікаві тим, що саме тоді на території Китаю почали зароджуватися першооснови прокурорського нагляду.

1.2.3. Прокуратура Франції в епоху Середньовіччя

Як і в Давньому Китаї, на обслуговування інтересів правлячої верхівки спрямовувалася діяльність інституту прокуратури у Франції (період епохи раннього Відродження). Прийнято вважати, що саме тут у XIII–XIV століттях вперше і виникла прокуратура⁴⁸.

Зародження цього інституту спричинене соціальним замовленням. За часів правління Людовіка IX (1226–1270) значно зміцніла королівська влада. Під керівництвом монарха була

проведена судова реформа, яка дуже посилила значення центрального державного апарату. Віднині закони передбачали розгляд найважливіших кримінальних і політичних справ тільки в платному королівському суді. Відповідно до закону феодали не могли почати війну один проти одного раніше 40 днів після її оголошення. Цього часу було досить, аби сторона, якій оголосили війну, встигла звернутися до суду короля⁴⁹.

Обслуговувати засідання суду повинні були прокурори (*procuretur* – «уповноважений; прокурор»; згодом так тлумачили це слово перші граматики французької мови Ж. Дюбуа, 1531 і Л. Мегре, 1550). Законом прокурори наділялися правом підготовки письмової частини процесу. За часів короля Людовіка IX прокурор виступав у ролі фіскала (повіреного корони).

Серед учасників судового процесу прокурора короля можна було легко розпізнати за одягом (як правило, вони мали довге, аж до п'ят, вбрання).

Як свідчать авторитетні джерела, саме за часів Людовіка IX (Святого) у Франції почав активно діяти суд. «За доби нескінченного сутяжництва Людовік став популярним арбітром багатьох королівських і феодальних суперечок, чинячи справедливий суд під Венсенським дубом». Його легістом, юридичним радником (прокурором) був француз Гі Мульке, обраний 1265 р. римським папою (Климент IV)⁵⁰.

Чи завжди королівські прокурори відстоювали букву і дух закону? Ствердна відповідь на це запитання була лише тоді, коли особисті інтереси короля повністю збігалися з інтересами держави (так було за часів Людовіка Святого, якого у Франції дуже шанували).

Про правителя Франції Філіппа IV Вродливого, внука Людовіка Святого, цього не скажеш. Деякі науковці помилково вважають, що саме за часів його правління (1285–1314) закон у 1302 р. вперше окреслив функції прокурорів при судах⁵¹.

В історію Франції Філіпп IV Вродливий увійшов як «зажерлива людина, гидка душею і хижа за суттю»⁵².

У житті Філіпп IV сповідував лише одну ідею – грабувати підданих. А щоб досягти цього, вигадував будь-які причини та створював різні інституції, у тому числі прокуратуру. Усі закони повинні були слугувати тільки йому. «Усе, що до втіхи володареві, має чинність закону», – стверджував Філіпп Вродливий⁵³. Керований ним суд мав реєструвати всі королівські укази.

Аби задовольнити свою хижу зажерливість, Філіпп Вродливий почав карбувати монети меншої ваги і стягувати вигадливі

податки (чого варті його оподаткування духівництва та образа римського папи Боніфація VIII)⁵⁴.

Примусивши римських первосвящеників підкоритися своїй волі⁵⁵, Філіпп Вродливий оголосив війну ордену тамплієрів. Причинами цього конфлікту були все ті самі зажерливість, заздрість і нестямна злоба, що завжди керували душею нікчемного монарха. Обставини цього конфлікту для нас цікаві тим, що саме тоді на авансцені історії з'являються прокурори Флот, Ногаре, Дюбуа, які незабаром стануть найдовіренішими чиновниками короля⁵⁶.

Саме вони допомогли Філіппу IV Вродливому здобути переконливу перемогу над владою папи. Проте тоді ще знамениті юристи іменувалися легістами (*legists*)⁵⁷.

Деякі дослідники, однак, вважають, що слово «прокурор» уперше згадується в 1302 р., коли було скликано загальнофранцузькі Генеральні штати і «визначено законом Положення Королівських прокурорів у судах»⁵⁸. Цієї ж думки дотримується і М.І. Мичко, посилаючись на роботу І.Я. Фойницького (Курс уголовного судопроизводства. – Ч. II. – СПб, 1907)⁵⁹.

Проте сучасні історики стверджують, що на засіданні Генеральних штатів 1302 р. розглядалися інші питання⁶⁰. Тож є підстави вважати, що слово «прокурор» уперше з'явилося у лексиконі французьких можновладців протягом іншого періоду часу – у 1308–1312 рр., коли тривав суд над тамплієрами⁶¹.

Щоб заволодіти коштами і майном тамплієрів (а цей орден, заснований датськими хрестоносцями в Палестині після першого Хрестового походу на сарацинів, мав неймовірно на той час прибутки – 112 млн франків на рік), король Філіпп IV Вродливий спровокував судовий процес.

Крім того, що орден лицарів-тамплієрів (інша назва – храмовники) був найбагатшою організацією, володів землями в різних країнах Європи, він ще й здійснював найбільші на той час лихварсько-банківські операції. Філіпп Вродливий заборгував цьому чернечому католицькому ордену величезні суми, які потрібно було вже повертати з астрономічними відсотками.

Була й ще одна важлива причина, що змусила короля в боротьбі з тамплієрами взятися до зброї. Як католицький орден храмовників протягом двох віків з часу створення були підлеглими Папи Римського, на той час – Боніфація VIII (перебував на священному престолі у 1294–1303 рр.), відкрито виступали за незалежність від королівської влади (особливо після 1291 р., коли, зазнавши поразки під час чергового Хрестового походу, оселилися у Франції).

Оголосивши війну Папі Римському, король Франції знищував і всіх тих, хто підтримував Боніфація. Не подобалась Філіппу Вродливому і політична незалежність тамплієрів.

У боротьбі з ними монарх Франції не гребував нічим. Історія зберегла один цікавий факт, що є типовим і для нашого часу.

Великий магістр ордену храмовників Жак де Мопе довічно засудив одного із лицарів (причиною тому стали гріхи нещасного перед предводителем тамплієрів). Король наказав своїм підлеглим організувати втечу засудженого з підземної в'язниці католицького ордену. Опинившись на свободі, лицар-храмовник почав лаяти своїх колишніх братів по ордену, звинувачувати їх у смертних гріхах.

Після «викривань» втікача Філіпп IV Вродливий звинуватив лицарів у маніхейській ересі (контактах з дияволом і невірними) і домігся суду інквізиції над ними⁶².

Звичайно, звинувачувати тамплієрів у стосунках з дияволом, посилаючись на якісь усні свідчення⁶³, було абсурдним. Король Франції добре розумів, що битва за статки храмовників буде у стократ запеклішою, ніж, скажімо, позбавлення Папи Римського надходжень від французького духовництва (раніше монарх заборонив вивозити золото та срібло із Франції). Складнішою, ніж фальшування грошей, коли за його наказом карбували монети меншої ваги; набагато важчою, ніж рекет над покірними жителями міст королівства під видом позик, які потім перетворювались у постійні податки; значно проблематичнішою, ніж десятки інших каверзних «нововведень» дивакуватого «короля-фальшивомонетника».

Оскільки члени католицького духовно-лицарського ордену тамплієрів, підрозділи якого існували в Англії, Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Чехії, Угорщині та інших країнах Західної Європи і Близького Сходу, були значно могутніші, ніж, скажімо, беззахисні тулонці, то битва з храмовниками вимагала від короля Франції величезних зусиль, серйозної підготовки і часу... Часу, який він затагував, готуючись до суду над лицарями. Щоб висунути тамплієрам нелюдські звинувачення, виправдати потім тортури, завдяки яким здобути «зізнання», одне слово – узаконити масові вбивства і пограбування, Філіпп IV Вродливий квапився організувати до двобою із храмовниками всі можливі інститути.

Одним із них, за задумом короля, і повинна була стати прокуратура.

І в цей час на авансцені з'являються його довірені особи – сповідальник Імберт, канцлер Ногаре. Потім інквізитор Імберт добрав решту команди – легістів Гійома Пельзяна, П'єра Дюбуа. Віднині всі вони вже не слідчі, не легісти, а прокурори⁶⁴.

Саме вони повинні вести судовий процес, позбавити лицарів права на існування, а Ватикану нанести смертельну поразку (з часу заснування в 1119 р. в Єрусалимі орден тамплієрів всіляко підтримували глави католицької церкви і міста – держави Ватикан. Один із них – Гонорій II – 1128 р. затвердив статут ордену; його наступник – Інокентій II – звільнив храмовників від церковних податків, вилучив з-під юрисдикції місцевих світських і церковних феодалів. Віднині лицарі, за рішенням Папи, були підсудними лише перед римською курією)⁶⁵.

Передбачався гучний судовий процес, що сколихнув би не тільки Європу... Тому Філіпп IV Вродливий зробив ставку саме на згаданих вище прокурорів. Щоб ті «правильно» керували дізнанням, підготував і надіслав для них із Парижу необхідні питання. Тому суд відбувався не за «французьким сценарієм» (де все ж таки утверджувалася демократія при розгляді справи), а за «візантійсько-римським» (тут поняття про права при проведенні судових процесів були відносними)⁶⁶.

Прокурори короля розробили підступний план знищення хрещеного батька дочки Філіппа IV, великого магістра ордена храмовників Жака де Мопе. Їм вдалося заманити того разом із 60 лицарями (які мали при собі 150 тис. золотих форинів і велику кількість срібла, чого б сповна вистачило покрити всі термінові борги королівства). Прибулі зупинились у Тамплі – колишній резиденції ордену у Франції, у комірчині якої і залишили привезені з Кіпру скарби.

Цього дня раптово з невідомої причини померла невістка короля. Філіпп IV попросив великого магістра як дорогого гостя нести поховальне покривало.

А вже наступного дня Жака де Мопе та його лицарів кинули до темниці Тампля. Король надіслав керівникам усіх провінцій таємний циркуляр, підготовлений прокурорами. У документі вимагалось терміново заарештувати всіх тамплієрів відповідно до попереднього розслідування інквізиції. До винесення судом вироку тамплієрам Філіпп IV наказав зберігати в таємниці всі деталі операції, блискуче розробленої його прокурорами.

Після допитів і страшних катувань храмовники почали «зізнаватися» королівським прокурорам у небачених «гріхах».

Тамплієрів спалювали десятками. Так, лише одного дня 1310 р. під Парижем, на полі біля монастиря Святого Антонія, у полум'ї мученицькою смертю загинуло 54 лицарі⁶⁷.

Така доля чекала і на сотні, тисячі членів цього середньовічного католицького духовно-лицарського ордену. За наказом Філіппа IV Вродливого після жорстоких тортур майже всіх храмовників спалили, кошти лицарів за люб'язної згоди прокурорів конфісковано та передано до королівської скарбниці.

1312 р. над «проблемою» храмовників було поставлено всі крапки над «і» – римський папа Климент V остаточно ліквідував орден тамплієрів⁶⁸.

На цьому процесі прокурори виступили не тільки в ролі обвинувача, а й захисника. Після того як за рішеннями помісних соборів міст Каркассона, Реймса і Пон дель Арки спалили десятки «непокірних» лицарів, піддані короля почали висловлювати незадоволення з цього приводу і протестувати⁶⁹. Гійом Ногаре, найдовірніший прокурор короля, порадив Філіппу Вродливому розіграти спектакль: дозволити генерал-прокуророві ордену храмовників Петру Булонському захищати на суді тамплієрів.

Звичайно, це була лише видимість захисту, створювалась фікція законного процесу, бо король попередньо домовився із суддями, що ті не будуть брати до уваги акти захисту генерал-прокурора лицарського ордену⁷⁰.

Отже, з упевненістю можна стверджувати, що, з'явившись на авансцені французької історії, прокурори відразу почали виконувати роль обвинувачів, беззастережно виступаючи на боці монарха, всіляко його підтримуючи навіть у таких безглузких затіях, як і в історії з лицарями-тамплієрами. Тому варто не погодитись із думкою М.І. Мичка, який зазначає, що «прокурори, народившись як тимчасові повірені короля із цивільних та кримінальних справ, згодом перетворились на обвинувачів»⁷¹. На той час (кінець XIII – початок XIV століть) монарх Франції зініціював соціальне замовлення – появу інституції, яка в найабсурдніших забаганках короля звинувачувала б його противників і без докорів совісті («без найменшого вагання») захищала б правителя королівства.

Тож відразу зі створенням інституту прокуратури у Франції функція обвинувача стала основною для прокурора, хоч і не єдиною. Лише через п'ять століть імператор Наполеон I стверджуватиме, що «функції прокурорського нагляду у Франції найрізноманітніші»⁷².

Примітки

- ¹ Конституція України. – К., 1996.
- ² Про прокуратуру. Закон України № 1789 від 5 грудня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 53.
- ³ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – Суми, 2004. – С. 218–243. Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2; Селиванов А. Правові проблеми реалізації судової влади в адміністративному судочинстві України // Судова реформа в Україні. – К., 2002.
- ⁴ Грошовий Ю.М., Марочкін І.Є. Прокурорський нагляд в Україні. – Донецьк, 1997. – С. 3–10.
- ⁵ Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1991. – С. 5–35.
- ⁶ Чувилов А.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 1999. – С. 9-34.
- ⁷ Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. – М., 2001. – С. 8–12.
- ⁸ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 366–368.
- ⁹ Погорілко В.Ф. Конституційне право України. – К., 1999. – С. 731.
- ¹⁰ Давиднко Л.М. Цілі, завдання і функції прокуратури. – Х., 1992. – С. 1–3.
- ¹¹ Етимологічний словник української мови: У 7 т. / Редкол.: Р.С. Мельничук (голов. ред.) та ін. – К.: Наукова думка. – 1983 – (Словники України). Т. 4: Н-П/Уклад. : Р.В. Болдирев та ін.; Ред. тому: В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко. – 2004.
- ¹² Римские стоики: Сенека, Эпиктет, Марк Аврелий / Вступ. ст., сост., подгот. текста В.В. Сапова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб; Республика, 1998. – С. 119, 152, 256, 539.
- ¹³ Шевченко Тарас. Я так її, я так люблю...: Вибрані вірші та поеми / Упоряд. і прим. М.М. Павлюка; Вст. ст. М. Г. Жулинського. – К.: Либідь, 2004. – С. 312.
- ¹⁴ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn, 1999. – С. 739.
- ¹⁵ Ренан Эрнест. История израильского народа. – М.: Издательство В. Шевчук, 2001. – С. 764.
- ¹⁶ Посада прокуратора в Римі була другорядною. Як правило, її обіймали посередні чиновники. Див.: Ренан Эрнест. История израильского народа. – С. 764.
- ¹⁷ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn, 1999. – С. 739.
- ¹⁸ Ренан Эрнест. История израильского народа. – С. 764.
- ¹⁹ Ренан Эрнест. История израильского народа. – С. 764.

- ²⁰ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – Изд. новое, испр. и доп. – СПб.: Издательство «Полигон», 2003. – С. 607.
- ²¹ Непомнящий Н.Н. Тайны древних цивилизаций. – М.: Вече, 2002. – С. 232.
- ²² Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – К.: Основи, 2000. – С. 209.
- ²³ Джонсон Пол. Історія євреїв. – К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2000. – С. 149–155.
- ²⁴ Непомнящий Н.Н. Тайны древних цивилизаций. – С. 245.
- ²⁵ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 209.
- ²⁶ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn. Friedrichstr. 23, 1999. – С. 739.
- ²⁷ Дидон А. Иисус Христос: В 2 т. / Примеч. К. Ронинсона. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 1998. – Т. 1. – С. 291–292.
- ²⁸ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn. Friedrichstr. 23, 1999, – С. 739.
- ²⁹ Ренан Эрнест. История израильского народа. – С. 764.
- ³⁰ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn. Friedrichstr. 23, 1999. – С. 739.
- ³¹ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn. Friedrichstr. 23, 1999. – С. 739.
- ³² Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 553–555.
- ³³ Дидон А. Иисус Христос: В 2 т. / Примеч. К. Ронинсона. – Т. 1. – С. 291 – 292.
- ³⁴ Рим: Эхо имперской славы / Пер. с англ. Т. Азаркович. – М.: ТЕРРА, 1997. – С. 85-86.
- ³⁵ Рим: Эхо имперской славы / Пер. с англ. Т. Азаркович. – С. 86.
- ³⁶ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 575.
- ³⁷ Ковалев С.И. История Рима / С.И. Ковалев; Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 516.
- ³⁸ Рим: Эхо имперской славы / Пер. с англ. Т. Азаркович. – С. 214.
- ³⁹ Рим: Эхо имперской славы / Пер. с англ. Т. Азаркович. – С. 214.
- ⁴⁰ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 611.
- ⁴¹ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 655.

- ⁴² Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 677.
- ⁴³ Ковалев С.И. История Рима / Под общ. ред. проф. Э.Д. Фролова. – С. 655.
- ⁴⁴ Сидихменов В. Я. Китай: Страницы прошлого. – Смоленск: Русич, 2003. – С. 289–335.
- ⁴⁵ Погребенные царства Китая / Пер. с англ. А. Чекмарева. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 1998. – С. 89.
- ⁴⁶ Погребенные царства Китая / Пер. с англ. А. Чекмарева. – 1998. – С. 89.
- ⁴⁷ Погребенные царства Китая / Пер. с англ. А. Чекмарева. – С. 266.
- ⁴⁸ Большая Советская Энциклопедия (В 30 т.). Гл. ред. А.М. Прохоров. – Изд. 3-е. – М.: Советская Энциклопедия, 1978. – Т. 28. – С. 70.
- ⁴⁹ Всемирная история: Крестоносцы и монголы / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – М.: ХАРВЕСТ, 2002. – С. 132.
- ⁵⁰ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – К.: Основи, 2000. – С. 371.
- ⁵¹ Клочков В.Г. Історія прокуратури України: Монографія. – 3-те вид., перероб. і доп. – К.: НТВ «Правник», 2004. – С. 14.
- ⁵² Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 422–423.
- ⁵³ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 423.
- ⁵⁴ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 64-67.
- ⁵⁵ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 67.
- ⁵⁶ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 66,69.
- ⁵⁷ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 423.
- ⁵⁸ Клочков В.Г. Історія прокуратури України: Монографія. – С. 14; Шумський П.В. Прокуратура України: Навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факультетів – К.: Вентурі, 1998. – С. 21.
- ⁵⁹ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. – Донецк: Донеччина, 1999. – С. 5–6.
- ⁶⁰ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 423; Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 71–72.
- ⁶¹ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – К.: Основи, 2000. – С. 423; Всемирная история : Начало возрождения / А. Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 422, 69.

- ⁶² Шевченко В.М. Словник-довідник з релігієзнавства. – К.: Наук. думка, 2004. – С. 347; Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – К.: Основи, 2000. – С. 422.
- ⁶³ Дейвіс Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 422.
- ⁶⁴ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 69.
- ⁶⁵ Шевченко В.М. Словник-довідник з релігієзнавства. – К.: Наук. думка, 2004. – С. 347.
- ⁶⁶ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 69.
- ⁶⁷ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 70.
- ⁶⁸ Шевченко В.М. Словник-довідник з релігієзнавства. – С. 347; Дейвіс, Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – С. 347.
- ⁶⁹ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак, И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 70.
- ⁷⁰ Всемирная история: Начало возрождения / А.Н. Бадак И.Е. Войнич, Н.М. Волчек и др. – С. 71.
- ⁷¹ Мычко Н.И. Прокуратура Украины: Роль и место в системе государственной власти. – 1999. – С. 6.
- ⁷² Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. – Ч. II. – СПб, 1907. – С. 516.

Первісні функції прокурорського нагляду в Україні

2.1. На зорі української історії

Потрібно, зрештою, подолати вбогу і дивну парадигму, яка не охоплює нашу історію далі VIII століття.

Юрій Канигін¹

Протягом століть вчені світу ніяк не могли відповісти на запитання: чому тисячі слів священної мови «брамінів» – санскриту – звучать однаково, як і українські. Санскрит, як відомо, – давньоіндійська літературна мова, якою користувались у стародавній та середньовічній Індії. А до чого тут українська? Відповісти на ці запитання кілька років тому змогла лише одна людина – відомий московський дослідник-шумеролог Анатолій Георгійович Кифішин. Його робота² проливає світло на витoki не лише протошумерської, а й усієї післяпотопної цивілізації³. Багато десятиліть тому в урочищі на північ від українського міста Мелітополя виявили пам'ятку первісної культури – велику групу стилізованих і реалістичних пізньопалеолітичних зображень на конкреціях пісковика⁴. Це відкриття дало можливість видатному вченому відповісти на найважливіші запитання: виявляється, писемність людей на три тисячі років «старіша» (раніше найдавнішими текстовими пам'ятками на землі вважались глиняні таблички з Месопотамії); встановлено зв'язок написів на пісковиках Кам'яної Могили зі санскритом, отже, й зі старослов'янською (протоукраїнською) абеткою; вчені отримали відповідь, чому саме на саркофазі представника вісімнадцятої династії фараонів Єгипту – Тутанхамона (правив у 1333–1324 рр. до н.е.), що протягом тисячоліть і аж до 26 листопада 1922 р. зберігався у знаменитій піраміді в Долині Царів – Гізі⁵, було виявлено напис... старослов'янською мовою («У віки несе істину сущим, що

ти убити намагаєшся, перешкоди ставлячи»), у якому автори тексту докоряють правителю країни Верхнього і Нижнього Нілу, котрий постійно ворогував з Оріяною (прадавня назва України. – *Прим. авт.*)⁶.

«Допоки немає інших джерел, Кам'яну Могилу апіорі можна вважати найдавнішим архівом найдавнішого у світі письма», – зазначає А. Кифішин⁷.

Читач запитає: а що спільного може бути між цим величезним архівом написів на стелях гротів, печер і кам'яних табличок, що передували глиняним шумерським, і питанням, яке досліджується, – історією прокуратури України? Виявляється, взаємозв'язок між предметом дослідження і протошумерським письмом, виявленням у районі Мелітополя, існує. Зупинимось на цьому детальніше.

Існування старослов'янського (протоукраїнського) коріння писемності післяпотопної цивілізації засвідчило древню, як світ, істину: закони на землі вічні. Із зародженням цивілізації з'явилися і первісні основи права. Грандіозне святилище із власним архівом письма, виявлене колись у Приазовському степу, є і першим архівом зведень доісторичних законів.

Закон організує суспільство. Він символізує перехід людства від варварства до цивілізованих форм буття. І саме писемність найбільше вплинула на могутній злет усіх галузей людських знань; вона стала тим найнадійнішим фундаментом, що використовували сильні світу цього для заснування та розвою великих імперій⁸.

На численних панно Гроту Бика Кам'яної Могили (не пізніше VII тис. до н.е.; названий так за місцезнаходженням у ньому зображення тварини)⁹, а саме: № 6, 23, 34/А, 47, 48/А, 50 та інших – записано закони цариці Інанни, а також «Суду богинь» – Гатумдуг, Ніндари і Ашнан. Цікавим для нас є напис № 2, що розміщується в дальній, найбільш зручній для читання західній частині комплексу: осудженого і викресленого зі священних списків Сухуралала відновив у правах Аїмдугуд¹⁰. А напис № 4 свідчить про те, що Ібаз, земний представник Енліля, зберіг життя засудженим¹¹. Проте не таким гуманним був правитель Ламар, який, як повідомляє напис № 3, керуючись «Законом долі», відважився стратити засуджених мудреців, які «мали душі»¹².

Відбувалося все те за епохи «Крила великих владик Півночі». А згодом той же Ламар «первосвященик маленьких» відповідно до «закону жеребкування» прирік на смерть 54 мудреців¹³. Написи розповідають, що троє правителів (Намтар, Ібаз і

Аїмдугуд) були творцями лише праведних справ. Ламар же – їм антипод, він тільки страчував людей. «Прокурорські» функції взяв на себе земний правитель Аїмдугуд, він завжди захищав скривджених і незаслужено позбавлених громадянських прав¹⁴. У «праведні літа», як свідчить напис № 3, Уту, який судив замість Енліля, мав право застосовувати закон на свій розсуд (засудив трьох предків, проте не вбив)¹⁵.

Отже, численні написи Кам'яної Могили свідчать, що наші далекі предки вже десять і більше тисяч років тому мали свої, обов'язкові до виконання правила – закони. Вони регламентували стосунки між двома сторонами – володарями та підлеглими. Найцікавішим є те, що архів Кам'яної Могили називає і тих людей, яким доручено чинити суд, використовуючи, хоча й примітивно, прокурорські функції.

Написи на пісковиках Кам'яної Могили датують XII–III тис. до н.е. Тексти з 62 гrotів та печер – грандіозного святилища – архіву, що функціонувало від епохи палеоліту і до середніх віків, переконливо засвідчують еволюцію законів від найпростіших, найпримітивніших форм до законів з високими моральними вимогами, посиланнями на волю Бога. Часи, коли ті закони виконувалися сповна, наші далекі предки назвали Праведною Епохою. Роль прокурора, який мав наглядати за праведністю людини перед Богом, виконанням нею законів (що було гарантією життя людини і в майбутньому. – *Прим. авт.*), брав на себе правитель. Цікаво, що серед правителів знаходимо і жінок, наприклад Аннан¹⁶, Інанну¹⁷ та ін.

Називаючи численні закони, «наша» пам'ятка палеолітичної протописемності стверджує, що всі вони – від Бога. А правителі на Землі (як на наш сучасний погляд – наділені прокурорськими наглядовими функціями) повинні вберегти людей від гріха, примусити їх жити праведно.

Тексти Кам'яної Могили доносять до нас найрізноманітнішу інформацію. Скажімо, напис № 4 західного святилища Гроту Біка повідомляє, що Ібаз, земний представник Енліля, який мав титул «Великого судді», – винахідник першої колісниці Богів¹⁸.

Так стверджує у своїй книзі – першій у світовій науці – і поки що єдиній практиці прочитання найдавнішого на планеті письма (XII–III тис. до н.е.) – знаний і авторитетний лінгвіст-шумеролог А.Г. Кифішин. Видатний знавець древніх культур Близького Сходу вважає це письмо, що має широке коло аналогій у Європі та Азії, спадщиною палеолітичної протописемності, невідомої до цього часу науці.

У зв'язку з цим процитуємо кілька речень з інших текстів.

«Закон був даний Богом на горі Сінай, що знаходиться за межами Ізраїлю, – пишуть дослідники Фріц Рінекер і Герхард Майер у своєму найсучаснішому біблейському словникові. – Це дає підстави стверджувати, що ізраїльтяни стали народом Божим не тому, що вони поселились у певній країні або зібрались навколо «священної гори», а тому, що Бог обрав їх»¹⁹. І далі: «Божий голос подібний грому (Пс. 17:8 і наст.; 76:18, 19), а Божа колісниця огорнута «клубками вогню» (Іез. 1:4 і наст.)»²⁰.

Одна з найавторитетніших праць з усієї західно-європейської критичної літератури з історії давнього єврейства – книга Ернеста Ренана називає дату перебування Бога на горі Сінай та отримання ізраїльтянами скрижалей Закону з десятима заповідями Мойсея та частину майбутньої Тори (П'ятикнижжя) – книгу Заповіту – IX ст. до н.е.²¹ Написи в Гроті Біка Кам'яної Могили вчені датують VII–VI тис. до н.е.²² Отже, свідчення, залишені в українському Причорномор'ї, щонайменше на кілька тисячоліть давніші від дати обрання ізраїльтян особливим, Божим народом.

Як бачимо, Бог обрав народ, який колись заселяв територію нинішнього півдня України²³, ще забагато тисячоліть до відвідин гори Сінай Ягве – Богом-покровителем народу Ізраїлю²⁴. Навіть якщо заперечити твердження багатьох науковців про те, що писемність в ізраїльтян з'явилася десь через триста – чотириста, а то й більше років після Мойсея²⁵ (а саме він стояв біля витоків народження ізраїльтян як самостійного народу і був найвидатнішим із пророків, якому Бог наказав вивести їх з Єгипту. Проживав Мойсей близько 1350–1230 рр. до н.е.²⁶), і погодитись з думкою Фрітца Рінекера та Герхарда Майера, які пишуть: «Сьогодні відомо, що на Близькому Сході задовго до Мойсея існували давні традиції писемності та історіографії, що дає можливість протиставити цим теоріям (див. вище. – *Прим. авт.*) переконливі аргументи, які свідчать на користь написання П'ятикнижжя саме в епоху Мойсея, і навіть ним особисто»²⁷, – все ж таки доходило до попереднього висновку: від останніх записів у Гроті Біка до життя Мойсея та написання ним П'ятикнижжя проміжок часу становить близько чотирьох – п'яти тисяч років.

Тому аж ніяк не можна погодитися з думкою Пола Джонсона, який твердить, що «євреї – це єдиний на світі народ, який має такі історичні записи (хоч які темні місцями), що дають можливість йому простежити своє походження аж до найдавніших часів»²⁸. До речі, цей автор пише, що історія «найвитривалішого народу»

сягає давнини близько чотирьох тисяч років (відколи близько 1800–1600 рр. до н.е. з'явилися патріархи Аврам, Ісак та Яків).

Що засвідчують написи Кам'яної Могили?

Насамперед, що письмо післяпотопного людства має праукраїнське (оріанське) коріння. Що Оріяна, «яка обіймала в період розквіту території нинішніх Полтавської, Черкаської, Київської областей і далі на захід все Придністров'я до самого Дунаю, не будувала пірамід і храмів, не створювала монументів, проте дала людству набагато більше. По-перше, писемність»²⁹.

Для нас найважливіше те, що написи Кам'яної Могили є поки що першою згадкою у світі про традиції судового процесу, а також про тих його дійових осіб, які виконували функції, закріплені згодом за інститутом прокуратури.

Літопис, вміщений на панно № 25/в архіві Кам'яної Могили (складений близько середини IV тис. до н.е.)³⁰, засвідчує, що місцеві племена протошумерів із Приазов'я повів за собою на південь правитель Акипім. Це відбулося після суду та розправи над тамтешнім правителем Абукауном³¹.

Давній епос, відомий як Гільгамеш, розповідає про виходця з українського Причорномор'я – правителя шумерського міста Урука, який жив у IV тис. до н.е. Біблія наприкінці своєї доісторичної частини згадує і Ур – важливе шумерське місто IV–III тисячоліття до н.е. А ще був Вавилон... Усі ці міста згадуються після того, як переселенці з нинішнього українського Приазов'я емігрували в ті краї, де, злившись з місцевими племенами, спричинили бурхливий розвиток народів цих регіонів. Про небачені феноменальні досягнення цього етногенезу знаходимо свідчення в численних пам'ятках вавилонсько-ассірійсько-шумерського епосу і, зокрема, на клинописних табличках, знайдених у палаці Ашшурбаніпала.

Отже, колись наші пращури – оріяни з Придніпров'я у першій половині IV тис. до н.е. емігрували на південь, головним чином на територію Північної Індії (Пенджаб) та нинішнього Іраку, щоб лише через багато років (у VIII ст. до н.е.) повернутися на береги Дніпра³².

Також, як свідчать джерела, родоначальниками галілеян (єврейського народу) стали архаїчні арії-гіпербореї, наші давні предки. Вони прийшли до Палестини із Придніпров'я, Придністров'я та Прикарпаття³³.

А що ж відбувалося на материнській землі, прабатьківщині протошумерів-праукраїнців, на землі стародавньої Оріяни – чи не найголовнішої цивілізації світу, значно давнішої від Єгипту,

Месопотамії та Індії³⁴. Які закони побутували серед праукраїнського населення, які тоді обрали як інтелектуальний санскрит для письма, так і пракрит для спілкування (нині вчені стверджують, що корені цих мов запозичені всіма індоєвропейськими, але більше за все – у слов'янських, особливо в українській)?³⁵

Найдавніший рукопис світу – українська книга «Листи до Божого Ока» («*Letters to Gods Eye*»), написана в кінці VII – на початку VI століть до н.е. (так званий манускрипт Войніча, що складається з 232 сторінок з тоненької шкіри, зберігається нині у бібліотеці Єльського університету, США. – *Прим. авт.*), відповідає на ці запитання. Але це вже тема іншої розповіді.

А поки що, використовуючи доступні джерела, спробуємо висвітлити питання, що стосуються головної теми нашого дослідження, – становлення інституту прокуратури на землях нинішньої України.

2.2. В епоху Великої грецької колонізації

Видатна пам'ятка праслов'янської писемності – Велесова книга – знайомить з історією наших пращурів, починаючи від VII століття н.е. і аж до сивої давнини – початку I тис. до н.е. Розповідь про праслов'янське буття охоплює події, що розкривають багатющу історію наших попередників на землі українській, яскраво висвітлюють напружене інтелектуальне та духовне життя людей тієї доби. Ця праця настільки насичена за змістом, що автори вважають за доцільне дослідити її як пам'ятку праслов'янського права і, головним чином, простежити генезис первісних прокурорських функцій за описаними в ній подіями в окремій роботі.

Більше двох з половиною тисяч років тому в українському Причорномор'ї з'явилися парусники посланців з далекої Еллади. То був час апогею Великої грецької колонізації. Греки заснували на південноукраїнських землях не просто міста, а поліси, тобто міста-держави, що на рубежі IV–III ст. до н.е. перетворилися на центри великого територіального державного утворення і включали до свого складу землі Західного Криму, а також кілька грецьких міст – Керкинітіду (сучасна Євпаторія) і Колос Лімен, що дослівно означало «Чудова Гавань» (сучасне Чорноморське). Поліси здобули політичну незалежність від міст-метрополій. Проте з останніми їх єднали тісні економічні, політичні, культурні та релігійні зв'язки.

Як стверджують дослідники української архітектури, В.В. Вечерський, О.М. Годованюк та ін., греки принесли у Північну Понтиду (Причорномор'я) розвинені форми державності та супутні їм інститути права, державних структур, культур, торгівлі, ремесел, культури тощо³⁶.

Наприкінці V – у першій половині IV ст. греки заснували місто Херсонес³⁷ (сучасний Севастополь). Згодом це поселення перетворилось на поліс, місто-державу. Демографічний вибух та інтенсивне зростання виробничих сил грецького суспільства, розвиток сільського господарства, ремесел і торгівлі на Балканах позитивно вплинули і на утворення Херсонесу. Конституційоване в статус поліса місто об'єднувало приватних землевласників, а також громадян, які займалися різними промислами та ремеслами. Ці громадяни вважались пануючим класом, вони як члени суспільства мали право на власність³⁸.

Більше того, Херсонес, як і інші античні центри Північного Причорномор'я (Пантикапей, столиця Боспорського царства – на місці нинішньої Керчі, згадані Керкінітід, Колос Лімен), перебували поза офіційними кордонами Римської імперії і за своїм статусом доводилися Риму державами-союзниками³⁹. Усе це почасти сприяло загостренню соціально-політичної боротьби як між самими державами, так і між ними та містами – метрополіями⁴⁰. Проте на землях Північного Причорномор'я вже тоді в містах існували демократичні інститути полісного самоуправління⁴¹.

Показовим у цьому плані є текст декрету 174 р. н.е., розміщений на епіграфічному пам'ятнику Херсонеса. Він цікавий для нас ще й тим, що розмістили його тут на честь імператора Марка Аврелія, прокуратора провінції Нижня Мезія Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда та його дружини Аврелії Пауліни.

«Цим самим постановлено радою і народом, – йдеться у декреті. – Насамперед возвеличувати імператора за те, що він прислав такого прокуратора, рятівника чудового краю, опору провінції; також найкраще пошанувати оного (імператора), так засвідчивши (що) на благо нашого міста він прислав такого вожда миру до нас. Затим і самого Т(ита) Аврелія Кальпурніана Аполлоніда возвеличувати і шанувати всілякою почесною – щоб і зображення поставити, і статуї. Надати йому проксенії⁴², громадянські права, (право) припливати та відпливати у мирний час і воєнний, недоторканно (і) без укладання договору – самому, нащадкам та майну його. І бути йому булевтом⁴³, голосувати разом з проедрами⁴⁴ первісних херсонеситів, брати участь у всіх тих справах у місті, у яких беруть участь і перші з Херсонеских

громадян. Цю постанову вирізати на білокам'яній стелі і встановити на найвиднішому місці міста... Постановлено радою, народом у 198 році царювання Діви (174 р. н.е. – *Прим. авт.*), за жреця Ульпії Вакхії, за першого дня місяця Евклея (березень), секретар ради Т.Фл. Аттіна»⁴⁵.

Підписали цей документ номофілак⁴⁶ Флавій Парфенокл і секретар ради.

Як свідчить декрет про вшанування римського прокуратора Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда, він наділявся «рівними з першими громадянами правами». З декрету випливає, що решта громадян поліса визнають за цими «першими громадянами» більші права порівняно з ними. Це свідчить про те, що в останні віки існування Херсонеса у його соціально-політичній структурі відбулися суттєві зміни, що полягали в «порушенні основного елемента демократичного ладу – принципу рівноправ'я всіх громадян»⁴⁷.

Висловлюються думки, що після оголошення декрету прокуратора Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда обрали булевтом та що він отримав булевтію як привілей, який мали «перші» громадяни. Як правило, про це вже йшлося, булевти обиралися при формуванні ради поліса шляхом виборів його членів⁴⁸.

Щоб пошанувати прокуратора, який прибув до Херсонеса, городяни зібрали народні збори за участю «перших» громадян демосу та іншого населення. Назвавши Аполлоніда рятівником (сотером) та вождем світу, надавши йому небачених привілеїв і почестей (яких ніхто з іноземців ніколи не був удостоєний), херсонесити вперше у своїй історії видали декрет і на честь жінки-іноземки – дружини прокуратора Аврелії Пауліни. Народні збори та рада поліса нагородили її золотим вінком і постановили оголосити їй подяку народу за заслуги на народних гуляннях⁴⁹.

Є підстави вважати, що свої кошти на ці народні гуляння виділила Пауліна⁵⁰.

Цей напис археологи виявили у 1990 р. при розкопках терм Середньовіччя на південному майданчику цитаделі колишнього Херсонеса (початок функціонування цих терм вчені відносять до VI ст. н.е.). Коли археологи почали знімати з підлоги шар будівельного сміття, на вимощеному майданчику вони побачили згаданий вище напис і почесний декрет на честь прокуратора Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда⁵¹.

Очевидно, що для будівництва терм у VI ст. використали каміння з-під розібраних тут приміщень, побудованих раніше (II–III ст. н.е.), у тому числі і стелу з декретом.

З херсонських декретів на честь Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда та його дружини Пауліни (174 р. н.е.) стало відомо, що він, римський прокуратор, прибув до Херсонеса незадовго до названого 174 р. Ю.Г. Виноградов, який відновив згаданий документ, вважає, що пошанований у декреті прибув до Херсонеса на чолі військового загону, який ліквідував загрозу, що нависла над містом з боку варварських племен Північного Причорномор'я під час Сарматської війни. Тому Тита Аврелія Кальпурніана Аполлоніда, якого імператор призначив воєначальником, вдячні херсонесити назвали в декреті «рятівником»⁵².

У декреті на честь Тита Аполлоніда серед членів колегії архонтів названо троє – перший, другий і третій архонт (хоч, як свідчать джерела, кількість членів цієї колегії в Херсонесі, як правило, досягала шести чоловік). Виявляється, що і органи влади Херсонеса зазнавали скорочень⁵³.

Звичайно, херсонесити усвідомлювали, що таке возвеличення прокуратора може негативно вплинути на їхні долі, адже той міг відчутти вседозволеність. Підстави для цього були: Аполлонід прийняв всі почесні, права та привілеї як належне. Дослідники висловлюють припущення, що такі почесні народ виявив прокуратору лише тому, що той вчасно прибув з військовим загonom і врятував місто від пограбування варварами. А взагалі – то херсонесити були переконані, що Аполлонід, як і його попередники, у місті довго не затримається⁵⁴.

Питання переслідування в судовому порядку в древньому Херсонесі розглядалися на засіданнях еклесії за поданням магістратів, що відповідали за ту чи іншу сферу діяльності. Саме дріб'язкові спірні питання були компетенцією того чи іншого магістрату.

Як бачимо, у Херсонесі діяла колегія номофілаків – охоронців закону. Їхні функції були наближені до сучасних прокурорських більше, ніж прокураторів часів Римської імперії (насамперед тому, що посада прокуратора була високою, на неї призначали представників привілейованого стану вершників; прокуратори, керуючи невеликими провінціями, збирали податки). Номофілаки наглядали за точністю виконання законів та вносили на розгляд народних зборів нові⁵⁵.

Це були суто прокурорські функції. Більше того, номофілаки мали право законодавчої ініціативи (для порівняння: Генеральний прокурор України і нині такого права не має. – *Прим. авт.*).

Посаду номофілаків засвідчують численні епіграфічні пам'ятки Херсонеса періоду III ст. до н.е. – II ст. н.е. Кількісний

склад цієї колегії, протягом всього часу її існування, як зазначають дослідники⁵⁶, – три особи. У написах, зафіксованих цим проміжком часу, вони згадуються як колегіальна магістратура, яка разом із дійкетом мала пробулевтичні функції. Функції посадовців випливали із самої назви номофілаків – «охоронці закону». Ціцерон стверджує, що ці чиновники контролювали виконання закону громадянами. Інший історик – Ксенофонт – називав номофілаків «блюстителами законів». Деяко багатослівніше і конкретніше визначення номофілакам дав Арістотель, назвавши їх «посадовою колегією, що надає попередні висновки з проекту постанови перед його винесенням на розгляд Народних зборів»⁵⁷.

Як вважає Р.А. Новикова⁵⁸, оскільки у перші століття нашої ери номофілаки втратили пробулевтичні повноваження, то після цього їх функції у Раді могли бути пов'язані саме з контролем відповідності юридичним нормам постанов, що приймалися в Херсонській державі.

Тож з часу свого заснування Херсонес був полісом з демократичною системою управління. Саме це допомогло місту-державі проіснувати до кінця античної епохи.

Взагалі перелік посадових осіб у Херсонесі та інших містах – полісах Північного Причорномор'я, які виконували функції, властиві нинішній прокуратурі, чималий.

Так, другим після номофілака тут варто назвати агораномом. Ця посадова особа наглядала за ринками, їх упорядкуванням, правильним веденням торгівлі, збирала до державної казни торгові податки і мито. Агораном також відповідав за порядок у місті-полісі⁵⁹. Збереглося чимало письмових свідчень про роботу цього чиновника та його почесну, але не дуже високу посаду протягом «грецького» періоду історії Херсонеса (перша чверть II ст. н.е.)⁶⁰.

Своєрідними посередниками між проедрами (готували проекти документів) і номофілаками були продики. Однією з функцій останніх було засвідчення відповідності підготовленого документа певним юридичним нормам. Посада продика належала до ординарних магістратур і обиралася терміном на один рік⁶¹.

У VIII–IX ст. н.е. в Херсоні (так називався Херсонес з IV–VII століть н.е. – *Прим. авт.*) функції прокурорського нагляду здійснював кір – провінційний імперський чиновник. До його обов'язків, крім «звичайних громадянських функцій зі збору податків і податей, а також контролю за проходженням товарів, входило, очевидно, забезпечення оборони міста та врегулювання складної політичної ситуації у прикордонних районах, з урахуванням усіх зацікавлених сторін – Візантії, Готії та Хазарії»⁶².

Після розпаду Візантії у 1204 р. південна частина Таврії увійшла до складу Трапезундської імперії, що мала в першій половині XIII ст. пріоритет серед грецьких держав у чорноморській зоні. Функції кіра почав виконувати севаст – на перших порах цей римсько-візантійський титул був почесним званням римських, а згодом і візантійських імператорів та членів їх сімей. На початку XIII ст. у тих, хто володів цим титулом, знизили ранг. З другої половини XII ст. – першої половини XIII ст. у країнах візантійського світу володарі його, як правило, були військовими правителями міст та областей з фактично князівськими повноваженнями. Севастии мали широкі повноваження як військово-адміністративного характеру, так і судово-фіскального. Вони ж здійснювали нагляд за точним виконанням законів⁶³.

Астиноми в містах-полісах Північного Причорномор'я часів грецької колонізації стежили за правильністю мір ваги та об'єму, а найголовніше – за карбуванням монет. Діюкети наглядали за міською казною, а продики виконували інші юридичні функції⁶⁴.

Як уже зазначалося, номофілаки мали право законодавчої ініціативи. А головним органом, що приймав закони в Херсонесі та інших державах-полісах, були Народні збори. Саме на них вирішувались основні питання внутрішньої та зовнішньої політики країни; тільки тут приймали рішення про початок війни та мир, встановлення почесних декретів на честь осіб, які мали особливі заслуги перед містом, надання іноземцям проксенії, права безмитного в'їзду та виїзду тощо.

Тому можна стверджувати, що на землях нинішнього українського Північного Причорномор'я проживало населення, яке мало різний правовий статус. Присяга громадян Херсонеса кінця IV – початку III ст. до н.е., вирізьблена на двометровій мармуровій стелі (встановлена на центральному майдані міста), – яскраве тому підтвердження⁶⁵.

Зародження первинних функцій прокурорського нагляду спостерігаємо і в інших полісах – Ольвії Понтійській та Борисфені, двох із найбільших давньогрецьких міст Північного Причорномор'я у VI ст. до н.е. – IV ст. н.е.

Події, що відбувалися на цих теренах і сягають тисячолітніх часових глибин, засвідчують, що історія української прокуратури має давні традиції.

Нещодавно археологи виявили тут тексти на свинцевих пластинах і черепках епохи VI – початку V століть до н.е. Особливо цікавий для нас один із документів, нанесений на стінки мілетської розписної амфори. Це офіційний звіт посадової особи про

інспекційну поїздку в низину ріки Борисфен. Відвідавши різні місцевості, чиновник повідомляє в Ольвію про відправку меду та барана; що голодують служителі одного зі святилищ; руйнуються алтарі Геракла, Матері Богів і Борисфена. Спостерігав посадовець і за тим, як з Гілеї вивезли неякісні сосни та ще двісті дерев інших порід; повідомляв, що після того як корабель зазнав біди, втекли раби. А ще – як ловлять тут диких коней...⁶⁶

Як бачимо, чиновник, либонь, один із жреців, наглядав за тим, що відбувалось у віддаленій частині поліса, і доповідав вищому керівництву.

Представниками виконавчої влади в Ольвії та Борисфені були агораноми, кількість яких становила, як правило, три – п'ять чоловік. Ці чиновники, крім того, що відповідали за охорону міста, виконували і прокурорські функції: наводили порядок при різних торгових операціях, добивалися відмінного стану вулиць, колодязів, водостоків, наглядали за точністю мір і ваги на ринках, перевіряли якість продуктів і товарів⁶⁷.

У храмі Аполлона Дельфінія в Ольвії (Дельфініон) контролювали та захищали права почесних громадян міста. Члени ольвійської Ради розглядали тут скарги про порушення законних прав і свобод ксенів та феорів⁶⁸. А на перетині Головної поздовжньої та Західної вулиць, біля гори, громадяни Ольвіополя побудували величезне (800 кв. м) приміщення суду – дикастерій. На засіданнях, що відбувалися тут, розглядали кримінальні справи і, зокрема, про порушення громадянських прав. На залишках приміщення археологи виявили амфорні черепки з накресленими та написаними фарбою чоловічими іменами. Цих ольвіополітів відповідно до рішення суду за вчинені ними злочини виганяли за межі держави⁶⁹.

Більше тисячі років (з першої чверті VI століття до н.е. і до середини VI ст. н.е.) на півдні України існувала знаменита Боспорська держава. Царство досягло небачених на той час висот не лише в економічному та культурному розвитку. Земля боспорська й донині зберігає цікаві пам'ятки історії, що стосуються безпосередньо і питання, яке ми розглядаємо.

Так, відомо, що однією з найчисленніших категорій сільсько-го населення у перші роки існування Боспору були військові поселенці. Ставши опорою царя, вони, крім господарської діяльності, охороняли кордони держави. Проте пілгг не мали, а тому за користування землею вносили до казни податок – ренту, що суттєво поповнювало бюджет Боспорського царства та сприяло його економіці.

Наглядали за внесенням ренти – податку – спеціальні уповноважені правителя Боспору. Ці посадовці керували певними адміністративними районами держави. А наглядовими функціями їх наділив цар, який повністю довіряв згаданим чиновникам⁷⁰.

Нерідко в Боспорському царстві «охоронці законів» через ті чи інші обставини змушені були брати участь у боротьбі за владу, допомагаючи одній із сторін, що ворогувала.

Так, 39 р. н.е. царем Боспору став Мітридат VIII. Заручившись підтримкою північних варварських племен, Мітридат почав проводити незалежну від Римської імперії політику, хоча й підтримував з нею дружні відносини. Для цього цар направив до Рима свого молодшого брата Котіса, аби той ще раз засвідчив шанобливе ставлення боспорського царя до імператора.

Котіс, однак, виношуючи думку самому стати правителем Боспору, вирішив усунути брата з цієї посади, а тому повідомив імператора Клавдія, що Мітридат готується до війни з ним. Тоді Клавдій оголосив Котіса царем і на його підтримку направив свої війська – легіони під командуванням трибуна А. Дідія Галла.

Деся близько 45–46 рр. Мітридата вдалося скинути з престолу. Царем став його молодший брат. Але, переховуючись у сусідів – дандаріїв, экс-правитель Боспору не змірився з поразкою. Коли основні когорти римських легіонерів подалися до Фракії, Мітридат почав наступати на Боспор. Проте боспорські війська підтримали Котіса, якому до того ж активно допомагав командир римського загону Г. Юлій Аквілла.

Мітридат зазнав другої поспіль поразки. Євнон, цар племені аорсів, що межувало з Боспором, видав переможеного римлянам. Доставити Мітридата до Риму доручили Юнію Цілону, прокуратору провінції Віфінія – Понт, з чим той успішно справився.

Колишній правитель Боспору проживав у Римі до 68 р., доки його не стратили за участь у змові проти імператора Гальби. А згаданий нами прокуратор, повернувшись на землі Боспору, ще багато років наглядав за провінцією Віфінія – Понт⁷¹.

Як посадовці, до обов'язків яких входив і нагляд за законністю на тій чи іншій території, справлялися з дорученнями? Прикладом цього може стати листування громадян Херсонеса з прокуратором провінції Мезія (що на території сучасної Болгарії) за часів правління імператора Септимія Севера (193–211 рр. н.е.)⁷².

Наприкінці II століття н.е. в Херсонесі була велика кількість домів розпусти. Ці розважальні установи, як правило, обслуговували легіонерів римських когорт, які протягом століть з

перервами дислокувались у місті. Утіхи римлян приносили полісу неабиякі прибутки, які ділили між містом і гарнізоном. Проте римляни вирішили, що відведеної долі їм замало, і почали привласнювати більшу суму, ніж для них призначалася. Це викликало незадоволення херсонеситів, і вони звернулися зі скаргою до прокуратора Мезії, аби той відновив справедливість⁷³. Скаргу від імені громадян підписали архонти⁷⁴.

Прокуратор Мезії погодився зі скаржниками, і прибутки публічних домів знову почали ділити справедливо...

Проте справа набула такого розголосу, що тексти всіх листів (і навіть їх копії) вибили на камені, який встановили на видному місці. Є підстави вважати, що це було зроблено за наказом військового трибуна Л. Аррія Алкавіада, адже напис встановили на місці дислокації римського військового загону⁷⁵.

Отже, прокуратори інколи вирішували такі делікатні питання, як податок з проституції.

У дослідженнях сучасних істориків трапляється назва ще однієї державної посади у країнах – полісах Північного Причорномор'я – мольпа.⁷⁶ У VI–V ст. до н.е. в Ольвії Понтійській, як і в Мепеті – великому грецькому полісі на території Малої Азії, «мольпи контролювали складання списків громадян поліса, виконання законів про права громадян та проксенів... відігравали важливу роль у політичному та громадському житті»⁷⁷.

Крім уже згаданих Херсонеса Таврійського (нині Севастополь), Ольвії Понтійської (с. Паутине Очаківського району Миколаївської області), Пантикапею Боспорського (на місці сучасної Керчі), Тіри (Білгород-Дністровський), функції нагляду за виконанням законів у інших полісних поселеннях Північного Причорномор'я (Німфей, Фанагорія, Феодосія, Мирмекій, Тіритакка, Кітей, Кіммерік та ін.) здійснювали тією чи іншою мірою різні царські урядовці – головний державний секретар, лохаг (воєначальник), керівник міста, царський секретар, наварх, завідувач священних справ та ін.⁷⁸

Примітки

¹ Канигін Ю.М. Шлях аріїв: Україна в духовній історії людства: Роман-есе. – 5-те вид., зі змін. і доп. – К.: Україна, 2002. – С. 10.

² Кифишин А.Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н.э. – К.: Вид. «Аратта», 2001. – Т. 1.

³ Канигін Ю.М. Шлях аріїв: Україна в духовній історії людства: Роман-есе. – С. 311.

- ⁴ Давня історія України: Наукове видання / С.С. Березанська, В.М. Гладилін, М.І. Гладких та ін. – К.: Наукова думка, 1997. – С. 102.
- ⁵ Силиотти Альберто. Египет: Долина царей. – М.: Издательство Акционерного общества Бертельсман Медиа Москау, 2001. – С. 34.
- ⁶ Глазова Н., Лада В. Вселенские тайны пирамид и Атлантиды. – М., 1997. – С. 45.
- ⁷ Кифишин А.Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н.э. – Т. 1. – С. 57.
- ⁸ История письма: Эволюция письменности от Древнего Египта до наших дней / Пер. с нем. – М.: Издательство Эксмо; СПб.: Terra Fantastika, 2002.
- ⁹ Як відомо, Скіфія на давніх картах розташована під знаком Тільця, тобто Бика. Тому Україна (колишня Скіфія) для стародавніх народів стала Країною Бика. У санскриті «країна бика» – Україна. За давніми уявленнями, назва «Країна Бика» була рівнозначною назвам «Праведна країна», «Артанія», «Країна Дгарми-Арти». Саме за таке значення для Давньої України промовляють факти: скіфи – скоти й таври-руси-поляни – вони ж коровичі-кравенці-українці – сповідували дгарму. Та й для деяких античних авторів скіфи-кравенці – найсправедливіший і найправедніший народ (*Наливайко С.І.* Індорійські таємниці України. – К.: Видав. центр «Просвіта», 2004. – С. 21–25). Основу дгарми становили шастри – священні книги. У 1890–1891 рр. на центральній площі Севастополя (колишнього Херсонеса Таврійського, з кінця IV–VI ст. – Херсона та літописного Корсуня, звідки на Русь у X ст. прийшло християнство) біля колишнього Володимирського собору археологи виявили напис присяги. У ній херсонесити у III ст. до н.е. клянуться охороняти для народу састер (шастри. – *Прим. авт.*) і не розголошувати «нічого потаємного ні еллінові, ні варвару». Поклоніння бичу особливо властиве Трипільлю (такі скульптури даються тут ще III–VI тис. до н.е. (Див.: Рижов С.М. Трипільська культура Середнього Подніпров'я // Від Трипільської культури до сучасності // Упоряд. О.В. Трачук. – К.: СПД Кравчук В.К., 2003. – С. 48–55).
- ¹⁰ Кифишин А.Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н. э. – Т. 1. – С. 496.
- ¹¹ Там само. – С. 496.
- ¹² Там само. – С. 496.
- ¹³ Там само. – С. 497.
- ¹⁴ Там само. – С. 497.
- ¹⁵ Там само. – С. 496.
- ¹⁶ Там само. – С. 497.
- ¹⁷ Там само. – С. 643.

- ¹⁸ Там само. – С. 496.
- ¹⁹ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn. Friedrichstr. 23, 1999. – С. 336.
- ²⁰ Там само. – С. 336.
- ²¹ Ренан Эрнест. История израильского народа. – 2001. – С. 79.
- ²² Кифишин А.Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н.э. – Т.1. – С. 493.
- ²³ Там само. – С. 55.
- ²⁴ Ренан Эрнест. История израильского народа. – М.: Издательство В. Шевчук, 2001. – С. 79.
- ²⁵ Джонсон Пол. Історія євреїв. – С. 19.
- ²⁶ Риникер Фритц, Майер Герхард. Библиейская энциклопедия Брокгауза: Christliche Verlags buchhandlung Paderborn. Friedrichstr. 23, 1999. – С. 1091–1092.
- ²⁷ Там само. – С. 592.
- ²⁸ Джонсон Пол. Історія євреїв. – С. 21.
- ²⁹ Канигін Ю.М. Шлях аріїв: Україна в духовній історії людства: Роман-есе. – С. 142; Канигін Ю.М. Начало и конец времен: Новый взгляд на историю. – К.: А.С.К., 2005. – С. 440.
- ³⁰ Кифишин А.Г. Древнее святилище Каменная Могила. Опыт дешифровки протошумерского архива XII–III тыс. до н. э. – Т. I. – С. 561.
- ³¹ Там само. – С. 562.
- ³² Велесова книга: ритм. пер. укр. мовою, дослідження та рецензії Б. Яценка; рос. мовою – В. Яценка. – К.: Велес, 2004. – С. 217; Наливайко С.І. Індоарійські таємниці України. – К.: Вид. центр «Просвіта», 2004. – С. 16; Наливайко Степан. Таємниці розкриває санскрит. – К.: Вид. центр «Просвіта, 2001. – С. 3.
- ³³ Кур А. Из истинной истории наших предков // Молодая гвардия. – 1994. – № 1; Канигін Ю.М. Віхи священної історії: Русь-Україна. – К.: А.С.К., 2004. – С. 8.
- ³⁴ Наливайко С.І. Індоарійські таємниці України. – С. 50–57.
- ³⁵ Канигін Ю.М. Шлях аріїв: Україна в духовній історії людства: Роман-есе. – С. 143; Наливайко С.І. Таємниці розкриває санскрит. – С. 3–7.
- ³⁶ Історія української архітектури / Ю.С. Асеев, В.В. Вечерський, О.М. Годованюк та ін.; За редакцією В.І. Тимофієнка. – К.: Техніка, 2003. – С. 21.
- ³⁷ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Жизнь и гибель Херсонеса. – Х.: Майдан, 2000. – С. 8.
- ³⁸ Там само. – С. 662.

- ³⁹ Там само. – С. 108.
- ⁴⁰ Прицак Омелян. Походження Русі. Боспорське царство // Хроніка. Наш край. – 2000. – № 3–4 (5–6). – С. 49–60.
- ⁴¹ Там само. – С. 63.
- ⁴² Проксенія – правовий акт, відповідно до якого іноземцю дарувались певні почесні права в грецькому місті-полісі (право безмитної торгівлі, безперешкодного в'їзду та виїзду). Проксен (грец. «друг гостя») офіційно представляв інтереси іншої держави та її громадян у себе на батьківщині.
- ⁴³ Буле – державна рада, якій доручалося ведення найважливіших політичних справ у грецьких полісах. Члени цієї ради – булевти – засідали в приміщеннях з рядами місць, розташованими сходами, – булевтеріях.
- ⁴⁴ Проедри (грец. «які сидять попереду») – комісія посадових осіб, які збиралися у пристаней і головували у раді поліса (пристаней – суспільний дім поліса, місце засідання членів міської ради, які проводили народні збори громадян, готували різні документи).
- ⁴⁵ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Жизнь и гибель Херсонеса. – С. 711–712.
- ⁴⁶ Номофілак – посадова особа в містах-полісах Північного Причорномор'я, яка зберігала державні документи та наглядала над засіданнями Ради і Народних зборів поліса.
- ⁴⁷ Херсонес Таврический в середине I в. до н.э. – VI в. до н.э.; Очерки истории и культуры / Кол. авторов. – Х.: Майдан, 2004. – С. 260.
- ⁴⁸ Там само. – С. 262.
- ⁴⁹ Там само. – С. 439–440.
- ⁵⁰ Там само. – С. 440.
- ⁵¹ Там само. – С. 58.
- ⁵² Там само. – С. 171.
- ⁵³ Там само. – С. 267.
- ⁵⁴ Там само. – С. 440.
- ⁵⁵ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Жизнь и гибель Херсонеса. – С. 78–79.
- ⁵⁶ Херсонес Таврический в середине I в. до н.э. – VI в. до н.э. Очерки истории и культуры. – С. 263.
- ⁵⁷ Там само. – С. 263.
- ⁵⁸ Новикова Р.А. Симмонаны и номофилаки Херсонеса Таврического // Вестник древней истории. – 1961. – № 2. – С. 107.
- ⁵⁹ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Жизнь и гибель Херсонеса. – С. 79.
- ⁶⁰ Там само. – С. 620.

- ⁶¹ Херсонес Таврический в середине I в. до н.э. – VI в. до н.э. Очерки истории и культуры. – С. 262–263.
- ⁶² Сугдея, Сурож, Солдайя в истории и культуре Руси-Украины // Материалы научной конференции (16–22 сентября). – К.: Судак: Академперіодика, 2002. – С. 22–23.
- ⁶³ Там само. – С. 91.
- ⁶⁴ Сорочан С.Б., Зубарь В.М., Марченко Л.В. Жизнь и гибель Херсонеса. – С. 120.
- ⁶⁵ Там само. – С. 74–75.
- ⁶⁶ Русяева А.С., Русяева М.В. Ольвия Понтийская: Город счастья и печали. – К.: Издательский дом «Стилос», 2004. – С. 53.
- ⁶⁷ Там само. – С. 82–83.
- ⁶⁸ Там само. – С. 129.
- ⁶⁹ Там само. – С. 106.
- ⁷⁰ Зубарь В.М., Русяева А.С. На берегах Боспора Киммерийского. – К.: Издательский дом «Стилос», 2004. – С. 191.
- ⁷¹ Там само. – С. 158.
- ⁷² Там само. – С. 167.
- ⁷³ Храпунов И.Н. Древняя история Крыма. – Симферополь: СОНАТ, 2003. – С. 151.
- ⁷⁴ Херсонес Таврический в середине I в. до н.э. – VI в. до н.э. Очерки истории и культуры. – С. 268.
- ⁷⁵ Зубарь В.М. Таврика и Римская империя: Римские войска и укрепления в Таврике. – К.: Издательский дом «Стилос», 2004. – С. 167.
- ⁷⁶ Давня історія України : В 3 т. / Відповід. ред. С.Д. Крижницький. – К.: Інститут археології України, 1998. – Т. 2: Скіфо-антична доба. – С. 306–307.
- ⁷⁷ Там само. – С. 306–307.
- ⁷⁸ Там само. – С. 380.

Інститут прокуратури на українських землях у XIV–XIX ст.

3.1. У складі Великого князівства Литовського та Речі Посполитої

Наприкінці XIII – на початку XIV ст. на теренах України виникає і поширюється усталене вже у Західній Європі німецьке (тевтонське) право – модель міського самоврядування. Причинами його запровадження на землях України стали катастрофічне зубожіння жителів міст після спустошливої навали монголо-татарських орд та потреба зміцнення обороноздатності українських поселень перед можливою загрозою нових ординських пограбувань; поява на Волині, Галичині, а згодом і на інших землях численних німецьких міщанських громад.

У цей час у Східній Європі побутувало німецьке право двох зразків: саксонське (магдебурзьке) і пруське (кульмське або хелмінське).

Саме перший варіант німецького права – магдебурзького (саксонського) – став найбільш прийнятною моделлю суспільного устрою українських міст періоду XIII–XVIII, а подекуди і XIX ст.¹

Запроваджене в Україні тогочасне магдебурзьке право базувалося на юридичних засадах укладеного наприкінці XII – на початку XIII століть у німецькому місті Магдебурзі та запозиченого згодом українськими містами так званого «Саксонського зеркала». Цей документ, зокрема, передбачав наявність таких основ міського самоврядування, як управа (магістрат) і суд (лава). Відповідно до нового кодексу ці владні органи очолювали виборні особи – бургомістр (керував роботою радників-райців, ритманів) і війт (керував лавниками). У населених пунктах, де вплив магдебурзького права був обмежений, діяли лише ратуші (за-

мість магістрату), які очолював війт. Саме ця посадова особа виконувала як урядові, так і судові та прокурорські функції².

1356 р. польський король Казимир III своєю грамотою надав Львову магдебурзьке право, хоча його ще за часів князя Льва Даниловича (правив у Галицькій землі і частині Волині у 1264–1292 рр. – *Прим. авт.*) отримала німецька колонія у Львові. Це ж право здобули інші українські міста: 1374 р. – Кам'янець, 1432 р. – Луцьк, 1494–1497 рр. – Київ, 1498 р. – Дубне та приблизно цього року – Рівне і Перемишль. Мали його й інші населені пункти, що були розташовані на споконвічних українських землях: Сянок (1339), Берестя (1390), Холм (1396).

В архіві німецького міста Штральзунда зберігається документ 1324 р., засвідчений печаткою із зображенням Святого Юрія Звитязця – гербом волинського міста Володимир-Волинського³. Це лист-скарга міщанської громади та «консулів» (радників) про порушення законів на території магістрату⁴. Звернення адресувалося Гедиміну, правителю Великого князівства Литовського, який тоді щойно заснував нову столицю – місто Вільну на річці Вілії⁵.

За часів Великого князівства Литовського, коли велика частина українських земель входила до Литовсько-Руської держави, з особливою актуальністю постало питання про створення нових правових актів. І протягом неповних шістдесяти років Литовський уряд тричі (1529, 1566, 1588) здійснював кодифікацію тогочасного права. У цих роках набували чинності так звані статuti Великого князівства Литовського. Для дослідження витоків прокуратури в Україні особливо цікавий Статут Великого князівства Литовського 1566 р., що на західноукраїнських теренах одержав назву «Волинський»⁶.

Цей юридичний документ називає і прокурора серед чиновників, які беруть участь у судовому засіданні. Так, артикул (стаття) 31 «Про заступлення в суді одного іншим» встановлює, що «...і ми заступника як відповідача розглядатимемо, і заступник не має собі до повіту ані до суду, до якого належить, справу переносити і брати, але повинен буде сам або при собі маючи прокуратора на той же час, скоро заступити, відповідати і до кінця судитись»⁷.

Перед тим як пояснити суть цього артикулу, слід зазначити, що XVI ст. для Великого князівства Литовського стало періодом активного економічного і культурного розвитку регіону, що, безперечно, вплинуло і на законотворення. Прикладом цього може бути судова реформа 1564–1566 рр., яка запровадила

для всього Литовського князівства єдину судову систему. І однією з головних дійових осіб у процедурі судочинства реформа назвала прокуратора – адвоката, захисника.

Артикул 31 Статуту Великого князівства Литовського 1566 р. встановлює, що «судовий представник перебирає на себе всю відповідальність, пов'язану з веденням справи»⁸. Це свідчить, що в земських і гродських судах Литовсько-Руської держави адвокатура у земських і гродських (міських) судах була насамперед судовим представником. Артикул закріплює за представником також право звертатися до послуг прокуратора (адвоката, судового захисника).

1569 р. у Польщі було проголошено Люблінську унію. Відповідно до її умов Польське королівство об'єднувалося з Великим князівством Литовським в одну федеральну державу – Річ Посполиту. До нового федеративного об'єднання ввійшли Литва, Польща, Білорусь та більшість земель України. Київське, Брацлавське, Волинське і Підляське воєводства відібрали від Великого князівства Литовського та включили до польської частини Речі Посполитої. У складі Великого князівства Литовського з «україномовних» територій залишилися тільки Південне Полісся і частина Підляшшя. Отже, до нового державного об'єднання Корони (Польського) і Великого князівства Литовського – Речі Посполитої – ввійшла майже вся територія нинішньої України, за винятком Чернігівщини, Буковини, Закарпаття та північно-західних окраїн.

На землях Київського, Брацлавського та Волинського воєводств після переходу українських територій до Корони чинним залишався Другий Литовський статут 1566 р., з 1588 р. – Третій Литовський статут.

За новими воєводствами Речі Посполитої (у тому числі на українських землях) зберегли певну автономію – можливість користуватися Литовським правом у судочинстві, яке передбачало застосування в органах управління «руської» мови⁹.

19 квітня 1579 р. у відвойованому в Московщини Батурині за сприяння короля Речі Посполитої Стефана Баторія було утворено Український Трибунал – вищий орган гетьманського правління в Україні¹⁰. Як пише польський дослідник Володимир Свєрбигуз, «відомості про діяльність Українського Трибуналу знаходимо серед польських коронних архівів». Так, 1590 р. Вальний Сейм розглядає питання про діяльність Трибуналу і вносить положення до Конституції про вирішення судових позовів поміж козаками, з одного боку, та українською шляхтою і дер-

жавцями, з іншого. Довідуємося, що щороку на початку діяльності Трибуналу депутати від шляхетства в Трибуналі обирають інстигатора (прокурора)¹¹.

Як зазначалося в польських коронних архівах, наглядачі приватних маєтків передавали інстигатору (прокуророві) детальні відомості про позови і характер правопорушень. Затим трибунальський маршалок (представник дворянства, якого обирали на сеймику – зборах феодалів одного воєводства, повіту і який керував становими справами дворянства; предводитель дворянства. – *Прим. авт.*) наглядав за чинністю подання позовів до трибунальських судів, які перебували під юрисдикцією старости¹².

Отже, маємо всі підстави стверджувати, що офіційним днем зародження функцій прокуратури на українських землях (м. Батурин) слід вважати 19 квітня 1579 року, а – офіційною датою заснування прокуратури України – 12 січня 1722 р., коли імператор Петро I видав відповідний указ¹³.

Активну діяльність у роботі Українського Трибуналу брали гетьмани Яків Шах (гетьманував у 1577–1578 рр.), Михайло Ружинський (1584–1586), Северин Наливайко (24 березня – 28 травня 1596 р.), Самійло Кішка (1599–1602), Петро Сагайдачний-Конашевич (1606 р. – березень 1617р., жовтень 1617 р. – березень 1620 р., серпень 1621 р. – 10 квітня 1622 р.), Михайло Дорошенко (5 листопада 1625 р. – грудень 1628 р., з перервами), Григорій Чорний (грудень 1628 р. – вересень 1629 р.), Іван Кулага Петражицький (22 вересень 1631 р. – літо 1632 р.).

З-поміж цих постатей козацьких вождів України особливо вирізняється гетьман Петро Сагайдачний-Конашевич, який багато своїх сил віддав розбудові української державності та її інститутів. Як зазначає Михайло Грушевський, гетьман зробив «неоцінимий внесок у справу відродження української народності, відновлення православної ієрархії і, нарешті, запровадження «козацької юрисдикції»¹⁴.

20 січня 1616 р. (тоді гетьманом був Петро Сагайдачний) король Речі Посполитої у своїй інструкції сеймикам зазначив, «що над Річчю Посполитою нависла велика небезпека від козацького свавілля»¹⁵. У вересні цього року на засіданні сейму у Варшаві наголошувалося, що козаки «нібито утворюють у великій Речі Посполитій іншу республіку»¹⁶. І тут же сейм був змушений засвідчити, що козаки в Україні не визнають «ні магістратів у містах, ні старост, ні гетьманів (призначених сеймом та королем), вони самі встановлюють собі право, самі обирають урядників і керівників»¹⁷.

Сейм 1616 р. ухвалив провести ревізію козацтва, щоб покарати «самозванців», а для впровадження закону запропонував ввести при староствах посади інстигаторів (прокурорів)¹⁸.

До 1637 р. місцем перебування Українського Трибуналу стало місто Черкаси¹⁹, а в 1648 р. його діяльність було тимчасово припинено²⁰.

За часів Гетьманщини велику роль у розбудові цивільної адміністрації, органів самоврядування та закріпленні прокурорських функцій відіграли гетьмани Війська Запорізького Іван Брюховецький та Іван Мазепа. Так, останній в універсалі Чернігову 17 вересня 1687 р. підтверджує магдебурзькі права міського уряду та його суду. На той час цивільними чиновниками («панів радних лава») були бурмістр, вїйт, райці, лавники і радники, військовими – обозні, сотники та отамани²¹.

У цей час Іван Мазепа активно розбудовує й інші державні інститути. Відновив свою роботу і Український Трибунал, в якому «разом із гетьманом, прокурором засідають генеральний писар із правами канцлера, генеральний возний, генеральні судді й інші вищі чини. Трибунал насамперед опікується судовою діяльністю і дотриманням права. Він є вищою апеляційною гетьманською інстанцією».

При Трибуналі одночасно діяв Генеральний військовий суд, до складу якого входило два судді. За часів гетьманів Самойловича та Мазепа він розміщувався в Батурині і мав кілька структурних підрозділів²².

Один із них – Полтавський полковий суд – 3 лютого 1678 р. за наказом Івана Самойловича розглядав справу про маєтності «ведлуг права» відповідно до подання «Андрія Васильовича, писара і помісника військових генеральних суддів, для заспокоєння деяких справ, висланих до Полтави»²³.

Як бачимо, суди за часів Гетьманщини мали чіткий розподіл функцій. У наведеному вище прикладі роль прокурора виконує «помісник військових генеральних судів Андрій Васильович» – це він звернувся з поданням, щоб судова інстанція відреагувала на порушення закону.

Отже, на теренах України самостійні державні органи, що виконували функції прокуратури, мають давні традиції. Виникнувши більш як на півтора століття раніше, ніж у Росії, вони започаткували діяльність того наглядового інституту, що самодержцю Петру I вдалося створити лише в січні 1722 р. Тому можна дійти висновку, що українські прокурорські традиції значно давніші, ніж це раніше стверджувалося.

3.2. Козацькі традиції правотворення і прокуратура

Досліджуючи розвиток функцій прокурорського нагляду в Україні протягом другої половини XVII і всього XVIII ст., слід наголосити, що в цей період часу традиції козацького правотворення були збережені. Як зазначає Ігор Грозовський, звичаєве право запорізьких козаків як сукупність правових звичаїв, що діяли на території Запорізьких Вольностей у XVII–XVIII ст., мали нормативний характер, обумовлювалися конкретно-історичними обставинами існування козацького суспільства, допускалися або санкціонувалися верховною державною владою, в окремих випадках навіть суперечили чинному законодавству (польському чи російському)²⁴.

Що це відбувалося саме так, ми вже говорили. Розглянемо добу кінця XVII ст., дізнаємося, чи зазнали подальшого розвитку функції, які в майбутньому будуть віднесені до прокурорських.

«А вже після смерті Б. Хмельницького, – підкреслювалось у першій у світі Конституції Пилипа Орлика, – Московська держава численними винайденими способами намагалася... до решти зруйнувати військові права та вільності, які ж сама підтвердила, і на народ вільний козацький, якого вона ніколи не завойовувала, накласти невільниче ярмо»²⁵.

Гетьман Іван Скоропадський на початку свого правління, відзначаючи значення Конституції Пилипа Орлика як головного джерела національного права, у своєму універсалі чернігівським полковнику і старшині від 15 лютого 1710 р., наголошував: «Ми гетьман бажаємо всілякі давні українські рейменти Нашого права Конституції в цілості непорушно утримувати, а у Війську Його царської пресвітлої величності Запорізькому заслужених і до служби гідних осіб заохочувати респектами»²⁶.

Серед таких гідних осіб – і праправнуки великого гетьмана України Богдана Хмельницького, два рідних брати-прокурори Григорій Парфентійович та Іван Парфентійович Хмельницькі²⁷. Про них варто розповісти окремо.

Відомо, що першою дружиною Богдана Хмельницького була Гафія Сомко. Як стверджує дослідник генеалогії українського козацтва Володимир Кривошея, народилася вона щонайпізніше 1608 р. Деся близько 1623 р. Гафія побралася з Богданом Хмельницьким. Відомий історик Ярослав Шашкевич вважає, що перша дружина Богдана Хмельницького померла десь між 1645–1647 рр., імовірно ближче до останньої дати²⁸. У Гафії від Богдана Хмельницького було троє синів – Тиміш, Юрій та Григорій.

Дата народження Тимоша в трактуванні багатьох істориків різна: 1630, 1632 і 1635 рр. Ярослав Шашкевич пише: «Шлюб Тимоша з Розандою (Роксандою), дочкою молдавського господаря Василя Лупу, мабуть, албанця за національністю, – шлюб вимушений збройною рукою в Ясах 1652 р., – свідчить про династичні плани цілком переконливо. Далекоглядна політична комбінація цього шлюбу полягає не лише в претендуванні Тимоша на молдавський престол, а й способі поєднання – шляхом посвоєння – з фактичним правителем Литви, литовським великим гетьманом Янушем Радвилом (Радвилем), що 1645 року одружився із старшою сестрою Розанди Оленою»²⁹.

Близько 1670 р. у Тимоша і Розанди Хмельницьких народився син, якого назвали Пилипом. Є підстави вважати, що він більш як на 34 роки пережив свого батька Тимоша, який помер близько 1706 року. Десь близько 1709 року у Пилипа Хмельницького народився правнук великого гетьмана – Парфентій, який і став батьком майбутніх прокурорів.

Нещодавно виявлені документи підтверджують, що в Парфентія Пилиповича Хмельницького було два сини: Григорій та Іван. У 1787 р. надвірний радник Григорій Парфентійович Хмельницький (народ. близько 1759 р.) став прокурором Верхнього земського суду Новгородського намісництва. Він мав у місті Новгороді власний будинок, а в Новгородському повіті – сільце Волосове³⁰.

Його рідний брат Іван Парфентійович (січень 1742 р. – 2 січня 1794 р.) став відомим юристом. Досконало володіючи багатьма мовами, він переклав багато праць на теми права. Ці роботи витримали чимало перевидань. Праправнук Богдана Хмельницького мав цивільний чин статського радника (V клас, прирівняний до військового звання між генерал-майором і полковником), а згодом дослужився до звання обер-секретаря Сенату.

Сенат (створений Петром I у 1711 р. як вища державна установа, що виконувала функції судової інстанції та органу адміністративного контролю. Пізніше сенат мав 10 структурних підрозділів-департаментів, і керував ним міністр юстиції) з 1722 р. очолювали генерал-прокурори, які з 1802 р. були одночасно і міністрами юстиції³¹.

На початку 1786 р. генерал-прокурор Сенату князь Олександр Олексійович В'яземський призначив на посаду обер-секретаря Сенату Івана Парфентійовича Хмельницького. Ця посада в департаменті Сенату була третьою за рангом після обер-прокурора та його заступника – товариша обер-прокурора. Тру-

дився Іван Хмельницький сумлінно, бо вже 31 грудня імператриця Катерина II своєю грамотою надала йому спадкове дворянство і герб. Праправнук Богдана Хмельницького володів селами Сергіївським та Березняками Орієнбаумського повіту, в яких проживало 52 чоловіки³².

Поховали Івана Парфентійовича Хмельницького 5 січня 1794 р. з великими почестями в Олександро-Невській лаврі у Петербурзі³³.

3.3. Головний прокурор Росії – з українського роду

У серпні 1814 р. імператор Олександр I на посаду міністра юстиції (який з 1802 р. одночасно був і генерал-прокурором) призначив Дмитра Прокоповича Трощинського (26 жовтня 1749 р. – 26 лютого 1829 р.), який на той час після виходу у відставку з посади міністра уділів Російської імперії (червень 1806 р.) був губернським маршалком на Полтавщині (предводителем дворянства, обраним у 1812 р.).

Тоді імператор на виходця з небагатої української сім'ї, якого особисто знав вже 13 років, покладав великі надії. І вони не були марними...

Познайомився Олександр I з Дмитром Трощинським ще в березні 1801 р. Одразу після смерті імператора Павла I (12 березня 1801 р.) Дмитру Трощинському доручили підготувати маніфест про зайняття престолу Олександром I. Імператорові так сподобався документ, підготовлений Трощинським, що наступного дня, 13 березня 1801 р., він призначив його «бути при Особі Його Імператорської Величності при виправленні покладених на нього за особливим дорученням справ». Через два тижні Дмитра Трощинського одночасно призначили членом Імператорської (Державної) ради та головним начальником її канцелярії, а згодом – головним директором пошт. Як зазначає В.І. Федорченко, «...з цього часу Трощинський стає найдовіренишим та найбільш впливовим радником молодого імператора»³⁴.

Проте запопадливим слугою-підлабузником імператора Олександра I Дмитро Трощинський не став. Вихований у традиціях свого часу, він залишався прихильником традиційних форм правління. Як зазначає згаданий вище дослідник, використовуючи спогади деяких сучасників Трощинського, «відсталі поняття (Дмитра Трощинського. – *Прим. авт.*) кепсько поєднувалися з курсом нового царювання»³⁵.

А тому молоді прихильники реформ, які входили до так званого «Негласного комітету» при імператорові, швидко «потіснили» Трощинського. Унаслідок цього останній був змушений у 1802 р. подати на ім'я Олександра I записку, в якій категорично заперечував створення в імперії міністерств. Та, зваживши всі «за» і «проти», того ж таки року обійняв пост міністра уділів, що вважався в Росії другорядним. А вже через чотири роки звернувся до імператора з проханням відставки. Олександр I довго переконував міністра залишитися на посаді. Це не допомогло, і цар змушений був у червні 1806 р. задовольнити прохання міністра.

Після виходу у відставку Дмитро Трощинський поселився у своєму маєтку в с. Кибинці Миргородського повіту Полтавської губернії. З цим краєм його пов'язувало багато.

У 1609 р. маєтком Пустова Вода (Студена Вода), що неподалік Білої Церкви, володів Василь Степанович Трощинський. Його нащадка – «відомого козака Матяша Трощинського» – згадує у своїй книзі В. Щербак³⁶. Серед білоцерківської шляхти, яка в січні 1654 р. заприсягнула на вірність московському царю, був і Василь Степанович Трощинський. У цьому столітті Трощинські породичалися з Мокієвськими (дев'ятеро з них, як і В.І. Трощинський, у 1654 р. присягнули царю). Саме через них Трощинські мали родинні зв'язки з Мазепами. У середині XVII ст. Трощинські та Мокієвські володіли с. Полковим (поблизу Білої Церкви. – *Прим. авт.*). У 1691–1708 рр. Костянтин Мокієвський, родич Івана Мазепи, був полковником Київського полку.

А двоюрідного племінника Івана Мазепи – Степана Трощинського – призначили «господарем» Гадяцького замку (травень 1690 р. – січень 1697 р.). У 1690 році Степан Трощинський одружився з Марією Новицькою – донькою комонного (компанійського) полковника Іллі Новицького³⁷. Це зміцнило позиції Мазепи, особливо в цьому південному полку, що здавна був близький до Запорізької Січі.

Здавна мав зв'язки із Січчю і рід Трощинських. Один із представників роду – Матвій Трощинський, близький родич Мазепи, а особливо Степана Трощинського, – був кошовим отаманом.

У 1692 р. Іван Мазепа доручив своєму родичеві Степану Трощинському вирушити на Січ з іконостасом для церкви запорожців³⁸.

Віднині про Трощинських лине добра слава, козацька старшина вважає за честь мати справи з ними. Так, один із нащадків

генерального обозного Січі та членів генерального уряду за часів мазепинського гетьманування – Степан Забіла – 25 травня 1701 р. у Гадячі обвінчався з донькою Степана Трощинського.

Як стверджує В. Кривошея, «білоцерківські покозачені шляхтичі Мазепи, Трощинські та Мокієвські перебували у близьких родинних стосунках і підтримували один одного, полишивши Правобережжя та перейшовши до Лівобережної Гетьманщини»³⁹.

У 1704–1708 рр. Степан Трощинський був Гадяцьким полковником (як пише В. Кривошея, «помер у Києві «за караулом»)⁴⁰. А в місті Глухові, що здавна мав свою сотню, проживав його родич – писар сотні Миргородського полку Прокіп Іванович Трощинський. Саме в його сім'ї 26 жовтня 1749 р. (а не у 1754 р., як повідомляють О.Г. Зв'ягінцев та Ю.Г. Орлов⁴¹) народився син Дмитро – майбутній міністр юстиції та головний прокурор Російської імперії⁴².

Спочатку Дмитро навчався грамоти у місцевого дяка, у 1761 р. продовжив навчання у Києво-Могилянській академії, яку закінчив у 1766.

Того ж року повернувся до рідного Глухова, де, витримавши іспит, був зарахований на посаду канцеляриста Миргородського полку Малоросійської колегії. Тоді до полкової канцелярії надходило багато апеляцій на рішення та вироки судів. Саме тут Дмитро Трощинський уперше зіткнувся з документами юридичного змісту.

Коли 1768 р. почалася війна з турками, Трощинському доручили терміново доставити до Малоросійської колегії (м. Полтава) важливі документи. Завдання він виконав успішно, за що заслужив подяку генерал-ад'ютанта М.В. Рєпніна.

Протягом шести років війни Дмитро Трощинський неодноразово брав участь у бойових діях (відзначав його і командуючий 2-ї армії (із серпня 1679 р. – 1-ї армії. – *Прим. авт.*) генерал-ад'ютант, а з 1770 р. – генерал-фельдмаршал П.О. Рум'янцев-Задунайський). За сумління, старання та відвагу Трощинському присвоїли звання флігель-ад'ютанта капітанського рангу, призначили секретарем при штабі окремого корпусу, яким командував М.В. Рєпнін. Згодом безпосередньо вже сам головнокомандувач усіх російських військ у Молдавії та Валахії генерал-ад'ютант Рєпнін доручив Трощинському очолити його канцелярію. Трощинський супроводжував воєначальника у його військових походах аж до 1781 р., коли залишив службу (причина – хвороба).

Наступного року Д.П. Трощинський почав служити в канцелярії головного директора над поштою О. Безбородька. Здобув

неабиякий авторитет⁴³, тому О. Безбородько призначив його керівником цієї канцелярії.

За відсутності О. Безбородька Троцинський доповідав Катерині II про роботу відомства. 1793 р. імператриця призначила Троцинського членом головного поштового управління і своїм статс-секретарем. На цих посадах він теж справлявся успішно: щодня доповідав імператриці про звернення громадян на її ім'я, діяльність генерал-рекетмейстера внутрішньої пошти. Катерина II за сумлінну службу 1796 р. подарувала Троцинському містечко Кагарлик, Кагарлицьке староство Київської губернії та два староства Подільської губернії.

Троцинський розглядав усі доповіді Сенату, готував проекти багатьох указів. Тому, коли у листопаді – грудні 1796 р. новий імператор Павло I змінював державний апарат, Дмитра Троцинського, зважаючи на його заслуги, у відставку не відправили. Навпаки, доручили керувати канцелярією законодавчого органу – Державної ради, а у квітні 1797 р. імператор нагородив його поселеннями, в яких проживало 1200 селян.

Наступного літа Дмитра Троцинського призначили сенатором, через рік, коли помер граф О. Безбородько, – керівником департаменту пошт.

...Вийшовши 1806 р. у відставку, Дмитро Троцинський стає полтавським губернським маршалком. За його рекомендацією тамтешні поміщики взяли в опіку маєтки, що звільняло їх як банкрутів від царських поборів, рекрутського набору та обов'язкової допомоги російській армії⁴⁴.

30 серпня 1814 р. відповідно до указу імператора Павла I Дмитра Троцинського призначили міністром юстиції – генерал-прокурором.

Цього року він виступив на засіданні Державної ради з доповіддю «Думки міністра юстиції про проект уложення». У доповіді йшлося про складання нового зводу законів та внесення суттєвих змін і доповнень до уложення 1649 р. «Закони повинні відбивати дух народу, – наголошував міністр юстиції. – Сильні закони – джерело достатку, а чітке їх дотримання – основа його забезпечення»⁴⁵.

Троцинський був очевидцем багатолітнього застою російської економіки, відсутності в країні міцної правової бази, а отже, невизначеності селянського питання. Тому активно виступав за створення нових структур управління на науковій основі. Ураховання реалій тогочасного життя, вважав Дмитро Троцинський, допоможе поліпшити життя народу. Головний прокурор

держави наполягав на необхідності використання нормотворчого досвіду, у тому числі й часів Київської Русі. Будь-який закон мають добре розуміти як високий посадовець, так і простий селянин, вважав міністр юстиції.

Прогресивні погляди Трощинського не всім були до вподоби. Навіть такі тогочасні державотворці, як Михайло Сперанський та Віктор Кочубей, не змогли збагнути справжньої демократичної суті законопроектів, які пропонував міністр юстиції. Нездоланою була реакція на виступи Трощинського і в Державній раді та Сенаті, особливо коли йшлося про демократичний розвиток суспільного життя⁴⁶.

Проте намагання міністра юстиції всіляко підтримував Олександр І, рекомендувавши при підготовці проектів законів враховувати пропозиції Дмитра Трощинського.

На жаль, давня хвороба не давала змоги активно працювати. Особливо вона почала прогресувати на початку квітня 1816 р. Коли Дмитру Трощинському дещо полегшало, до нього із приятельним листом 5 серпня 1816 р. звернувся імператор Олександр І: «Дмитре Прокоповичу! Я бажаю, щоб ви скоріше зайняли попереднє своє місце... і я у повній до вас довірі доручаю вам посилити нагляд, щоб справи, як у Сенаті, що править, так і у всіх підлеглих йому місцях мали успішне вирішення, щоб закони та укази повсюди виконувались незмінно, щоб бідні і пригноблені знаходили в судах захист і покровительство, щоб правосуддя не було затьмарене ні прискіпливістю до осіб, ні бридким хабарництвом...»⁴⁷.

Тяжко хворий Дмитро Трощинський ще півтора року трудився на міністерській посаді. Та все ж у серпні 1817 р. вимушений був звернутися до Олександра І з проханням про відставку.

Після цього колишній міністр юстиції проживав у столиці, а у 1822 році переїхав до свого полтавського маєтку в с. Кибинці, що поблизу Миргорода.

Маєток Трощинського в Кибинцях став своєрідним літературно-мистецьким салоном. Тут збиралися діячі літератури і культури, місцеві поміщики і майбутні декабристи – брати Матвій Іванович та Сергій Іванович Муравйові-Апостоли, Михайло Бестужев-Рюмін. Особистим секретарем у Трощинського був нащадок славних козаків-запорожців Василь Опанасович Гоголь – батько майбутнього письменника Миколи Гоголя. Василь Гоголь належав до роду Гоголів-Яновських, рідних Трощинському по братові. У маєтку він займався всіма господарськими справами, дбав про поповнення унікальної бібліотеки, великої колекції картин і зброї, які протягом десятиліть збирав господар.

Саме завдяки проханню Дмитра Трощинського до Ніжинської гімназії зарахували на навчання майбутнього класика світової літератури Миколу Гоголя.

Про відставного генерал-прокурора Трощинського дуже позитивно висловлювалися його сучасники. Один із них писав: «Трощинський з розумом великим і практично освіченим, серцем чутливим і твердістю духу незвичайного, поєднував у собі і особливу люб'язність у товаристві наближених, яку зберіг і в останні дні свої»⁴⁸.

А сенатор І. В. Лопухін зазначав, що Трощинський був міністром «відмінною твердістю та рідким у справах державних мистецтвом обдарованим»⁴⁹.

Дослідник біографії Трощинського П. Іванов писав, що «Трощинський хоч і не одержав класичної освіти, проте, маючи світлий розум, кмітливість, сам себе навчав у школі практичних ділових вправ, так що його проекти, думки, міністерські папери несуть на собі відбиток ясного розуміння предмета, суворої звітності у викладі і, накінець, у них завжди переважає практична сторона приведення до виконання передбаченого, яка набувається тільки внаслідок тривалих вправ у справах. Він, як відомо, багато писав проектів за різними предметами, подавав чудові думки»⁵⁰.

Ще за тридцять років до смерті Д.П. Трощинського (помер 26 лютого 1829 р.) статс-секретар імператриці Катерини II О.М. Грибовський зазначав, що Трощинський «друзям був друг, а ворогам – ворог. Він ніколи не зраджував попередньому своєму начальникові...»⁵¹.

За багатолітню сумлінну службу на благо держави Д.П. Трощинський був удостоєний найвищих російських орденів: Св. Олександра Невського (1799), Св. Анни 1-го ступеня (1798) та Св. Володимира 2-го ступеня (1793).

Дмитро Прокопович Трощинський став першим генерал-прокурором Російської імперії – виходцем з України.

3.4. Прокурори-фаворити і... комерсанти

Як зазначають дослідники, за часів правління імператриці Катерини II у Російській імперії особливого поширення набув фаворизм⁵².

Були серед фаворитів Катерини II і прокурори, зокрема і на українській землі.

До певної пори імператриця не цікавилася життям «матері міст руських». Хоч інколи і згадувала це старовинне місто. Ще п'ятнадцятилітньою у складі свити імператриці Єлизавети I вона протягом трьох тижнів (25 серпня – 12 вересня 1744 р.) перебувала в Києві. Зупинилися тоді високоповажні гості у Києво-Печерській лаврі. Місто вразило Катерину, особливо Поділ та київські кручі⁵³.

Через чотири роки після свого сходження на престол (1766) імператриця раптом згадала про Київ: видала місту жалувану грамоту, в якій підтвердила права громадян (ще 24 жовтня 1744 р. її попередниця – Єлизавета Петрівна – надала Києву грамоти-привілеї). Катерина II тоді почала вимагати від київських органів імперської влади належного ставлення до громадян міста відповідно до наданих киянам прав та привілеїв. Хоча вказувала, що тамтешній орган самоврядування – магістрат – повинен постійно бути під контролем генерал-губернатора П.О. Рум'янцева-Задунайського⁵⁴.

12 вересня 1766 р. Катерина II звільнила з посади вйта Г. Сичевського та назвала свою кандидатуру на цю посаду – губернського прокурора Г. Пивоварова. Перед тим як зупинитися на особі прокурора, слід сказати й про вйта Сичевського.

1751 р. помер керівник київського магістрату вйт Павло Войнич. На його посаду гетьман України К. Розумовський висунув свого кандидата – лейб-компанця Г. Сичевського. Вйт був запеклим послідовником ідей гетьмана, що дуже не подобалося київській громаді, яка, незважаючи на інтриги влади, прагнула до самовизначення, не бажала потрапляти під контроль генерал-губернатора. Це стало причиною багатьох конфліктів між київськими міщанами та апологетом гетьмана Розумовського – вйтом Сичевським.

Лише після смерті імператриці Єлизавети I киянам вдалося позбутися горезвісного керівника та обрати нового.

Однак Катерина II запропонувала кандидатуру свого фаворита – прокурора Г. Пивоварова. Останньому в спадок дісталось з десятка торгових лавок, кілька винокурень і пивоварень. А ще він був вродливий, мав міцну статуру та галантно повадився з дамами. Одне слово, кавалер неабиякий.

Громада Києва стояла на своєму: знаючи Пивоварова, люди ніяк не бажали бачити його на посаді вйта. Тоді імператриця наказала графу Рум'янцеву знищити протоколи попередніх виборів та все ж таки вйтом обрати прокурора Пивоварова. І таки свого домоглася – її фаворит обійняв посаду вйта⁵⁵.

Ще одна постать комерсанта-прокурора – М. Сперанський. 27 вересня 1797 р. всеросійський самодержець Павло I видав указ, відповідно до якого із міста Дубно до Києва перенесли Контрактовий ярмарок.

«Усі знають, – писав 1810 р. князь Долгорукий, – що таке Контракти: вони починаються в січні і тривають три тижні. В цей дивовижний період всі магазини та лавки спорожняються, розкупувають абсолютно все. Поляки приїжджають групами зі всіх кінців для продажу, обміну, оренди та відкупів. Із їх кишень висипаються купи золота, я бачив такі будинки, які приносять господарю неймовірний прибуток; ось, для прикладу, будинок пана прокурора Сперанського. Займає його вже багато років під час Контрактів якась графиня Потоцька, і вона за два тижні платить до 4-х тисяч карбованців...»⁵⁶

Як з'ясувалося згодом, губернський прокурор М. Сперанський мав зиск не тільки від здачі в оренду будинку...

Взагалі цікавий сам факт призначення Сперанського прокурором Києва. До нього на цій посаді був колезький радник Павло Гудима. 1802 р. міністр юстиції і він же генерал-прокурор імперії Г. Державін доручив київському прокуророві дослідити діяльність шляхетської комісії депутатського зібрання Київської губернії. Прокурор Павло Гудима почав виконувати вказівку Г. Державіна і сам безпосередньо звернувся до комісії. Це дуже не сподобалося київському військовому губернатору А.С. Феншу. Він підбурих депутатів, і ті відповіли Гудимі, що той «не має права навіть дивитися на будь-що в комісії»⁵⁷.

Чому саме дії київського прокурора викликали таке незадоволення у військового губернатора?

Ставши наступником О. Беклешова на посаді Київського військового губернатора, А. Фенш почав міркувати над тим, як би привернути до себе увагу імператора Олександра I, який щойно вступив на престол.

Спорудження пам'ятника князю Володимирі, на думку А. Фенша, могло стати своєрідною подякою імператорові за підписану 20 грудня 1801 р. жалувану грамоту Києву, в якій той підтвердив всі права та привілеї, які здавна мало місто.

За наказом військового губернатора в Києві почали збирати кошти на спорудження пам'ятника та шпиталю на 100 чоловік. Всього надійшло понад 10 тис. карбованців пожертвувань⁵⁸. Пам'ятник на честь імператора таки побудували, а от із шпиталем «для 100 чоловік німецьких, покалічених та бідних цього міста міщан» трапилась затримка – десь поділись кошти...

На споруді, що відома нині киянам як «пам'ятник Магдебурзькому праву», розмістили напис: «Усердием киевского гражданина за утверждение прав древней сея столицы Всероссийским императором Александром I. 1802 года, сентября 15 дня».

Імператор Олександр I, дізнавшись, що йому без попередньої згоди в Києві побудували пам'ятник, через кілька днів після цього на місце Андрія Семеновича Фенша призначив іншого військового губернатора – генерала від кавалерії Олександра Петровича Торماسова.

Обійнявши посаду в січні 1803 р., Тормасов вирішив, що попередній прокурор Павло Гудима не виявив принциповості при спорудженні пам'ятника на честь імператора та не з'ясував, куди ж зникла решта грошей, зібраних киянами. А тому звернувся до міністра юстиції генерал-прокурора Г.Р. Державіна з проханням призначити нового прокурора і запропонував кандидатуру М. Сперанського. Міністр юстиції підтримав пропозицію генерала Тормасова, і 1803 р. київським прокурором став М. Сперанський.

А взагалі-то самодержці імперії не дуже довіряли своєму «оку», особливо на місцях.

Про це свідчить хоча б той факт, якими повноваженнями володів будь-який губернатор. Як відомо, у губерніях усі питання вирішувала Дума. А «губернатор здійснював нагляд за законністю і правильністю рішень. Він міг призупинити дію думських рішень, якщо:

- 1) вони не відповідали законам;
- 2) не відповідали державним інтересам;
- 3) явно порушували інтереси місцевого населення»⁵⁹.

Очевидно, що всі зазначені дії – це функції прокурора. Проте, як бачимо, російські самодержці не дуже довіряли своїм хранителям закону в провінціях, передоручивши губернаторам чи не найголовніші обов'язки прокурорів...

Яскравим прикладом того, як київські прокурори за часів Російської імперії інколи формально ставилися до виконання своїх обов'язків, покривали беззаконня та злочинців, може бути розповідь про поліцмейстера В'ячеслава Цихоцького⁶⁰.

10 січня 1898 р. полковника Цихоцького, який до цього був дільничним приставом санкт-петербурзької поліції, призначили поліцмейстером міста Києва. На цій посаді він перебував до 1905 р. Що ж робив головний поліцейський чин Києва?

Перш за все, начальник київської поліції «запровадив» таке нововведення, як рекет з євреїв, які бажали проживати у м. Києві. Платили і ті, які зупинялись у місті на короткий термін.

Поліцмейстеру також до вподоби були «конверти» – хабарі за будь-що і від будь-кого. Отримуючи за рік на службі всього 5 тис. карбованців, він однак всього через два роки після призначення на «прибуткову» посаду поліцмейстера зміг купити в Полтавській губернії маєток за 100 тис. карбованців.

Півтора року «перевіряв» діяльність поліцмейстера прокурор Київської судової палати. І... нічого не виявив. Більше того, Цихоцькому присвоїли звання генерал-майора та призначили вельми пристойну державну пенсію...

Такі пільги для здирника Цихоцького викликають лише здивування, як і діяльність прокурора Київського окружного суду (адже призначення і звільнення поліцмейстера входило саме до компетенції прокурора окружного суду)⁶¹.

3.5. «... і на сторожі державних інтересів»

Проте в імперії трудилося чимало й таких прокурорів, життя і діяльність яких стали взірцем для багатьох, особливо молодого покоління Росії. Серед таких особистостей – і постать Анатолія Федоровича Коні.

...22 жовтня 1888 р. до м. Харкова прибув обер-прокурор касаційного департаменту Сенату сенатор Анатолій Федорович Коні. Йому належало встановити причини аварії імператорського поїзда, що сталася 17 жовтня того ж року, та очолити слідство в цій справі.

Із завданням прокурор справився успішно. Тож після закінчення слідства та від'їзду до Санкт-Петербурга залишив у Харкові по собі добру пам'ять. А через два роки після цих подій професорсько-викладацький склад Харківського університету одногосно присудив Анатолію Коні звання доктора кримінального права.

З Україною талановитого прокурора пов'язувало багато...

Народився він 28 січня 1844 р. у м. Санкт-Петербурзі в родині відомого російського письменника і театрального діяча Федора Олексійовича Коні (1809–1879). Початкову освіту здобув вдома. Батько Анатолія, видаючи часопис «Репертуар і Пантеон», багато свого часу віддавав вихованню та навчанню сина. З 12 років Анатолій Коні навчався в німецькому училищі святої Анни, а через якийсь час перейшов до гімназії № 2. Закінчивши шість класів, у травні 1861 р. склав іспити для вступу

на математичне відділення Санкт-Петербурзького університету. Щоправда, закінчити цей заклад не вдалося. Наступного року університет закрили, і Анатолій Коні став студентом 2-го курсу юридичного факультету Московського університету. Через три роки після закінчення цього навчального закладу він отримав ступінь кандидата.

Після захисту дисертації «Про право необхідної оборони» та публікації її в «Московских университетских известиях» Коні 1866 р. повинен був відбутися за кордон.

Проте з відрядженням попросили почекати, і Анатолій Коні почав спочатку працював у Тимчасовій ревізійній комісії при Державному контролі, а через кілька місяців – у Військовому міністерстві.

В останньому відомстві молодий юрист став підлеглим начальника Головного штабу графа Гейдена. Висновки Коні щодо правочинності тих чи інших рішень головного штабу Військового міністерства приємно вражали графа: він бачив у юристові Коні не тільки добре підготовленого, професійно талановитого спеціаліста, а й не за літами дуже вдумливу, розважливу людину. Тому не квапився розлучатися з 22-річним Коні, коли той виявив бажання у зв'язку із запровадженням судової реформи перейти на роботу в Санкт-Петербурзьку судову палату. Та все ж таки граф Гейден не став перепоною для обдарованого спеціаліста і наприкінці 1866 р. дозволив останньому перейти на нове місце служби.

У Санкт-Петербурзькій судовій колегії Коні спочатку був на посаді помічника секретаря. Роботи вистачало, оскільки тоді в імперії відповідно до «Основних положень реформування судової частини в Росії», затверджених 29 вересня 1862 р., повсюди проводилась судова реформа. Віднині при кожному суді вводилась посада прокурора, а за необхідності – і його заступника – товариша. Після подання прокурора судової палати міністр юстиції і він же одночасно й генерал-прокурор призначав прокурорів окружних судів та їх товаришів. Прокурор позбавлявся функції здійснення загального нагляду, проте мав інші обов'язки: нагляд за точним дотриманням закону; виявлення (переслідування) будь-яких порушень закону (порядку) та негайна вимога його відновлення; пропозиції для суду щодо застосування попереднього ув'язнення у випадках, передбачених судочинством; нагляд за провадженням слідства і підтриманням обвинувачення в судах.

Повністю реформувати прокурорську систему в країні повинні були судові статути 1864 р., згідно з якими прокуратуру,

позбавивши права загального нагляду, наділили лише процесуальними функціями. В імперії ліквідували інститут губернських прокурорів, а їх функції почали виконувати прокурори щойно створених судових округів.

Новим кроком у регулюванні прокурорської системи в Росії був указ від 27 вересня 1865 р., який передбачав істотну зміну прав та обов'язків прокурорів. Одразу були внесені зміни до зводу законів – «полегшені правила» (11 жовтня затверджені), що дало змогу привести судочинство у відповідність до нових вимог. Одним із таких нововведень було застосування гласності в розгляді судових справ. Крім того, прокурори отримали додаткові повноваження в частині виконання процесуальних функцій.

Закон від 7 березня 1866 р. суттєво змінив ці повноваження. За інститутом прокурори зберегли лише функцію нагляду за рішеннями губернських дум і поліцейських органів щодо справ «судової власності» та установами, до компетенції яких входили питання призначення слідства, віддання до суду, виконання адміністративних стягнень та вироків. Проте віднині губернські та повітові прокурори – основна ланка місцевих прокуратур – поступово витіснялися: їх позбавили права нагляду за постановами та рішеннями багатьох губернських, повітових і міських органів влади.

Згаданий Закон, передбачаючи, як уже зазначалося, поступове скасування посад губернських і повітових прокурорів, а також присяжних, вказав і на одночасне припинення нагляду посадовими особами всіх органів Міністерства юстиції за діяльністю губернських, міських і повітових установ та відомств.

Щоправда, виконати все намічене законом не вдалося – у Російській імперії аж до жовтня 1917 р. існували два інститути прокуратури – судових округів і губерній та повітів.

Саме за таких умов у судовому «господарстві» Росії довелося в 1866 р. починати працювати в Санкт-Петербурзькій судовій палаті Анатолію Федоровичу Коні – майбутньому видатному прокуророві, громадському діячеві та літератору.

У січні 1867 р. Анатолій Коні вирушив до Москви – обдарованого юриста хотів бачити у себе на службі прокурор Московської судової палати Ровінський. Коні став його секретарем.

Переконавшись, що той, незважаючи на молодий вік, добре пізнав особливості роботи прокурора судової палати, Ровінський через два місяці звернувся з клопотанням до обер-прокурора Сенату підвищити свого секретаря в посаді.

Відповідь не забарилася. У березні 1867 р. Анатолій Коні одержав нове призначення – в Україну. Там, у Сумах, на нього чекала посада товариша прокурора окружного суду.

Чогось особливого про Суми Коні не знав. Йому було лише відомо, що це повітове місто Харківської губернії, засноване, як свідчили історики, 1652 року. Деяко здивував його герб міста, який він побачив у одному з довідників: на срібному тлі три чорні суми з ременями та золотими гудзиками. Книга стверджувала, що це – символ назви міста.

Суми молодого прокурора зустріли привітно: для проживання в одному з будинків виділили дві кімнати. Тож, не роздумуючи, Анатолій Коні приступив до виконання службових обов'язків.

З перших днів роботи на новій посаді Коні виявив себе послідовним прихильником демократичних принципів судочинства, що їх започаткувала судова реформа 1864 р. Присяжні та гласність, вважав товариш прокурора, – це ті атрибути, що зроблять суд воістину справедливим, доступним, народним. Коли ж мова заходила про політику – державний та суспільний лад, тут Коні відповідав коротко: «Не прокурорська то справа...» Усе життя він дійсно залишався на позиціях людини-громадянина з поміркованими ліберальними поглядами.

Цю зваженість і поміркованість Коні засвідчує хоча б таке.

У Сумах вже на новій відповідальній посаді товариша прокурора окружного суду Коні переконався: звуження повноважень прокуратури, як того вимагала реформа, не на користь цьому інституту, як загалом і державі.

1868 року Анатолія Коні перевели на нове місце служби – до губернського м. Харкова. Там він теж обіймав посаду товариша прокурора окружного суду. З демократичних позицій підійшов до розслідування діяльності «правонаступниці» Харківсько-Київського таємного товариства – «Громади», організації української інтелігенції.

Через два роки Коні повернувся до Санкт-Петербурга. Не встиг як слід увійти в курс справ на посаді товариша прокурора Санкт-Петербурзького окружного суду, як на нього вже чекала нова посада – прокурора Самарської губернії. Через кілька місяців після того він уже – прокурор Казанського окружного суду – бере активну участь у запровадженні судової реформи в Казанському окрузі.

1871 року Анатолій Федорович Коні стає прокурором Санкт-Петербурзького окружного суду (і це у неповні 27 років!), 1875 –

віце-директором департаменту Міністерства юстиції, 1881 – головою цивільного департаменту Судової палати, 1885 – обер-прокурором касаційного департаменту Сенату...

На важливих прокурорських посадах він перебував не одне десятиліття. Коні став свідком змін, «що випали на долю судової справи, щодо неї як урядової влади, так і суспільної».⁶²

Служінню цій справі А.Ф. Коні віддавався сповна. «Пройнявшись духом судових статутів, він створив в особі своїй живий тип судді і прокурора, довівши своїм прикладом, що можна служити державній охороні правових інтересів, не забуваючи особу підсудного та не перетворюючи його в простий об'єкт вивчення. Як суддя він перетворював, висловлюючись його словами, «доступне людині в умовах місця та часу велике начало справедливості в земні, людські стосунки», а як прокурор «був суддею, який звинувачує, може відрізнити злочин від нещастя, наклеп від правдивого показу свідка»⁶³.

На всіх посадах діяльність А.Ф. Коні відзначалася прогресивністю, гуманністю.

Після відомих подій 1917 р. Анатолій Коні був професором кримінального судочинства в Петроградському університеті (1918–1922), продовжував літературну роботу, виступав з лекціями на теми права в наукових, громадських і творчих організаціях, культурно-освітніх установах. Зі сторінок його літературних творів поставали яскраві образи тогочасних відомих державних і громадських діячів. Протягом 1912–1929 рр. у світ вийшло п'ять томів його спогадів. До 70-ліття А.Ф. Коні (1914) був надрукований збірник нарисів і статей «Батьки та діти судової реформи» (записки і спогади про життєві зустрічі).

Помер Анатолій Федорович Коні 17 вересня 1927 р. у Ленінграді. По собі залишив світлу та добру пам'ять як про людину, яка завжди «стояла на сторожі державних інтересів».

Серед прокурорів, які стали взірцем для інших, слід назвати і обер-прокурора Св. Синоду Костянтина Петровича Победоносцева (18 листопада 1827 р. – 10 березня 1907 р.).

Дід Победоносцева, Василь Степанович, був священником у Звенигородському повіті, що поблизу Москви; батько, Петро Васильович, – професором російської словесності Московського університету. Сам же Костянтин Петрович, почавши після закінчення училища правознавства в Санкт-Петербурзі помічником секретаря сьомого (московського) департаменту Сенату, пройшов усі щаблі прокурорської кар'єри аж до посади обер-прокурора Св. Синоду, яку обіймав чверть віку. «Я не сумніва-

юсь, що, перебуваючи близько до государя, він бажав добросовісно виконувати свій обов'язок, не користувався своїм посадовим становищем для особистих інтересів...», – відзначав сенатор С.М. Феоктистов⁶⁴.

Обер-прокурор Св. Синоду дійсний таємний радник К.П. Победоносцев завжди цікавився станом справ у Київській духовній академії, дбав про матеріальну базу цього навчального закладу. Так, у 1901 р. академічна бібліотека поповнилась «...18 рідкісними та цінними книгами із бібліотеки покійного Київського генерал-губернатора Бібікова, надісланими п. обер-прокурором Св. Синоду К.П. Победоносцевим»⁶⁵.

Добру пам'ять залишив по собі і обер-прокурор Св. Синоду Микола Олександрович Протасов (27 грудня 1798 р. – 16 січня 1855 р.) – у минулому бойовий генерал, нагороджений за участь у російсько-турецькій війні орденом Св. Володимира IV ступеня⁶⁶.

Як відзначали дослідники, «...за царювання Миколи I обер-прокурор Св. Синоду граф М.О. Протасов (на цій посаді перебував з 1836 до 1855 р. – *Прим. авт.*) дієво та енергійно намагався ввести бажане і потрібне, на його погляд, «благовпорядкування» в наше церковне керівництво та управління»⁶⁷.

Як синодальний обер-прокурор, він був чи не найвидатнішим і найвпливовішим церковно-адміністративним діячем у XIX ст. Імператор Микола I дуже його поважав, вважаючи «гідним та вірним слугою» своїх накреслень⁶⁸.

3.6. Прокурори в судових процесях

У 1913 р. у Києві та по всій імперії набула розголосу так звана справа Бейліса. На судовому процесі захисником, який разом з іншими не допустив розправи над М. Бейлісом, був відомий київський прокурор Дмитро Миколайович Григорович-Барський.

Народився Д.М. Григорович-Барський у 1872 р. у Києві. Його батько – київський 2-ї гільдії купець Микола Олександрович Григорович-Барський – разом зі своєю дружиною Надією Василівною проживав по вул. Стрілецькій, 15. Це була відома з прапрадіда київська родина⁶⁹.

Навчався Дмитро спочатку в 4-й київській гімназії, згодом, у 1896 р., закінчив юридичний факультет університету Св. Володимира. Був навдивовижу кмітливим, тож одразу зайняв місце серед кандидатів на судові посади при Київській судовій палаті. Дослужився до посади товариша (заступника) прокурора

окружного суду. Перед молодим прокурором відкривалася блискуча кар'єра. Та Дмитро Григорович-Барський вирішив піти з прокурорської посади, віддавши перевагу адвокатській практиці, і 1907 р. здібний прокурор вийшов у відставку.

Через три роки Григоровича-Барського від Старокиївської дільниці обрали гласним міської думи. Кияни йому довіряли: обрали членом комітету міської публічної бібліотеки та головою міського ломбарду.

У цей час Д.М. Григорович-Барський стає масоном. М. Некрасов, друга людина в Кадетській партії після Мілюкова і секретар Верховної Ради масонських лож імперії, що об'єдналися в організацію під назвою «Масонство народів Росії», згодом згадував, що тогочасне масонство дуже впливало на політичне життя країни. М. Некрасов також повідомляв, що в Україні була дуже велика організація масонів, а серед її керівників називав і Д.М. Григоровича-Барського⁷⁰.

У 1913 р. на околиці Києва, поблизу цегляного заводу, було знайдено труп підлітка А. Ющинського. Російська чорносотенна організація з однойменною назвою, щоб підбурити українців до антисемітських дій, повідомила, що вбив хлопчика прикажчик цегляного заводу єврей Мендель Бейліс. Більше того, чорносотенці висунули версію про ритуальний характер убивства підлітка. Разом із «Чорною сотнею» була і київська влада, яка підтримала пропаговане чорносотенцями гасло, що євреї, як і за часів Середньовіччя, відповідно до вимог свого віровчення для релігійно-обрядових і «ритуальних» цілей використовують християнську кров.

Таку поведінку влади можна було передбачити. Адже ще 9 лютого 1911 р. III Державна дума розпочала розгляд законопроектів про скасування меж єврейської осілості. Антисемітські налаштовані чорносотенні організації та монархістські партії зустріли обговорення законопроектів з великим обуренням і занепокоєнням. Згуртувавшись навколо ідеї недопущення таких законів, російські шовіністи вирішили організувати різні провокації. Однією з них і була так звана справа Бейліса⁷¹.

Київський губернський прокурор, як і київський губернатор статський радник О.Ф. Гирс, поділяв погляди чорносотенців. Він наказав залучити до слідства відомого експерта, психіатра І. Сікорського, якому належало відповісти, чи можна на підставі аналізу трупа хлопчика визначити національність убивці. Після відповідних домовленостей із прокуратурою І. Сікорський, батько майбутнього відомого на весь світ авіаконструктора Гната

Івановича Сікорського (побудував перші у світі чотиримоторні літаки «Русский витязь» та «Илья Муромец») на «запитання» київських правоохоронців дав ствердну відповідь.

На роль «вбивці» підійшов прикажчик Петровського цегляного заводу Мендель Бейліс. І хоча прокуратура та жандармська поліція вже знали справжніх убивць – Віру Чеберяк та її спільників-бандитів, вони все ж таки продовжували наполягати, що злочинець – Бейліс. 12 липня 1911 р. невинного заарештували.

Передова українська інтелігенція, як і прогресивно налаштовані люди всього світу (французький письменник А. Франс, класики російської літератури В. Короленко, О. Купрін, Д. Мережковський, О. Блок, О. Толстой та ін.), виступили на захист Бейліса⁷².

Колишній прокурор Д.М. Григорович-Барський як адвокат, захищаючи на суді Бейліса, разом з колегами довів абсурдність «доказів» прокуратури та поліції. Посоромлені були прокурори, слідчі, психіатри І. Сікорський та І. Пранайтіс. 30 жовтня 1914 р., коли суд присяжних виправдав М. Бейліса, перемогу святкували адвокат Д. Григорович-Барський та його колеги О. Зарудний, В. Маклаков, М. Карабчевський, О. Грузенберг, психіатр В. Бехтерев, професор О. Глаголев та багато інших⁷³.

У процесі Бейліса, що став відомий всьому світові, київська прокуратура відіграла далеко не позитивну роль. Тим самим ця інституція підтвердила істину, що закон для неї лише прикриття у виконанні замовлень сильних світу цього.

Примітки

¹ Панченко Володимир. Міські та містечкові герби України. – К.: Вид. центр «Просвіта», 2000. – С. 6–7.

² Там само. – С. 6–7.

³ Там само. – С. 6–7.

⁴ Є свідчення, що магдебурзьке право громада м. Володимир-Волинського отримала ще 1269 р., коли війтом був Маркольд, німець за походженням (див.: Полное собрание русских летописей. – Т. 2. – С. 869).

⁵ Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. – 3-тє вид. – К.: Либідь, 1995. – Т. 1. До середини XVII століття. – С. 307.

⁶ Див.: Статути Великого князівства Литовського: У 3 т. / За ред. С. Ківалова, П. Музиченька, А. Панькова. – Т. 2. Статут Великого князівства Литовського 1566 року. – Одеса: Юридична література, 2003.

⁷ Там само. – С. 311.

⁸ Див.: Статути Великого князівства Литовського. – С. 468.

- ⁹ Історія української культури / Наукове видання: У 5 т. – К.: Наук. думка, 2001. – Т. 2: Українська культура XIII – першої половини XVII століть. – С. 59.
- ¹⁰ Свербигуз Володимир. Старосвітське панство. – Варшава, 1999. – С. 16.
- ¹¹ Там само. – С. 17.
- ¹² Там само. – С. 18.
- ¹³ Див.: Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. – М.: ОЛІМА – ПРЕСС, 2001. – С. 11; Когутич І.І. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студ. юрид. вищ. навч. закл./І. І. Когутич, В.Т. Нора, А.А. Павлишин; За ред. проф. В.Т. Нора. – К.: Аліка, 2004. – С. 13; Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. – С. 15; Шумський П.В. Прокуратура України: Навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факультетів. – С. 23.
- ¹⁴ Грушевський М. Історія української козаччини // Вітчизна. – 1989. – № 7. – С. 195–196.
- ¹⁵ Свербигуз Володимир. Старосвітське панство. – С. 20.
- ¹⁶ Там само – С. 20.
- ¹⁷ Там само – С. 195–196.
- ¹⁸ Там само. – С. 20.
- ¹⁹ Там само. – С. 27.
- ²⁰ Там само. – С. 32.
- ²¹ Там само. – С. 55.
- ²² Там само. – С. 57.
- ²³ Там само. – С. 57.
- ²⁴ Грозовський І.М. Звичаєве право запорозьких козаків: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 1998. – С. 7.
- ²⁵ Конституція Пилипа Орлика // Розбудова держави. – 1992. – С. 4.
- ²⁶ Свербигуз Володимир. Старосвітське панство. – С. 63.
- ²⁷ Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. – К.: Стилос. – С. 113.
- ²⁸ Дашкевич Я. Клан Хмельницького – легенда чи дійсність? // Україна в минулому. – К.; Львів, 1992. – С. 84.
- ²⁹ Там само. – С. 83.
- ³⁰ Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. – С. 113.
- ³¹ Федорченко В.И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий: В 2 т. – Красноярск: Бонус; М.: ОЛІМА-ПРЕСС, 2000. – Т. 2. – С. 616.
- ³² Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. – С. 112–113.

- ³³ Там само. – С. 112–113.
- ³⁴ Федорченко В.И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий. – Т. 2. – С. 460.
- ³⁵ Федорченко В.И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий. – Т. 2. – С. 461.
- ³⁶ Щербак В. Українське козацтво: Формування соціального стану в Україні (друга половина XV – середина XVIII ст.). – К., 1997. – С. 155.
- ³⁷ Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Білоцерківський полк. – К.: СтилоС, 2002. – С. 101.
- ³⁸ Там само. – С. 265.
- ³⁹ Там само. – С. 133.
- ⁴⁰ Там само. – С. 287.
- ⁴¹ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Т. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. – С. 52.
- ⁴² Федорченко В.И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий: – Т. 2. – С. 460.
- ⁴³ Граф О.Б. Безбородько характеризував Трощинського Катерині II як «справжнього і корисного помічника» (Див: Федорченко В.И., Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий. – Т.2. – С. 460).
- ⁴⁴ Центральна наукова бібліотека Національної академії наук України імені Вернадського. Інститут рукописів. № 8440. – С. 378.
- ⁴⁵ Козінцев Іван. Козацького роду // Юридичний вісник України. 1999 р. – 2–8 грудня. – С. 7.
- ⁴⁶ Там само.
- ⁴⁷ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. – С. 55.
- ⁴⁸ Федорченко В. И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий. – Т. 2. – С. 461.
- ⁴⁹ Там само. – С. 461.
- ⁵⁰ Иванов П.И. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. – СПб., 1863.
- ⁵¹ Федорченко В.И. Императорский дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий. – Т. 2. – С. 461.
- ⁵² Там само. – С. 438
- ⁵³ Киркевич Виктор. Время Романовых. Киев в империи. – К.: Издательский дом «Киевлянин», 2004. – С. 47.
- ⁵⁴ Там само. – С. 51.
- ⁵⁵ Там само. – С. 51.
- ⁵⁶ Анисимов А.Л. Киев и киевляне. Я вызову любое из столетий... – Кн. 2. – К.: ЗАО «Телеграф», ООО «Курчъ», 2003. – С. 291–292.

- ⁵⁷ Свербигуз Володимир. Старосвітське панство. – С. 113; Киркевич Виктор. Время Романовых. Киев в империи. – С. 80–82.
- ⁵⁸ Там само. – С. 81.
- ⁵⁹ Рibaков М.О. Хрещатик відомий і невідомий. – К.: Кий, 2003. – С. 28.
- ⁶⁰ Самойленко Е.А. Киевская городская полиция в середине XIX вв. – К.: София, 2000. – С. 76–79; Анисимов А.Л. Киев и киевляне. Я вызову любое из столетий... – Кн. 2. – С. 291–292.
- ⁶¹ История полиции дореволюционной России // Сборник документов и материалов по истории государства и права: Учебное пособие. – М., 1981.
- ⁶² Русские судебные ораторы в известных уголовных процессах XIX века. – Тула: Автограф, 1997. – С. 790.
- ⁶³ Там само. – С. 790–791.
- ⁶⁴ Федорченко В.И. Императорский Дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий. – Т. 2. – С. 253.
- ⁶⁵ Отчет о состоянии Киевской духовной академии за 1900–1901 учебный год // Труды Киевской духовной академии, 1901. – Т. 3. – С. 457.
- ⁶⁶ Федорченко В.И. Императорский Дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий: В 2 т. – Красноярск: БОНУС; М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2000. – Т.2. – С. 273.
- ⁶⁷ Труды Киевской духовной академии, 1901.– К.: Типография И.И. Горбунова. – Т. 3. – С. 15.
- ⁶⁸ Там само. – С. 15.
- ⁶⁹ Друг О.М., Маликов Д.В. Особняки Києва. – К.: Вид-во «Кий», 2004. – С. 430–431.
- ⁷⁰ Політична історія України. XX ст.: У 6 т. / Редкол.: І.Ф. Курас (голова) та ін. – К.: Генеза, 2002–2003. – Т. 1. На зламі століть (кінець XIX ст. – 1917 р.) / Ю.А. Левенець (кер.), Л.П. Нагорна, М.С. Кармазіна. – С. 393.
- ⁷¹ Енциклопедія історії України: В 5 т. / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 2003, – Т. 1: А–В. –2003. – С. 215–216.
- ⁷² Там само. – С. 215–216.
- ⁷³ Там само – С. 215–216.

Прокуратура Російської імперії (1722–1917)

Дослідження інституту прокуратури в Україні в історико-правовому контексті пов'язане з певними труднощами, оскільки, як уже відмічалось у попередніх розділах, існують неоднозначні підходи до визначення періодизації української державності та у зв'язку з цим різні характеристики відповідних державних інститутів. Традиційно історію прокуратури починають висвітлювати з часів Петра I, коли Україна була складовою Російської імперії. Але останнім часом у літературі з'являються твердження про те, що прокуратура існувала в Україні і в допетровські часи¹. З такою точкою зору можна погоджуватися, можна її заперечувати, але, на нашу думку, виникнення органу з такою назвою «прокуратура» у більш-менш упорядкованому вигляді і законодавчому оформленні слід все ж таки віднести до періоду, коли Україна входила до складу Російської імперії.

Що ж стосується функцій прокуратури, то вони виникли значно раніше і досліджувались у перших трьох розділах книги.

Витоки української державності можна шукати і в більш віддалених за часом подіях, але вести мову про вплив державно-правових інститутів минулого на прототипи сьогодення можна тільки за умов відповідного рівня розвитку таких інститутів свого часу, наявності їх належного правового регулювання та зафіксованої в документах практики функціонування. На жаль, ми маємо дуже мало достовірної інформації про допетровські часи в історії України, тому зосередимо увагу на тій її частині, яка, хоч і умовно, належить до історії державно-правових інститутів незалежної української держави, але мала відповідний вплив на їх формування і функціонування.

З урахуванням зазначеного вище першим етапом розвитку прокуратури в Україні можна вважати етап, який здійснювався на основі російського імперського законодавства.

Період кінця XVII ст. – початку XVIII ст. характеризувався значним ростом злочинності, посадових зловживань, казнокрадства і хабарництва, що викликало нагальну потребу створення державної служби в боротьбі з цими негативними явищами. Спочатку Указом Петра I від 2 березня 1711 р. запроваджувалася фіскальна служба, призначення якої полягало в тому, щоб «над всіма делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, также сбор казны и прочего».

Інститут фіскалата зазнав певних змін у зв'язку з переходом від приказної до колегіальної системи управління, і в 1719 р. фіскали були підпорядковані юстиц-колегії, а відповідно до Генерального Регламенту 1720 р. посади фіскалів запроваджувалися у всіх колегіях. Фіскалам при колегіях приписувалося стежити, щоб управління здійснювалося відповідно до законодавчих актів справедливо і старанно². У тому ж 1719 р. за спеціальним указом обер-фіскал був підпорядкований юстиц-колегії.

Підпорядкування фіскалата юстиц-колегії означало появу нових форм нагляду, у тому числі нагляду за самим Сенатом. З цією метою ще в 1715 р. було запроваджено посаду генерал-ревізора для нагляду за виконанням указів Сенату. Крім того, гвардійські офіцери, що чергували в Сенаті, успадкували деякі функції сенатського обер-секретаря, які він отримав у 1720 р., а саме: нагляд за порядком провадження і законністю при вирішенні справ Сенатом і право доповідати царю про зловживання та упущення сенаторів.

Отже, новій прокуратурі передували декілька різних форм контрольної, а точніше, наглядової влади: фіскали, генерал-ревізори, обер-секретар Сенату і чергові гвардійські офіцери у Сенаті, не враховуючи того, що наглядові функції тією чи іншою мірою здійснювали і сам цар, і Сенат.

Необхідність заснування прокуратури Петром I зумовила нагальна потреба у реформуванні системи державного управління. Цар розумів, що російський державний апарат працює гірше, ніж західний: менше порядку, велика тяганина у справах, лихоїмство приказних людей, розкрадання казни, ненадходження до казни встановлених податків. Тому, ознайомившись з досвідом західних держав, він вирішив створити такий державно-правовий інститут, який допоміг би навести порядок у Росії.

Петро I надавав перевагу організації нового державного інституту за прикладом французької прокуратури. Цей новий державний інститут був запроваджений у 1722 р. Мета, що стояла перед прокуратурою, передбачала втілення в життя економічних,

соціальних і політичних реформ царя всупереч прихованому, а часто навіть відкритому опору місцевих органів влади. Видатний російський історик В.О. Ключевський так оцінював роботу державного апарату того часу: «Неслухняність чиновників приписам вищого начальства і навіть царським указам стала при Петрі I справжньою виразкою управління, яка перевищувала навіть сміливість старих московських дяків, які, бувало, на 15-му указі неодмінно послати піддячого по справі постійно зазначали: «и по тому его великаго государя указу подьячий не послан». Не допомагали ні штрафи, ні погрози позбавити чина та «весьма отста-вить», ні навіть заслати на каторгу»³.

За свідченням В.О. Ключевського, Петро I довго розмірковував над запровадженням прокуратури і працював над законопроектами сам: «Запровадження нагляду за вищою установою, яка сама наглядала за всім управлінням, було важкою справою, його потрібно було узгодити з формами відповідальності»⁴. За задумом імператора прокурорський нагляд був сформований як інститут контролю за діяльністю державного апарату, і в першу чергу за Сенатом, який відповідно до Указу від 27 квітня 1722 р. «О должности Сената» став законодавчим і вищим органом підзаконної виконавчої влади⁵.

Інститут нагляду, створений Петром I, хоч і отримав французьку назву, але не копіював французький зразок. Це був суто російський винахід, який став наслідком творчих зусиль Петра I та його сподвижників і мав риси не тільки французької прокуратури, а й шведських омбудсменів і німецьких фіскалів.

Прокуратура була запроваджена трьома петровськими указами: від 12 січня 1722 р. «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»; від 18 січня 1722 р. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» та від 27 квітня 1722 р. «О должности генерал-прокурора».

Останній Указ поставив прокурора над Сенатом і в безпосереднє підпорядкування імператору. Зокрема, в ньому прямо було зазначено: «Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потеряния времени по регламентам и указам отправлял», «также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал»⁶. Водночас прокурор не мав ухвального голосу у жодній

адміністративній справі: «Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении»⁷. Генерал-прокурор наділявся певними повноваженнями у сфері правотворчості, пропонував Сенату приймати рішення з питань, що не врегульовані правом. Йому підпорядковувались обер-прокурор, прокурори колегій, Сенату, провінцій. Він же був підзвітний тільки імператору.

Першим генерал-прокурором був призначений улюбленець Петра I, його колишній денщик, людина, яка володіла кількома іноземними мовами, П.І. Ягужинський. За відгуками сучасників, він був дуже працьовитим і за один день робив стільки, скільки інший не встиг би й за тиждень. Його найближчим помічником, обер-прокурором Сенату, став Т.Г. Скорняков-Писарев, який вийшов з лав гвардійських офіцерів⁸. Пізніше Петро I визнав його поведінку в Сенаті «незаконною і непристойною» і звільнив з посади, відібрав у нього села і відправив наглядати за роботами на будівництві Ладозького каналу.

Основною функцією прокуратури, як уже зазначалося, було здійснення контролю за щоденною роботою Сенату, за правильністю, своєчасністю і законністю розгляду ним справ. Завдяки своїй наполегливості і безкомпромісності щодо порушників закону, але справедливості у всьому П.І. Ягужинський швидко посів ключову позицію в державних справах і практично став другою після Петра I особою в Російській імперії. Петро I, переслідуючи сановників за хабарництвом і розкраданням, неодноразово доручав генерал-прокурору Ягужинському проведення розшуку, тобто попереднього слідства, що свідчить про зародження другої, у майбутньому – однієї з основних, функцій прокурорської діяльності. Крім того, Ягужинський був зобов'язаний здійснювати нагляд за всіма прокурорами, які перебувають при колегіях і надворних судах, а всі їхні пропозиції пропонувати Сенату і «инсигновать, чтобы по ним исполнено было», і, як керівник усієї сенатської канцелярії, повинен був визначати порядок і черговість проходження справ та ін.⁹

Цікавим є той факт, що саме в 1722 р. вперше офіційно запроваджується посада прокурора в органах управління Україною в її тодішньому вигляді. Іменним указом від 16 травня 1722 р. «Об учреждении в Глухове малороссийской коллегии и о назначении в оную присутствующим бригадира Вельяминова» Петро I, «жалуя подданных своих, малороссийский народ,

указал при гетмане господине Скоропадском, в Глухове, для управления судов и прочего, что в просительных пунктах гетмана Хмельницкого и в решительных на оное написано, вместо одной воеводской персоны, для лучшей верности и управления, быть коллегии, в которой быть бригадиру господину Вельяминову с шестью человеками с штаб-офицерами, да при той же коллегии быть прокурорам погодно с переменою из гвардии капитаном или капитан-поручиком. И оная учинена не для чего иного, токмо для того, дабы малороссийский народ ни от кого, как неправедными судами, так и от старшины налогами утесняем не был»¹⁰.

Прокуратура здійснювала нагляд за законністю діяльності й інших державних органів і структур. Так, вона здійснювала нагляд за інтересами казни, в арештантських справах, за місцями утримання ув'язнених під вартою. Підкреслюючи цю обставину, Н.В. Муравйов, який свого часу обіймав посаду міністра юстиції і генерал-прокурора, засвідчував, що прокуратура з моменту її створення (1722) і до судових реформ Олександра II була переважно органом загального (адміністративного) нагляду, а судова, обвинувальна або позовна діяльність була лише одним із доповнень до функції нагляду, ледве поміченим у законі, слабким і незначним на практиці¹¹.

Поступово, як писав В.О. Ключевський, генерал-прокурор також здобув ключове становище і в державному управлінні: саме він, а не Сенат «стал маховим колесом всего управления»¹². Генерал-прокурору були підпорядковані всі прокурори в колегіях і судах. Відповідно до своїх посадових обов'язків, як уже зазначалося, він повинен був «смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали». Усі підлеглі прокурори діяли від імені генерал-прокурора, під його безпосереднім наглядом і заступництвом. Від нього вони отримували вказівки, до нього зверталися зі своїми доносами і протестами. Генерал-прокурор повинен був усі пропозиції, що заслуговували на увагу, направляти до Сенату і стежити, щоб за ними було прийняте рішення.

Прокурори призначалися на посади Сенатом за пропозицією генерал-прокурора. За ті чи інші провини вони могли бути покарані тільки Сенатом. Сам генерал-прокурор або обер-прокурор несли відповідальність виключно перед імператором. У згаданому вище Указі «О должности генерал-прокурора» з цього приводу зазначалося: «Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего». Тому лише в крайньому випадку, за відсутності імператора, Сенат формально міг арештувати

генерал-прокурора за «тяжелую и времени не терпящую вину», наприклад за зраду. Але й тут заборонялося застосовувати до нього будь-яке покарання.

Формально прокурори були незалежні і від керівництва установ, при яких вони перебували на службі. Однак траплялися випадки, коли ця незалежність порушувалася, тоді втручався генерал-прокурор і, діючи через Сенат, ставив усе на свої місця.

Слід зазначити, що для служби в прокуратурі на той час жодних нормативних вимог не було. Претенденти могли бути з різних верств, але вони повинні були мати кращі ділові і моральні якості. У Табелі про ранги 1722 р. посада генерал-прокурора була віднесена до третього класу, обер-прокурора – до четвертого. Що стосується посад прокурорів у колегіях, то вони були віднесені до шостого класу, а посади прокурорів з надворних судів – до сьомого класу.

Генерал-прокурор П.І. Ягужинський, піклуючись про кадри, умів наполягти на тому, щоб до прокуратури приймали енергійних і вольових осіб. Тому на місцях більшість прокурорів була призначена не тільки з його відома, а й за його рекомендацією.

Враховуючи той стан, в якому була Російська імперія, коли процвітали казнокрадство і хабарництво, Ягужинський писав Петру I: «Воистину трудно было людей достойных сыскать»¹³. І справді, посада прокурора була новою для Російської імперії, а тому кадри необхідно було підбирати ретельно і скрупульозно, щоб не допустити на ці посади осіб нечесних і безпринципних.

Отже, прокуратура створювалась як представницький орган, перш за все імператорської влади, що здійснював від її імені та за її дорученням суцільний та постійний контроль (нагляд) за діями і рішеннями Сенату та інших центральних і місцевих установ. А в останні роки царювання Петра I вона почала відігравати значну роль у зміцненні державності та у фінансових справах¹⁴.

Запровадження прокуратури супроводжувалося виданням цікавого законодавчого акта, який певним чином відображав петровську ідею правової державності і розкривав зміст державно-правової реформи. Йдеться про Указ від 17 квітня 1722 р. «О хранении прав гражданских», в якому було зазначено: «Понеже ничто так ко управлению государства есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти... Буде же кто сей наш указ преступит под какою отговоркою ни есть... тот яко нарушитель прав государственных и

противник власти, казнен будет смертию, без всякой пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какия свои заслуги, ежели в сию вину попадет»¹⁵.

І все ж слід зауважити, що наглядова функція прокуратури за часів Петра I полягала в основному не у здійсненні контролю за законністю, а переважно в здійсненні контролю за виконанням монаршої волі чиновництвом, адже це було найбільшою проблемою в ті часи. Дуже часто дослідники інституту прокуратури цитують п. 11 Указу Петра I від 17 січня 1722 р. «Должность генерал-прокурора», в якому зазначено: «И понеже сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет...». При цьому увага акцентувалася переважно на тому, що «сей чин, яко око наше», тобто на суто наглядовій функції, але залишалася поза увагою, що «цей чин... стряпчий о делах государственных», тобто на нього було покладено ще й функцію організації виконання законодавчих актів саме шляхом здійснення постійного контролю за їх виконанням відповідними державними органами і посадовими особами. Не випадково у п. 1 згаданого Указу зазначалося: «...также накрепко смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самим действием по указам исполнялись, в чем он должен спрашивать у тех, кто на что указы получил: исполнено ль по ним в такое время, в которое начало и совершенство оного исполнено быть может; и буде не исполнено, то ему ведать надлежит, для какой причины, невозможность ли какая помешала или по какой страсти, или за леностью...»¹⁶.

Відомо, що однією з найважливіших функцій управління взагалі і державного управління зокрема є функція контролю, причому контролю підлягають і процес управлінської діяльності, і її результат. За умов становлення в Російській імперії часів Петра I фактично нової, незвичної системи державного управління запровадження прокурорського нагляду певним чином вирішувало завдання організації контролю в державному управлінні. Зробити висновок щодо ефективності такого контролю в ті далекі часи досить важко, але вже той факт, що без прокуратури протягом майже трьох сторіч жодна модель організації влади у країні обійтися не змогла, свідчить про його корисність і необхідність.

Аналізуючи інститут прокуратури за часів Петра I, можна дійти висновку, що прокурорський нагляд не виходив за межі діяльності владних структур, про що свідчить і його організація,

тобто те, що прокурори перебували при Сенаті, колегіях і надворних судах. Певною мірою така модель прокурорського нагляду зумовлювалась існуючою тоді правовою системою і системою організації влади. Юридична техніка того часу була ще недосконалою, юриспруденція не сформувалась як сфера професійної діяльності, не існувало юридичної освіти. Для прокурора найбільш важливим було не знання законодавства як такого, а розуміння монаршої волі та особиста відданість.

Після смерті Петра I для прокуратури настали не найкращі часи. Ягужинський був переведений на іншу посаду, а в оточенні імператриці Анни Іоанівни почали з'являтися інші люди, які мали на неї вплив. Майже п'ять років посада генерал-прокурора була вакантною, що, у свою чергу, сприяло занепаду органів прокуратури.

Це сталося внаслідок політики посилення ролі інших інститутів влади (наприклад Верховної Таємної Ради), які вбачали в прокуратурі обмеження своєї влади¹⁷. Склалася парадоксальна ситуація: *de jure* прокуратура продовжувала існувати відповідно до прийнятого Петром I Указу від 12 січня 1722 р., а *de facto* її вплив був суттєво обмежений¹⁸.

В.О. Ключевський з цього приводу писав: «...невдовзі після смерті Петра сталось дещо неочікуване. У 1730 р. раптом виявилось, що ні генерал-прокурора, ні прокурора при Сенаті, ні простих прокурорів при колегіях немає, і ніхто не знав, куди вони поділися, хоча ще живі були люди, які обіймали ці посади... У маніфесті 2 жовтня 1730 р. імператриця Анна Іоанівна (1730–1740), відновлюючи прокуратуру, визнала, що «каким указом оный чин по кончине дяди нашего отставлен и кем отрешен, того нам неизвестно»¹⁹.

Саме в такий несприятливий час на посаду генерал-прокурора був призначений М.Ю. Трубецькой. Він свою роботу розпочав з добору кадрів, тому що «в сенатской конторе и ее многих коллегиях, и прочих судебных местах, и в губерниях прокуроров почти никого нет, а в некоторых, малых, хотя и есть, токмо люди уже зело престарелые и к тому неспособные»²⁰. Трубецькой здійснив кілька спроб підібрати нових осіб на посади прокурорів, звернувся з пропозицією до імператриці, але підтримки не дістав.

Слід зазначити, що ще за часів імператриці Катерини I (1725–1727) та імператора Петра II (1727–1730) спостерігався значний відхід від установленого Петром I порядку здійснення вищого нагляду прокуратури за дотриманням і виконанням законів у державі, зменшилося державне значення прокуратури і генерал-

прокурора, який її очолював. Був остаточно ліквідований підпорядкований прокуратурі інститут фіскалів, згодом припинена діяльність надвірних судів і їх прокурорів, а також ліквідовані посади прокурорів колегій. А під час регентства Анни Леопольдівни прокуратура зазнала ще більшого занепаду. Хоча М.Ю. Трубецької намагався вирішити питання добору прокурорських кадрів, він не знайшов розуміння і підтримки, більше того, був усунутий з посади і відправлений до м. Риги. У цей час дуже загострилося було питання щодо існування прокуратури взагалі.

Трубецької звернувся до нової імператриці Єлизавети Петрівни з листом, у якому пропонував повернутися до виконання законів, прийнятих Петром I. Імператриця зрозуміла Трубецького і 12 грудня 1740 р. видала указ, яким поновлювала всі права генерал-прокурора, тобто указ відновив як наглядові, так і контрольні функції щодо Сенату. У 1741 р., повернувшись з Риги, Трубецької взявся до виконання обов'язків генерал-прокурора і розгорнув бурхливу діяльність, у тому числі з добору кадрів. Під його керівництвом були розроблені функціональні обов'язки підлеглих прокурорів. Прокурори повинні були здійснювати контроль за всіма рішеннями як у Сенаті, так і на місцях і доповідати генерал-прокурору про всі вирішені й невирішені справи, про осіб, що були затримані, з кримінальних і цивільних (тяжбених) справ, з питань виконання указів імператриці та ін.

Слід звернути увагу на те, що прокурори не лише наглядали за строками розслідування кримінальних справ, а й доходили суті справи і давали свою оцінку зібраним документам про вину тієї чи іншої особи. Інколи за дорученням імператриці генерал-прокурор Трубецької виконував роль вищого судді в державі. Під керівництвом генерал-прокурора перебувала також створена при Сенаті школа юнкерів, в якій «дворянські синки» здобували юридичну освіту. Такі школи були створені в Москві і Петербурзі.

Після того як Трубецької перейшов на іншу роботу, посада генерал-прокурора залишалася вакантною. Тому 15 серпня 1760 р. на цю посаду імператриця Єлизавета Петрівна призначила князя Я.П. Шаховського. У своєму указі, який вона надіслала Урядовому Сенату, імператриця відзначила своє занепокоєння збільшенням порушень законів і зловживань. Цей указ фактично став програмою діяльності нового генерал-прокурора²¹.

Посаду генерал-прокурора Я.П. Шаховської обіймав недовго, але виявив себе досвідченим, чесним і безкомпромісним працівником. Спочатку він проаналізував наглядові функції своїх

підлеглих, вивчив їхні доповідні записки з цього приводу. Потім познайомився ближче з судовими місцями і впевнився, що для них характерні великі зловживання. Добитися справедливого вироку було неможливо, тому що судові місця фактично вийшли з-під контролю. З цього приводу він писав: «Ненасытная алчба корысти дошла до того, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем лихоимства, пристрастие – предводительством судей, а потворство и упущение – ободрением беззакония»²². Незважаючи на всі труднощі, Шаховський, користуючись підтримкою імператриці, прагнув обстоювати інтереси держави і справедливості.

За часів царювання Петра III прокуратура почала занепадати. Новий генерал-прокурор О.І. Глебов не приділяв необхідної уваги роботі підлеглих, унаслідок чого ті не виконували належним чином покладені на них функції. Під час перевороту він підтримав Катерину II, за що вона терпіла його на посаді генерал-прокурора ще півтора року.

Генерал-прокурор Глебов, усупереч своїй інертній поведінці, довідавшись, що Катерина II обурена зловживаннями і хабарництвом суддів, підготував спеціальну вказівку «Об удержании судей и чиновников от лихоимства», яку 18 липня 1762 р. імператриця затвердила. Вона доручила Глебову разом з графом Паніним здійснювати безпосереднє керівництво створеною нею Таємною експедицією, тобто розширила контрольно-наглядові функції генерал-прокурора. А пізніше Глебов навіть отримав функції судді і слідчого, тому що Катерина II доручила йому вершити не тільки суд і слідство у всіх політичних справах, а й вирішувати самому актуальність справи та наявність необхідних доказів.

Слід зазначити, що слідство в Таємній експедиції проводилось таємно, із застосуванням погроз, залякувань, а інколи і катувань. Свідки підписували зобов'язання не розголошувати те, що вони бачили і чули. Після закінчення слідства генерал-прокурор разом із Паніним оголошували вирок, який вже був затверджений імператрицею. Наведене дає можливість дійти висновку, що обвинувачені жодними правами не наділялись, у них навіть не було захисників.

Катерина II наділила генерал-прокурора Глебова функцією добору кадрів не лише для прокуратури, а й для інших установ. Але Глебов не виправдав довіри імператриці і виконував свої функції несумлінно, зайнявся комерційною діяльністю, що закінчилося для нього втратою посади і відданням до суду. Катерина II, незважаючи на заперечення сановників Височайшого

двору, призначила на цю посаду молодого 37-річного князя О.О. В'яземського, якому повністю довіряла.

Під час царювання Катерини II (1762–1796) роль прокуратури не тільки відновлюється, а й значно зростає. Катерина II, як і Петро I, посаді генерал-прокурора надавала дуже важливого значення. Вона власноруч написала В'яземському «найсекретніші наставляння», в яких не обмежувала коло його функціональних обов'язків. Імператриця підкреслювала, що людина на цій посаді повинна бути щиросердною, відвертою, пильною і правильною до неї. Вона наділила В'яземського додатковою наглядовою функцією, запропонувавши йому здійснювати нагляд за «циркуляцією грошей» у державі. Крім того, запропонувала генерал-прокурору перевірити доцільність прийнятих законів.

Як стверджують дослідники, Катерина II значно підвищила статус генерал-прокурора щодо інших посад. Генерал-прокурор отримав можливість суттєво впливати на законотворчу практику і весь хід управління, тобто він мав змогу діяти не лише разом із Сенатом, а й окремо від нього. В'яземський міг опротестувати або призупинити виконання будь-якого рішення senatorів, передавши всю справу зі своїм висновком імператриці. Для цього визначався строк – один тиждень. Генерал-прокурор керував і Таємною експедицією, що працювала під пильним оком імператриці, яка особисто затверджувала вироки²³.

Реформи державного устрою, які проводила Катерина II, значною мірою позначилися й на прокуратурі. Так, у зв'язку з тим що Сенат був поділений на шість департаментів, відбулося й збільшення кількості прокурорів, що, у свою чергу, посилило владу генерал-прокурора. При першому департаменті, який відав державними, внутрішніми і політичними справами, залишився тільки генерал-прокурор. В інші департаменти були призначені п'ять обер-прокурорів, які підпорядковувалися генерал-прокурору. Через кілька років при першому департаменті також було призначено особливого обер-прокурора, а генерал-прокурор зберіг за собою лише справи загальних зборів, справи державні і ті, що викликають інтерес, справи таємні, а також всі ті, які він вважав необхідним підпорядкувати своєму безпосередньому нагляду. Фактично після розподілу Сенату на департаменти генерал-прокурор узяв під свій контроль всю їх діяльність.

Зусилля Катерини II, спрямовані на відновлення державного управління і судової системи петровського зразка, відбилися у прийнятому 7 листопада 1775 р. правовому акті «Учреждения для управления губерний», в якому передбачався спеціальний

розділ «О прокурорской и стряпческой должности», норми якого встановлювали широкі повноваження прокурорів щодо загального і судового нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі, конкретизували посадові обов'язки. Так, у ст. 404 зазначеного акта встановлювалося: «Вообще губернский прокурор и губерньские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и в отпращивании самих дел. Они сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирав, и долг имеют истреблять по всяды зловредные взятки»²⁴.

У період з 1796 р. до 1803 р. на території України утворюються Київська (1796), Чернігівська (1796), Подільська (1796), Волинська (1796), Катеринославська (1802), Полтавська (1802), Таврійська (1802) і Херсонська (1802) губернії, а у 1835 р. – Харківська і відповідно запроваджуються посади губернських прокурорів і губернських стряпчих.

У цей час досить чітко законодавчо оформляються і основні *напрями діяльності прокуратури*, визначаються повноваження прокурорських чинів, їх компетенція. Для губернського прокурора і губернських стряпчих єдиним предметом дій був безпосередній нагляд за порядком провадження справ у губернських місцях. При цьому в діяльності прокуратури сформувалися три основні напрями, а саме: охорона загального благоустрою в губернії, нагляд по казенному управлінню і нагляд по суду і розправі.

У межах охорони загального благоустрою в губернії прокурори були зобов'язані:

- сприяти своїми висновками точному розумінню сили законів;
- здійснювати нагляд за точним виконанням законів, охороняти встановлений ними порядок, сприяти припиненню протиправних діянь і зловживань, особливо у випадках:
 - а) порушення присяги;
 - б) порушення громадського спокою;
 - в) збитків казенних і громадських;
 - г) лихоїмства;
 - д) провадження забороненої торгівлі і перешкоджання торгівлі дозволеної;
 - е) порушення правил благочиння і допущення спокус;
 - є) неслухняності та ремствування;
 - ж) лінощів і повільності при виконанні наказів і провадженні справ;

- здійснювати нагляд за тим, щоб одні губернські місця не привласнювали влади і справ, що належать іншим, а також вирішувати спори, які при цьому виникають;
- відвідувати тюрми, робочі і смирительні будинки; піклуватися про доставляння необхідного для осіб, утримуваних у них, продуктів; наглядати, щоб не використовувалися при утриманні ув'язнених знаряддя, заборонені законом; здійснювати перегляд та пересилання паперів, написаних особами, які утримуються під вартою;
- брати участь в освідченні (огляді) одягу і взуття пересильних арештантів під час переходу арештантських партій через губернське місто;
- бути присутнім у дворянських зібраннях для роз'яснення законів у випадках виникнення сумнівів, але без участі у справах цих зібрань;
- брати участь у справах по губернському рекрутському присутствію;
- брати участь в освідченні божевільних.

У межах нагляду по казенному управлінню в обов'язки прокурорів входили:

- постійна охорона вигоди та користі казни;
- сприяння припиненню недозволених казенних витрат;
- нагляд, щоб не стягувалися збори, які не встановлені законом;
- присутність при здійсненні торгів від казни;
- нагляд за використанням при провадженні справ установленого гербового паперу та за внутрішньою звітністю щодо його використання;
- участь в освідченні казенного майна;
- попередження підлогу при приписуванні купців до сімейних капіталів.

У межах нагляду по суду і розправі на прокуратуру покладалися:

- нагляд за дотриманням у судових рішеннях точної сили законів;
- охорона встановлених форм та обрядів судочинства і внутрішнього порядку судових місць;
- нагляд за тим, щоб суди не привласнювали собі влади, яка їм не належить, і не входили у справи, що стоять поза їх підсудністю;
- попередження всілякої повільності і зволікань при провадженні справ і примусу до безупинного їх вирішення;
- порушення справ безгласних;

- попередження в суді явних утисків, самоправства і зловживань;
- стимулювання членів і чиновників судових місць до точного виконання ними обов'язків;
- клопотання в судових місцях по справах громад та установ, по справах людей, які шукають свободу, і по справах тих, що утримуються під вартою;
- присутність при продажу нерухомого майна з публічних торгів.

Із зазначеного переліку випливає, що основною, визначальною функцією прокуратури в ті часи все ж таки була наглядова функція, причому прокурорський нагляд поширювався на всі сфери державної діяльності, у тому числі на судову. Але наглядова функція була хоч і основною, проте не єдиною. Можна також виділити специфічну функцію – роз'яснювальну, або функцію тлумачення законів, тісно пов'язану з наглядовою.

Згідно з «Учреждениями для управления губерний» губернський прокурор перебував при губернському правлінні і в його підпорядкуванні були 12 прокурорських чинів (4 прокурори і 8 стряпчих) в губернії, а також по одному в повіті або окрузі. Одиницю нагляду у губернії утворювала група із трьох осіб – прокурора і двох стряпчих, один з яких був по казенних справах, інший – по судових. Такі групи створювалися при всіх присутствених місцях: головна – при губернському правлінні і палатах кримінального та цивільного суду, а другорядна – при верхньому земському суді, губернському магістраті і верхній розправі. Крім того, особлива група існувала при верхньому надвірному суді в столиці. Чини головної групи мали назву губернських.

Головою прокуратури в губернії був губернський прокурор, безпосередньо підпорядкований генерал-прокурору. Губернському прокурору були підпорядковані всі прокурори і стряпчі в губернії.

Запроваджений згаданим вище нормативним актом інститут стряпчих був новим для тих часів. Стряпчі виступали певною мірою помічниками і радниками прокурора. Стосунки прокурора і стряпчих були засновані на їх поєднанні: «...почитається, что они все трое едиными устами говорят» і «в случаях нужды один стряпчий другого место заступает, когда которого нет». З усіх сумнівних і спірних питань прокурор і стряпчі радилися між собою і «загальною думкою вирішували сумнів». При розбіжностях щодо вирішення того чи іншого питання воно вирішувалося відповідно до тієї точки зору, якої дотримувався губернський прокурор.

З моменту заснування Петром I прокуратури дуже змінилося розуміння законодавцем предмета нагляду. За законодавством Петра I межі діяльності прокурора визначалися межами діяльності тієї установи, при якій він перебував. Катерина II вивела прокурорський нагляд за межі діяльності тієї установи, при якій перебував прокурор, і в цьому розумінні прокурорський нагляд обмежувався тільки сферою дії законів. Як зазначав з цього приводу Н.В. Муравйов, «законодавство Петра Великого та найближчих його наступників обмежувало прокурорський нагляд урядовим діловодством, присутственими місцями і чиновниками. Законодавство Катерини II поставило цей нагляд на вищій ступінь охорони закону, які б не були ці порушення. Така охорона належить прокуратурі однаково і в адміністративних, і в судових справах, вся відмінність тільки в прийомах і межах дії»²⁵.

Що стосується кадрової політики, то В'яземський розумів, що без належних кадрів не впорається з поставленим перед ним як генерал-прокурором завданням. Тому він намагався відбрати талановитих і ініціативних осіб, які могли б самостійно приймати рішення, уміли б грамотно і швидко скласти необхідний лист, підготувати доповідь та ін. На відміну від О. Глебова генерал-прокурор В'яземський значну увагу приділяв роботі підлеглих прокурорів – колегій, приказів, контор, губерній і провінцій. Допмагаючи їм, спрямовуючи їх діяльність, він одночасно наглядав за тим, щоб вони доброякісно виконували свої службові обов'язки.

Після відставки О. В'яземського на посаду генерал-прокурора був призначений кадровий військовий О.М. Самойлов. У справах цивільних він був недосвідченим, тому великих успіхів органи прокуратури під його керівництвом не досягли. Самойлов намагався керувати місцевими прокурорами, які здійснювали також нагляд і контроль за розслідуванням кримінальних справ, стягненням зборів до казни, давали висновки в суді з різних питань тощо. Велику увагу він приділяв роботі з прокурорськими кадрами. Жодне призначення, переміщення чи звільнення без нього не проводилося. Також він почав надавати працівникам відпустки на 29 діб. За хорошу роботу заохочував, а за недбалу карав. Він вважав, що прокурорську посаду могли обійняти лише особи, які до призначення перебували на посаді стряпчого²⁶.

Найбільшої влади генерал-прокурори досягли при Павлі I (1796–1801), який дотримувався ідеї законності. З самого початку правління він намагався виконувати вимоги закону сам і

вимагав цього від інших. А стежити за виконанням законів і волі імператора повинен був генерал-прокурор. З початком його правління на посаду генерал-прокурора призначається князь О.Б. Куракін, у якого зосереджується значна кількість функціональних обов'язків, що залишили йому попередники. Фактично без нього не вирішувалося жодне питання внутрішнього управління, у тому числі справи про матеріально-технічне постачання армії і флоту, про набір рекрутів та ін.

В адміністративній сфері генерал-прокурор виступав як міністр, керував діяльністю генерал-губернаторів, координував діяльність центральних і місцевих органів влади, спрямовану на боротьбу зі злочинністю, голодом та стихійними лихами. Він також був призначений міністром департаменту удільних маєтків і канцлером російських орденів. На нього були покладені обов'язки у фінансових, військових, адміністративних, поліцейських, судових справах, а також у справах про звільнення з посади, призначення і нагороди.

Як вважали деякі дослідники, при Павлі I генерал-прокурор став не просто міністром, а був «майже прем'єр-міністром»²⁷. Однак таке високе становище голови прокурорського нагляду не привело до зміцнення законності в Росії. Навпаки, чим більше він мав влади, тим частіше керувався не законом, а доцільністю.

У той час по всій Російській імперії, до якої входила і Україна, було проведено скорочення штату органів прокуратури. Спочатку шляхом закриття верхніх земських судів і верхніх розправ, а в 1800 р. – губернських магістратів, були ліквідовані і прокурори, які при них перебували.

Основною функцією генерал-прокурора за часів царювання Павла I, як і за інших імператорів, був нагляд за законністю сенатських рішень. Крім того, під його керівництвом була проведена спроба систематизації законодавства: підготовлені книги законів з кримінальних, цивільних і казенних справ. Генерал-прокурор здійснював нагляд за комплектуванням армії і флоту рекрутами, за постачанням провіанту армії і флоту, здійснював керівництво забезпеченням внутрішньої безпеки та підтриманням порядку в державі, здійснював розшук біглих селян-утікачів, утихомирював заворушення і виступи, а також здійснював нагляд за вжиттям відповідними органами заходів щодо охорони населення від епіdemій, пожеж, за улаштуванням доріг, каналів, мостів, поштових станцій. Слід зазначити, що однією з основних його наглядових функцій був нагляд за виконанням

законів з охорони казенного майна і лісів. Також він, як і попередні генерал-прокурори, очолював роботу Таємної експедиції, де особисто проводив слідчі дії.

Не можна не відзначити, що після відставки 4 лютого 1802 р. Куракін був призначений губернатором Малоросії, де розпочав бурхливу діяльність з відродження малоросійських міст. На посаді губернатора Малоросії Куракін перебував майже шість років. За свідченням князя Долгорукого, він хотів зробити з Полтави маленький Петербург. Під його керівництвом після виборів 27 липня 1802 р. для місцевого дворянства був створений спеціальний регламент «Обряд выборов малороссийской Полтавской губернии благородного дворянства г. Полтава», що регулював їхню діяльність²⁸.

На початку XIX ст. на російський престол вступив Олександр I, який здійснив ряд перетворень державного устрою. Спочатку він ліквідував Таємну експедицію і доручив генерал-прокурору О.А. Беклешову простежити за звільненням осіб, які там були. 8 вересня 1802 р. Олександр I видав указ про створення міністерств, чим деякою мірою зменшив функції генерал-прокурора. Вони перейшли до міністра юстиції, якому також було передане й управління судовою частиною. Відповідно до цього указу генерал-прокурор ставав і міністром юстиції. Вважаючи, що функції генерал-прокурора скорочувати ще зарано, Беклешов відмовився від запропонованої йому посади і пішов у відставку. Тому міністром юстиції і генерал-прокурором був призначений Г.Р. Державін, який мав репутацію чесною, справедливою і непідкупною людини.

Зміна ролі генерал-прокурора була пов'язана зі зміною ролі Сенату, який почав втрачати свої політичні та адміністративні функції, перетворюючись переважно на судовий, а також частково наглядовий орган. Проте місцева прокуратура в першій половині XIX ст. зберігала своє значення і структуру, зосереджуючи основну увагу на перегляді рішень та вироків губернських судових і адміністративних установ.

З перших днів служби новий міністр юстиції Г.Р. Державін розпочав рішучу боротьбу із беззаконням, свавіллям, перевищенням владних повноважень, хабарництвом. Захищаючи законність, він наживав ворогів, які скаржилися на нього імператору. Як генерал-прокурор і міністр юстиції, він багато уваги приділяв добору кадрів не лише у своє відомство, а й у вищі органи влади, за що пізніше і був звільнений.

Важливе значення для практики прокурорського нагляду мав циркулярний лист, з яким перший міністр юстиції Г.Р. Державін

22 вересня 1802 р. звернувся до всіх губернських прокурорів. Він нагадав губернським прокурорам основні положення і вимоги прокурорського нагляду, що були відображені в «Учреждених губернских прокуроров и губернских стряпчих» від 7 листопада 1775 р. У ньому передбачалося створення посади прокурора при Верхній розправі, яка виконувала судові функції. Крім цього, при намісництвах, губернському правлінні і судових палатах також створювалися посади губернського прокурора²⁹. У законах від 8 вересня 1802 р. «О должностях и преимуществах Сената» та «Об учреждении министерств» міністр юстиції (він же генерал-прокурор) сформулював додаткові вимоги до губернських прокурорів:

- 1) повідомляти губернському правлінню і одночасно доповідати міністру юстиції про будь-яку ухвалу або положення присутственного місця, що суперечить законові, або завдає шкоди інтересам «Імператорської величності», або призводить до «обтяження народного»;
- 2) повідомляти міністра юстиції про випадки викриття незаконних ухвал і розпоряджень присутствених місць, прийнятих на основі розпорядження будь-якого іншого міністра;
- 3) направляти міністру юстиції щоквартально повідомлення про допущені порушення закону, які вже неможливо попередити, для припинення або недопущення в майбутньому;
- 4) крім відомостей, що подаються прокурорами генерал-прокурору, губернські прокурори зобов'язані подавати йому як міністру юстиції відомості по справах слідчих і кримінальних;
- 5) прокурори наглядають за провадженням по кримінальних справах для того, щоб не допускалися, з одного боку, упереджені допити, а з іншого – упущення і послаблення злочинів, а тим більше нетерпимих (тобто тяжких і небезпечних) злочинів. Прокурори повинні наполягати на губернському правлінні, «щоб слідство було проведене з належною ясністю, точністю і закінчене з цілковитою неупередженістю, так, щоб у вищій інстанції не було ані сумнівів, ані потреби вимагати досліджування. Коли слідство закінчене і злочин розкритий, прокурор повинен «наглядати за правосуддям». При будь-якому відхиленні від закону прокурори про ці випадки повинні доповідати міністру юстиції, а також повідомляти його про хід усіх справ;
- 6) при розгляді цивільних справ прокурори повинні пильно стежити за «дотриманням форми або порядку судочинства, і особливо за дотриманням підсудності і меж влади, при порушенні яких справи заплутуються»³⁰.

Відбулося це в основному через те, що розширилися завдання губернських прокурорів у сфері попереднього слідства і правосуддя. Однак і в цих сферах прокурор діяв знову-таки загальнонаглядовими методами. Виявивши порушення закону, він повідомляв про це губернське начальство і у деяких випадках міністра юстиції.

З призначенням на посаду міністра юстиції і генерал-прокурора князя П.В. Лопухіна на нього покладається додаткова функція – підготовка проектів законів. Генерал-прокурор очолив створену для цього комісію. Так, під його керівництвом був підготовлений і прийнятий у 1809 р. указ про Державну раду, яка розпочала роботу 1 січня 1810 р., а сам автор законопроекту став державним секретарем Ради. Ще у вересні 1805 р. Лопухін увійшов до Комітету вищої поліції, перейменованого на «Комітет 13 січня 1807 р.», який він і очолив.

Як міністр юстиції Лопухін підпорядковувався виконавчій владі, а як генерал-прокурор намагався підтримати незалежність місцевого прокурорського нагляду від губернаторів, які хотіли підпорядкувати прокурорів собі. Він домігся, щоб Сенат направив губернаторам роз'яснення про те, що вони не мають права давати вказівки прокурорам, тому що останні підпорядковані тільки генерал-прокурору.

Олександр I, високо цінуючи відданість генерал-прокурора Лопухіна монарху і справі, спочатку відволікав його на розгляд інших справ, а в березні 1812 р. призначив головою департаменту законів, у 1816 р. – головою Ради і Комітету міністрів. Пізніше П.В. Лопухін прославився тим, що зі вступом на трон у грудні 1825 р. Миколи I як голова Верховного кримінального суду виніс смертні вироки деяким декабристам.

Значні зміни в міністерстві юстиції відбувалися при генерал-прокурорі І.І. Дмитрієві. Він розпочав заміну кадрів. Звільнив з міністерства і канцелярії генерал-прокурора осіб, які тільки значились на службі. Особливу увагу приділив організації роботи як у підпорядкованих підрозділах, так і в департаментах Урядового Сенату. Усім сенаторам дав зрозуміти, що охоронятиме закон. Дмитрієв першим із генерал-прокурорів вніс пропозицію створити в Росії училище законознавства, в яке мали право вступати діти не лише дворян, а й купців та міщан, але підтримки не одержав. Така школа була заснована лише в 1835 р.

На той час під пильним оком міністра юстиції – генерал-прокурора – проводилася відповідальна робота зі складання Повного зібрання законів Російської імперії і систематичного Зводу

законів. Їх оприлюднення розпочалось у 1828 р. Систематичний Звід законів складався з 15 томів і мав 42 тисячі статей³¹. У цей час посаду генерал-прокурора обіймав князь Долгоруков, якому також довелося відстоювати незалежність місцевих прокурорів і стряпчих від свавілля губернаторів. Звертаючись з цього приводу до Сенату, він, посилаючись на Височайше положення, затверджене Кабінетом Міністрів 1 лютого 1819 р., писав, що «польза службы требует, дабы прокурор, как блюститель за точным исполнением законов и как чиновник, ни в чем губернатору не подчиненный, никогда с ним в тесной дружественной связи не был, ибо в сем последнем случае Верховное Правительство ни чрез кого уже по обязанности ни в каких беспорядках в губернии и узнавать не будет иметь способа»³².

У зв'язку зі створенням нових вищих державних органів (Комітету міністрів і Державної ради), на які наглядова функція генерал-прокурора не поширювалася, міністр юстиції втратив роль «ока государева»³³.

Поступово через суттєві недоліки авторитет прокурорської влади на місцях зменшився. По-перше, прокурорський нагляд підпорядковувався виконавчій владі в особі одного з міністрів. По-друге, сфера нагляду і функції прокурорів стали на той час настільки широкими і неконкретними, що їх сумлінне виконання було нереальним. Усе це призвело до того, що прокуратура за часів царювання Олександра I та Миколи I перебувала в стані глибокого занепаду і потребувала, як і суспільство в цілому, серйозних перетворень. Тільки демократизація судової системи і державного апарату могла забезпечити успіх у цьому напрямку, що, у свою чергу, при переході до нової судової системи вимагало реорганізації прокуратури.

За свідченнями багатьох дослідників, правосуддя в Росії у XIX ст. було в стані занепаду. Тяганина при розгляді справ, хабарництво і побори були характерними майже для всіх чиновників. У прокурорських органах було менше зловживань, більше дисципліни, порядку і відповідальності, проте їх нагляд мало що міг змінити в російському судочинстві. Губернські прокуратури, не кажучи вже про стряпчих, перебували під тиском генерал-губернаторів, які затверджували вироки судів на свій розсуд.

Слід зазначити, що прокурорський нагляд тоді ділився на три види. По-перше, це генерал-прокурорський нагляд, який здійснювався міністром юстиції і його товаришем. По-друге, обер-прокурорський нагляд при загальних зборах і департаментах

Урядового Сенату. У середині XIX ст. до складу Сенату входило 12 департаментів і 3 загальних збори. Три департаменти були в Петербурзі, три – у Москві і два – у Варшаві. Два департаменти в Петербурзі і один у Москві були поділені на відділення, в кожному з яких був свій прокурор. Усього при Сенаті перебували 16 обер-прокурорів. По-третє, місцевий прокурорський нагляд, який у губернії здійснювали губернський прокурор, двоє губернських стряпчих і повітові стряпчі.

Дослідник історії царської прокуратури Н.В. Муравйов писав з цього приводу, що будь-який із цих видів існує і діє відокремлено один від одного, якщо не враховувати загальної підпорядкованості. Губернському прокурору допомагали губернські стряпчі з казенних і кримінальних справ, а у Москві і Петербурзі – стряпчі слідчих справ. Також була встановлена додаткова посада товариша прокурора при місцевому поліцейському управлінні. Оцінюючи діяльність дореформеної прокуратури, видатний юрист свого часу А.Ф. Коні писав: «Губернский прокурор и стряпчие в уездах были живым напоминанием закона и во многих случаях его обязательными истолковывателями»³⁴.

Отже, прокурорський нагляд тих часів був нелегким, і губернським прокурорам доводилося вести рішучу боротьбу з місцевими зловживаннями. Ця боротьба не завжди була успішною, але саме її виникнення мало благотворну дію.

У дореформеній Росії слідство майже повністю зосереджувалось у руках поліції, і відгуки про нього були досить негативними. На думку А.Ф. Коні, воно було «в грубих і нечистих руках»³⁵. Питання реорганізації слідства вимагало негайного вирішення. Міністр юстиції – генерал-прокурор В.М. Панін у 1850 р. запропонував імператору провести реорганізацію слідства. Олександр II погодився з пропозицією, і 8 червня 1860 р. ним був підписаний указ про створення в Росії судових слідчих. Таким чином у Росії вперше був прийнятий закон про попереднє слідство. В указі передбачалося відокремити слідчу частину від поліції в усіх 44 губерніях і призначити осіб, підпорядкованих міністерству юстиції, для проведення ними слідчих дій.

У 1861 р. розпочалась інтенсивна робота з проведення Судової реформи. У вересні 1862 р. «Основні положення перетворень судової частини в Росії» були затверджені Олександром II та оприлюднені.

Багато зусиль доклав до проведення судової реформи новий міністр юстиції – генерал-прокурор Д.М. Замятін, який вважав,

що все старе треба зруйнувати і побудувати нове і прогресивне. Підбираючи кадри, він звертав увагу на ставлення претендента до справи, професіоналізм і відверте бажання служити вітчизні³⁶.

Першим етапом судової реформи було затвердження в 1862 р. Державною радою, а згодом імператором «Основних положень перетворень судової частини в Росії». Відповідно до цього акта прокуратура мала зазнати змін. Вона звільнялася від функції загального нагляду. Нагляд прокуратури обмежувався виключно судовою сферою і складався з нагляду за однаковим і точним дотриманням законів на всіх стадіях кримінального процесу органами суду, слідства і виконання вироків. А головне, на прокурора в кримінальному процесі покладалася нова функція – підтримання державного обвинувачення в суді. Змінилася також і структура прокуратури. Скасовувалися губернські прокуратури, їх замінили прокурори судів.

Функції та організація прокуратури змінилися під час проведення у 1864 р. судово-правової реформи. По-новому були окреслені її система і права. Прокуратура залишилася при загальних судових органах і Сенаті на чолі з генерал-прокурором. На неї покладалась обов'язки нагляду за судом, слідством і місцями ув'язнення. Також вона брала участь як сторона в судовому розгляді. На прокурорські посади призначалися політично благонадійні особи. Отже, із наглядового органу прокуратура фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

Судові статuti 1864 р. містили чотири основні закони: «Учреждение судебных установлений», «Устав гражданского судопроизводства» (Статут цивільного судочинства); «Устав уголовного судопроизводства» (Статут кримінального судочинства) і «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» (Статут про покарання, що накладаються мировими судьями).

Складовою реформи було і перетворення прокурорського нагляду. В «Учреждении судебных установлений» прокурорському нагляду присвячено розділ третій під назвою «Про осіб прокурорського нагляду». Ст. 124 встановлювала: «Прокурорський нагляд ввіряється обер-прокурорам, прокурорам та їх товаришам» під вищим наглядом міністра юстиції як генерал-прокурора³⁷. Ст. 125 передбачала, що прокурори перебувають при судових палатах і окружних судах, а при них – товариші прокурора, кількість яких визначалася штатним розписом. Обер-прокурори перебували при касаційних департаментах і загальних зборах Урядового Сенату. Так, у 1872 р. при касаційних

департаментів Сенату перебувало 12 обер-прокурорів, при судових палатах – 13 прокурорів і 50 товаришів (заступників), при окружних судах – 103 прокурори і 655 товаришів. Систему доповнювали 1457 судових слідчих, яким прокурори згідно із Статутом кримінального судочинства давали пропозиції щодо проведення попереднього слідства і наглядали за ним³⁸.

За предметом діяльності Судові статuti в їх першій редакції обмежували компетенцію прокуратури справами судового відомства, а саме: цивільними, кримінальними та справами судового управління. У діяльності прокуратури того часу виділялися дві функції – законоохоронна і обвинувальна³⁹. Вважалося, що законоохоронну функцію прокуратура виконувала переважно в судових місцях.

У цивільних судах прокурор виступав як орган закону і давав свої висновки після змагання сторін:

- 1) по справах казенних управлінь;
- 2) по справах земських установ, міських і сільських громад;
- 3) по справах неповнолітніх, безвісно відсутніх, глухонімих та божевільних;
- 4) по справах про підсудність;
- 5) по спорах між судовими та урядовими установами;
- 6) по спорах про підлог документів та у випадках, коли по цивільній справі виявляються обставини, що підлягають розгляду кримінальним судом;
- 7) по справах шлюбних та про законність народження, коли у них немає відповідача;
- 8) по справах про стягнення відшкодування за шкоду та збитки, нанесені розпорядженнями посадових осіб адміністративного відомства і виборних службовців, а також про стягнення збитків з чинів судового відомства⁴⁰.

Досить цікавим є пояснення змісту статті 343 Статуту цивільного судочинства, в якій викладено зазначений вище перелік справ. У дореволюційні часи звичайною практикою було видання законодавчих актів разом із роз'ясненнями Сенату та коментарями відомих юристів. Фактично в таких виданнях містилися одночасно і офіційні, і неофіційні тлумачення законів, що було дуже корисним для всіх, хто застосовував закони на практиці, у тому числі для прокурорів.

У коментарі до Статуту цивільного судочинства, складеному обер-прокурором 2-го департаменту Урядового Сенату І.М. Тютрюмовим у 1915 р., зазначалося, що прокурорський нагляд має здійснюватись у всіх судових місцях на однакових підставах і

поширюватися тільки на ті справи, до яких необхідна особлива увага з боку уряду, оскільки підпорядкування нагляду прокурора всіх спірних цивільних справ суперечило б правилам змагального процесу. Участь прокурорів у справах, відданих під нагляд, має обмежуватися наданням суду попередніх висновків з цих справ. Лише по справах казни, які з державної точки зору потребують особливої уваги, прокурорам, крім зазначеного обов'язку, має бути надано право входити з поданням про скасування судових рішень в установлених законом випадках у касаційному суді⁴¹.

Далі в цьому коментарі зазначалося, що міра участі прокурорів у діях судових місць по цивільних справах зумовлюється сутністю змагального процесу, на підставі якого судді ніколи не повинні діяти на власний розсуд, а виявляти свою діяльність лише за вимогою сторін, причому в межах, які в цих вимогах або проханні зазначені. Така роль судді сприяє неупередженим висновкам щодо справи. Але це не забезпечувало б досягнення істини, якщо при судах не було б представника для точного тлумачення чинних законів і захисника в ім'я закону тих осіб, юридичних і фізичних, які згідно з природними даними не можуть особисто постати перед судом, а представники їх не можуть за своїм станом брати безпосередню участь у справах.

До справ, які завжди мають бути під особливою опікою закону (або внаслідок неповноправності сторін, або з інших причин), належать справи, пов'язані з казенним інтересом; справи малолітніх і неповнолітніх осіб, які перебувають під опікою, і тих, для кого опікунів ще не призначено; справи безвісно відсутніх; питання і спори про підсудність, про кримінальні наслідки цивільного суду, про право бідності і справи щодо прохань про всі види скасування рішень.

При визначенні справ, за якими прокурор повинен давати суду попередні висновки, потрібно суворо дотримуватися наведених вище підстав: у законі слід зазначати не осіб, права яких прокурор має захищати, а самі справи, учасники яких за природним порядком речей не можуть мати того значення, як самі сторони. Тільки в цих справах слід поставити прокурору в обов'язок однаково захищати не права осіб або відомств, а саму силу закону, і тільки в тому розумінні, в якому суддя за своїм значенням у змагальному процесі не мав би права зробити безпосередньо від себе будь-які вказівки. Якщо відсторонити прокурора від участі в одній із таких справ, то в такому випадку правильніше було б зовсім відсторонити його від участі у всіх

цивільних справах без винятку, залишивши за ним лише обов'язки у справах кримінальних. Якщо ж, навпаки, допустити його до участі в одній з таких справ, то потрібно додати до них усі без винятку справи згаданого типу. Інакше, якщо, наприклад, залишити участь прокурора тільки у справах, пов'язаних із казенним інтересом, то прокурор, керуючись самим законом, буде вважати себе не хранителем сили і точного розуміння закону, а захисником права казни, адвокатом, для якого завжди важливіше досягти вирішення справи на користь свого клієнта, ніж роз'яснити силу закону і охороняти його правильне застосування⁴².

У кримінальних судах прокуратура діяла як орган закону у всіх справах, що провадилися у публічному порядку, – при попередньому провадженні, під час судового розгляду, коли повинна була подати висновки з питань про підсудність, про накладення стягнень присяжних, свідків та експертів, які не з'явилися до суду, про відводи суддів і свідків, про закриття дверей засідання тощо, а також при відновленні кримінальних справ. У касаційному провадженні прокуратура давала висновки і діяла виключно як орган закону. Таким самим був характер діяльності прокуратури в мирових і повітових з'їздах та в губернських присутствіях.

Прокуратура здійснювала законоохоронну функцію і в судовому управлінні, в якому вона брала участь або за законом, або за дорученням міністра юстиції. Згідно із законом чини прокуратури мали право бути присутніми на всіх засіданнях судових місць, повідомляти голову суду про помічені ними упущення суду або посадових осіб судового відомства, порушувати дисциплінарне провадження проти посадових осіб судового відомства несуддівського звання, давати висновки у судових місцях, в яких розглядалися дисциплінарні справи. За дорученням міністра юстиції прокурори вживали законних заходів щодо попередження порушення правил внутрішнього порядку і діловодства у судових місцях.

Характеризуючи відносини прокуратури і суду того часу, слід зазначити, що відповідно до «Учреждений судебных установлений» чини прокурорського нагляду «за правом нагляду за охороною закону про всі помічені ними упущення судових місць або посадових осіб судового відомства, залежно від важливості випадку або повідомляють головам судових місць, або доповідають у порядку підлеглості прокурорам палат, які зі свого боку доповідають про це міністру юстиції». Далі в зазначеному законі йдеться про те, що міністр юстиції може за допомогою окремих або циркулярних приписів доручати прокурорам чи обер-прокурорам,

які перебувають при судових місцях, вживати законних заходів щодо усунення порушення правил внутрішнього устрою і діловодства в судових місцях. Отже, прокуратурі тих часів була притаманна і функція нагляду за дотриманням законності у внутрішньоорганізаційній діяльності судових установ.

Під особливою опікою прокуратури були арештантські справи. Усі установи і посадові особи судового відомства були зобов'язані повідомляти їй про стан тих арештантських справ, за якими арештанти утримувалися більше чотирьох місяців, а також про причини, що затримували їх вирішення. До прокурорів також надсилалися копії всіх постанов про арешт, виданих на підставі закону про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою.

До законоохоронної діяльності прокуратури належала і виконавчо-судова діяльність. Усі розпорядження щодо виконання вироків, які виходили із сфери безпосередньо судових дій, давала прокуратура. Хоча виконання вироку і входило до обов'язків прокурора, він безпосередньо його не здійснював. А обов'язки прокурора щодо виконання вироку зводилися, з одного боку, до обов'язку давати розпорядження про приведення вироку до виконання, а з іншого – до обов'язку стежити за точним і своєчасним його виконанням відповідними органами.

Що стосується несудових органів, то законоохоронна функція складалась із стимулювання поліції та інших установ, зобов'язаних надавати допомогу правосуддю, до виконання своїх обов'язків і притягнення винних до відповідальності.

Завершуючи аналіз законоохоронної функції прокуратури, слід додати, що прокурори також брали участь у різних сферах урядового і громадського управління. Вони наглядали за місцями ув'язнення, мали право безперешкодного доступу до них, засідали в адміністративному присутствії губернського присутствія, в губернському присутствії по міських та земських справах і в особливих присутствіях у міських справах тощо. Прокурори брали участь у комісіях зі складання чергових і періодичних списків присяжних засідателів, мали право вимагати від особливих депутацій, що утворювалися для ревізії позичкових кас, раптової ревізії книг даних кас тощо.

Обвинувальна функція прокуратури виявлялася перш за все у керівництві дізнанням, порушенні кримінального переслідування і нагляді за провадженням попереднього слідства. З цієї метою прокуратурі була підпорядкована поліція в частині проведення дізнання. Крім того, прокуратура здійснювала нагляд

за провадженням дізнання у державних злочинах, яке проводилося жандармами.

Право порушення кримінального переслідування належало прокуратурі тільки у справах, які переслідувались у публічному порядку, і не утворювало монополії прокуратури, яка здійснювала його разом із різними посадовими особами. Однак якщо переслідування порушувалося прокуратурою шляхом пропозиції щодо провадження слідства або внесенням у суд обвинувального акта, то справа мала бути вирішена судовою ухвалою, незалежно від думки прокуратури щодо подальшого руху справи.

Прокуратура підтримувала обвинувачення з усіх справ публічного характеру, провадження в яких здійснювалось у загальних судових місцях; на власний розсуд або під контролем судової палати формулювала обвинувальний акт, вносила його до належного кримінального суду і захищала перед судом, користуючись при цьому правами сторони у кримінальній справі. Прокуратура мала право опротестовувати судові ухвали та вироки, як остаточні, так і неостаточні, і при цьому вона не була обмежена тільки інтересами обвинувачення⁴³.

Стаття 478 Статуту кримінального судочинства встановлювала, що попереднє слідство (цей термін у той час був аналогом сучасної кримінальної справи), яке слідчий вважав закінченим, подається ним прокурору окружного суду. Після його отримання прокурор окружного суду повинен був розглянути, чи належить справа віданню прокурорської влади, чи слідство проведене в повному обсязі, чи слід віддати обвинуваченого до суду, чи його справа підлягає припиненню або зупиненню (ст. 510). У разі очевидної неповноти проведеного слідства, унаслідок чого неможливо скласти висновок по суті справи, прокурор був наділений правом витребувати додаткові відомості або повернути справу на додаткове розслідування⁴⁴.

До початку судових реформ у Російській імперії, як уже зазначалося, попереднє слідство у формі дізнання здійснювалося поліцією, а в 1860 р. було запроваджено інститут судових слідчих. Вони закріплювалися за відповідними дільницями, і на них, як і на суддів, поширювалося правило незмінюваності. Пізніше при деяких судах були запроваджені посади слідчих з найважливіших, а потім і з особливо важливих справ. Перші – за вказівкою суду і прокуратури розслідували кримінальні справи на всій території, підвідомчій окружному суду, при якому перебував слідчий. Другі – проводили слідство на території всієї Російської імперії за вказівкою міністра юстиції.

Прокурор у попередньому слідстві перебував у досить складному становищі. Згідно зі Статутом кримінального судочинства прокурори та їх товариші попереднього слідства не проводили, а давали тільки пропозиції судовим слідчим і постійно наглядали за провадженням. Вони мали право бути присутніми при всіх слідчих діях і розглядати на місці провадження, не зупиняючи, проте, хід слідства. З усіх питань, що належали до процесу дослідження злочинів і збору доказів, судовий слідчий був зобов'язаний виконувати законні вимоги прокурора або його товариша з позначкою в протоколі, яких саме заходів вжито за його вимогою.

Свого часу професор А. Квачевський писав: «Відносини між судовим слідчим і прокурорським наглядом випливають із властивостей кримінального переслідування і попереднього слідства. І те, й інше пов'язане між собою, але займає окреме місце, не зливаючись і не підпорядковуючись одне одному. Прокурорський нагляд як представник кримінального переслідування, як сторона обвинувачення, і причому не приватного, а публічного, не може замінити собою судового слідчого як неупередженого розкривача істини з тієї доволі простої причини, що від сторони переслідуючої, обвинувальної, хоча б заради суспільної користі, не можна очікувати відсутності захоплення одним інтересом, байдужості, уваги до прав обвинуваченого, які вимагаються від слідчого»⁴⁵.

Прокурор окружного суду не мав права ні змінити порядок підсудності справи, ні припинити або зупинити слідство на підставі необґрунтованості обвинувачення чи на інших законних підставах, але його обов'язком було надати свій висновок окружному суду або подати його на розгляд судової палати через її прокурора.

Висновок прокурора про віддання обвинуваченого до суду викладався у формі обвинувального акта. В обвинувальному акті, зокрема, зазначалися:

- подія, що містить у собі ознаки злочинного діяння;
- час і місце вчинення злочинного діяння, наскільки це відомо;
- звання, прізвище, ім'я та по батькові обвинуваченого;
- сутність доказів, зібраних у справі проти обвинуваченого.

Прокурор давав висновок про припинення або зупинення кримінального переслідування окружному суду, а обвинувальний акт подавав прокурору судової палати, якщо справа стосувалася злочину, що тягнув за собою позбавлення всіх прав стану чи позбавлення особливих, особистих і за станом привласнених

прав і переваг, або надавав окружному суду, якщо предмет злочинного діяння був менш важливим. Разом із обвинуваченням або висновком про зупинення чи припинення справи прокурор викладав свою думку щодо обрання для обвинуваченого запобіжного заходу, якщо визнавав за потрібне змінити або скасувати будь-який із застосованих до нього заходів.

Важливе значення для розуміння функцій прокурора в кримінальному судочинстві мають також статті 611, 612, 650, 654 і 756, нормами яких визначалося, що прокурору як обвинувачу протиставляється захисник підсудного. При цьому як прокурору, так і підсудним, їх захисникам, потерпілим надається право брати участь у допитах і судових дебатах. Дебати на суді складались із обвинувальної промови прокурора, із пояснень осіб, що вимагають відшкодування за шкоду і збитки, або їх повірених, а також із захисної промови самого обвинуваченого або його захисника⁴⁶.

А.Ф. Коні, який свого часу працював в Україні на посаді товариша прокурора Харківського окружного суду, оцінюючи роботу прокурорів у перші роки судово-правової реформи, писав, що, «запроваджуючи в Росії запозичений на Заході інститут державних обвинувачів, укладачі Судових статутів стояли перед складним завданням. Необхідно було створити посадову особу, яка б мала нові незвичні обов'язки і діяла не у тиші «присутствія», а в обстановці публічного зіткнення і обміну переконливими поглядами, і діяла при тому невідомою до цього зброєю – живим словом. Де було взяти здатних на це людей? Чи не будуть вони сліпо копіювати західні зразки, чи не перенесуть на російський ґрунт пристрасних і тріскучих прийомів французьких обвинувачів, що так часто зводять свою участь в судових дебатах на запальну травлю підсудного? ... Життя, однак, блискуче спростувало ці зловісні побоювання, здатні виправдати всілякі невдачі і підірвати всі починання. Люди знайшлися... Швидко і з запасом неочікуваних сил з'явилися у нас у перші ж місяці після перетворення судів судові оратори, які не тільки глибоко зрозуміли свою нову роль, але й уміли володіти словом і вносили у це вміння істинний талант. І були вони не сліпими копіювачами французького зразка. Самостійно пішли вони своїм шляхом, ще раз довівши здатність духовної природи російської людини»⁴⁷.

Досить цікавим з точки зору розуміння змісту функції обвинувачення тогочасної прокуратури є коментар до ст. 858 Статуту кримінального судочинства, зроблений приват-доцентом та

присяжним повіреним Л.Я. Таубером: «Прокурор у кримінальному суді представляє не власні інтереси, а інтереси державні і при цьому у двох аспектах: він є водночас органом публічного обвинувачення і органом або охоронцем закону. Тому право оскарження має бути йому надане як в інтересах обвинувачення, так і в інтересах правильного застосування закону, хоча неправильне застосування його порушувало б не права обвинувачення, а права підсудного. В інтересах обвинувачення прокурор може подавати апеляційні протести за тих самих умов умов і в тих самих межах, як і приватний обвинувач, тобто як з приводу порушень закону, допущених першою інстанцією, так і з приводу невідповідності її вироку об'єктивній дійсності (матеріальній істині) або справедливій і доцільній для даного випадку мірі стягнення... Як справедливо зазначив Муравйов, прокурор-обвинувач є водночас охоронцем закону, що виявляється в неодмінно притаманному йому подвійному обов'язку прагнути не тільки того, щоб винний у злочині був викритий і покараний, а й того, щоб при цьому закон не було порушено ані на користь обвинувачення, ані на користь виправлення»⁴⁸.

Слід зазначити, що функція обвинувачення, якою прокуратура була наділена в результаті судової реформи 1864 р., дещо відрізняється від притаманної сучасній прокуратурі функції підтримання обвинувачення. Відмінність полягає в тому, що за Судовими статутами прокурор сам формулював обвинувачення на підставі матеріалів попереднього слідства, а в сучасній прокуратурі прокурор в основному використовує обвинувальний висновок органу попереднього слідства.

Судова реформа запроваджувалася на території Російської імперії поступово. У 1865–1866 рр. були утворені всього два судові округи – Петербурзький і Московський, які об'єднали 10 губерній. Поступово утворювались й інші судові округи, у тому числі Харківський. Проте слід зазначити, що судова реформа відбувалася набагато повільніше, ніж це планувалось і було визначено законодавчо. Вона розтяглася на довгі роки і не була завершена навіть до 1917 р. З цієї причини після запровадження судової реформи і до початку ХХ ст. у прокурорському нагляді існують дві паралельні підсистеми – губерньська і «судова» прокуратури.

Не можна не сказати і про те, що в той час під керівництвом і за безпосередньої участі військового міністра Д.А. Мілютіна і генерал-аудитора В.Д. Філософова була здійснена *військово-судова реформа*, внаслідок якої була вдосконалена вся військово-судова служба, створені нові військові суди, діяльність

яких ґрунтувалася на принципах гласності і змагальності сторін. Нагляд за виконанням законів при відправленні правосуддя у військах здійснювався прокурорами. 15 травня 1867 р. Олександр II затвердив Військово-судовий статут, одночасно з введенням якого на всій території Російської імперії створювалися військово-судові заклади, у складі яких передбачалася посада прокурора у військових округах. На території України вперше такі заклади були створені в Одеському та Харківському військових округах 1 грудня 1868 р., а 10 грудня того ж року на їх відкритті виступив Головний військовий прокурор імперії В.Д. Філософов. В 1869 р. у м. Миколаєві був створений військово-морський суд. Така військово-судова система без принципових змін існувала практично до 1917 р.⁴⁹

Судова реформа влаштовувала далеко не всіх сановників. На думку багатьох, вона сприяла вільнодумству. А після замаху Д. Каракозова на імператора Олександра II в Росії до влади почали приходити реакційно настроєні сановники. Навіть призначений на посаду міністра юстиції і генерал-прокурора граф К.І. Пален не був у захваті від судової реформи. Тут слід погодитися з А.Ф. Коні, який зазначив, що для того щоб оцінити діяльність осіб того часу, потрібно «установити в себе угол зрення того времени, понять взгляды той эпохи»⁵⁰.

На думку деяких дослідників того часу, граф Пален був «чуждый кружку славных деятелей судебной реформы» і, призначений на посаду, щоб «подчинить деятельность новых судов административно-полицейским целям», намагався виправдати покладені на нього надії⁵¹. Незважаючи на це, нові суди, що відповідали вимогам судової реформи, були засновані в 1869 р. у Херсонській, Таврійській, Катеринославській і Бессарабській губерніях, які входили в Одеський округ судової палати.

Необхідність тимчасового співіснування двох прокурорських систем відображена в нормативно-правовому акті під назвою «Учреждение судебных установлений прежнего устройства». У статті 64 цього документа зазначалося: «Для ближайшего наглядку за провадженням справ у присутствених місцях і для виконання деяких особливих обов'язків щодо провадження слідства і судочинства перебувають в кожній із зазначених у статтях 12 і 34 губерній губернський прокурор і у його віданні товариші губернського прокурора». У примітці до цієї статті було навіть зазначено розподіл обов'язків за різними підсистемами прокуратури: «Товариші губернського прокурора, які перебувають у віданні прокурора Вологодського Окружного суду, виконують

за розподілом прокурора обов'язки щодо мирових судових установ, які за Судовими статутами покладені на товаришів прокурора Окружного суду, а також всі обов'язки, що вказані нижче у статтях 111–114»⁵². У статті 72 також зазначалося, що губернський прокурор і товариші губернського прокурора виконують, крім справ, покладених на них статтями 70 і 71 (безпосередній нагляд за порядком провадження справ у місцях губернських і повітових. – *Прим. авт.*), деякі обов'язки щодо провадження слідства і судочинства. Товариші губернського прокурора виконували також щодо мирових судових установ ті обов'язки, які згідно із Судовими статутами покладалися на товаришів прокурора окружного суду.

Відносно виявлення злочинів і проступків, що підлягали розгляду судових місць, губернські прокурори і їх товариші подавали пропозиції судовим слідчим про провадження слідства і взагалі користувалися правами, наданими особам прокурорського нагляду за Статутом кримінального судочинства щодо провадження слідства.

Отже, за період існування монархічної форми правління в Росії, до складу якої входила й Україна, прокуратура пройшла складний і неоднозначний шлях. З розвитком держави, її основних інститутів, удосконаленням правової системи змінювались і функції прокуратури.

Безумовно, першими і, на нашу думку, певною мірою рівнозначними були функція контролю виконання і функція контролю за дотриманням законності в діяльності центральних органів влади (функція адміністративного нагляду). Згодом ці дві визначальні функції прокуратури поширились і на місцеві органи влади, крім того, розширилася сфера і предмет нагляду. З'явилася функція судового нагляду та нагляду за виконанням судових рішень, властивою для прокуратури стала функція тлумачення чинного законодавства.

Після судової реформи 1864 р. до переліку функцій прокуратури додаються представницька функція в цивільних справах⁵³ і функція обвинувальна у справах кримінальних, розвивається функція кримінального переслідування в цілому.

Щодо організаційної побудови, то прокуратура з моменту її заснування не була за своїм правовим статусом державним органом. В енциклопедичному словнику Брокгауза і Ефрона 1898 р. за основу взято визначення прокуратури, запропоноване Н.В. Муравйовим: «Прокуратура есть постоянное государственное установление правительственного характера, состоящее из иерархи-

ческой системы единолично действующих должностных лиц, призванных, по долгу службы, быть в отведенной им преимущественно судебной области блюстителями закона, представителями публичных интересов и органами правительства»⁵⁴.

Перебуваючи на посаді міністра юстиції і генерал-прокурора, Муравйов уперше, бажаючи упорядкувати систему прокурорського нагляду, у 1896 р. видав наказ для підлеглих прокурорів, в якому ретельно виклав основні принципи, яких слід дотримуватися при виконанні покладених на них обов'язків.

Він зазначав, що діяльність прокурорського нагляду відрізняється за змістом і формою. За змістом ця діяльність являла собою ніби три галузі:

- 1) кримінальне переслідування у справах, провадження за якими відбувається в офіційному порядку, з участю прокурорського нагляду. Сюди належить порушення переслідування, керівництво поліцейським дізнанням, нагляд за попереднім розслідуванням, направлення справ, викриття підсудних перед судом, оскарження вироків, розпорядження щодо їх виконання і участь у поновленні кримінальних справ;
- 2) нагляд за виконанням законів у справах судового відомства, а саме: присутність у засіданнях судових місць і надання останнім висновків про застосування законів у випадках, передбачених у Судових статутах і правилах про устрій судової частини, і провадження судових справ у місцях, де введено положення про земських дільничних начальників, розпорядження з приводу виявлених упущень на підставі ст. 253 «Учреждения судебных установлений» і подання міністру юстиції стосовно законодавчих питань на підставі ст. 136 «Учреждения судебных установлений»;
- 3) участь у деяких справах адміністративного відомства, а саме: нагляд за правильною утримання ув'язнених у тюремних закладах і участь у губернських комітетах товариства, яке піклується про тюрми, і повітових відділеннях цих комітетів, у губернських присутствіях, у губернських присутствіях з селянських, міських, фабричних питань і питань з військової повинності, в особливих присутствіях для освідчення осіб, які страждають розумовими розладами, і в комісіях зі складання списків присяжних засідателів⁵⁵.

За формою вираження діяльність прокурорського нагляду також поділялася на три основні види:

- 1) канцелярське діловодство взагалі, тобто листування з присутственными місцями і посадовими особами, ведення звітності;

- 2) пропозиції, усні і письмові, судовим місцям, судовим слідчим і чиновникам поліції у справах судового відомства;
- 3) висновки у справах, письмові й усні, у тому числі обвинувальні промови⁵⁶.

Проаналізувавши стан судової реформи 1864 р., Муравйов дійшов висновку, що деякі положення Судових статутів у період наростання революційного руху не відповідали вимогам часу. Муравйов підготував доповідь імператору Олександрові II, в якій обґрунтував свої пропозиції щодо перегляду законів про судострій і судочинство. Він вважав, що, безумовно, судова реформа 1864 р. мала деякі позитивні результати. Але прийняті статuti не були пристосовані до Російської імперії з її історичними умовами, складом населення, яке перебувало на різних ступенях розвитку. За його переконанням, автори судових статутів захопилися західноєвропейськими зразками і вносили в російське законодавство процесуальні прийоми західних країн, які не відповідали вимогам Росії. Так, за 30 років після судової реформи Уряду довелось ухвалити більше 700 різних законів і змін до законів, що доповнювали, скасовували або змінювали статті статутів. Такі моменти ми спостерігаємо і в сучасній Україні, і щодо цього автори поділяють думку академіка В.Я. Тація: «Що годиться для Лондона, передчасне для Києва»⁵⁷.

Пропозиції Муравйова були прийняті, але їх не вдалося реалізувати, оскільки перешкодили війна і революція.

Слід також зазначити, що й інші відомі дореволюційні юристи також критикували судову реформу. Так, А.Ф. Коні висловлював думку про те, що «скасування посади губернського прокурора є помилкою укладачів Судових статутів»⁵⁸.

Існуюча на той час організація попереднього слідства, побудована на основі розшуку, поєднувала в особі судового слідчого функції всіх органів, які входять до кримінального процесу. Товариш прокурора Санкт-Петербурзького окружного суду І.Г. Щегловітов зазначав, що він є одночасно суддею, обвинувачем і захисником. Таке становище широко обговорювалось науковцями і практиками тих часів⁵⁹. Деякі юристи піддавали сумніву також доцільність участі прокурора в цивільному процесі. О.А. Ювжик-Компанейц, наприклад, вважав, що діяльність прокурора в справах цивільних виявилася «мертвонародженою», оскільки неучасть у досудовій підготовці цивільної справи та вступ у неї, коли вже розпочався судовий розгляд, незважаючи на досвід і знання прокурора, не дає можливості виправити допущені помилки, а також зазначав, що, надаючи лише висновки

щодо певної категорії позовів, прокурор навряд чи надасть суттєву допомогу казні чи неповнолітнім⁶⁰.

Статус прокурорів, їх функції, межі влади визначалися відповідними галузевими законами, і організаційно вони належали до державних органів, при яких перебували, хоча й підпорядковувалися вищому прокурору. Певна увага приділялась і комплектуванню прокурорських кадрів. Відповідно до статей 219 і 222 «Учреждения судебных установлений» всі прокурорські посади заміщались Височайшим наказом за поданням міністра юстиції, а обер-прокурори Сенату і прокурори судових палат призначались Височайшим Указом. Щоб зайняти місце прокурора, потрібно було мати не тільки вищу юридичну освіту, а й службовий стаж від 4 років – для товариша прокурора окружного суду і до 12 років – для обер-прокурора⁶¹.

Отже, можна дійти таких висновків.

1. Виникнення прокуратури та оформлення її у важливий державний інститут було зумовлене в першу чергу реформуванням усієї системи державної влади за часів Петра I.

У 1717–1719 рр. Петро I здійснив підготовку до проведення реформи державного апарату, при цьому активно використовувався шведський досвід з урахуванням особливостей Росії. Старий апарат управління, в якому не було необхідної спеціалізації та чіткого розподілу функцій, обов'язків чиновників, був замінений на новий, центральною ланкою якого стали Колегії. Для цієї ланки управління були характерні: колегіальна форма прийняття рішень, функціональний принцип управління на базі спеціалізації у певній сфері (іноземні справи, військова справа, фінанси, промисловість, торгівля тощо), детальна правова регламентація статусу цих установ та діяльності їх чиновників.

Діяльність колегій була піддана суворій регламентації. У більшості колегій був свій регламент, і крім того, був прийнятий Генеральний регламент, який закріплював загальні принципи діяльності державних установ і застосовувався тими колегіями, що не мали власних регламентів.

Водночас у період реформування державного апарату відчувався суттєвий опір з боку значної частини можновладців, що зумовлювало необхідність створення ефективного механізму контролю та забезпечення виконання. Створенню такого механізму сприяли чітка структура, визначені функції органів державного управління і детальна регламентація їх діяльності. У зв'язку з цим суттєвою особливістю петровських реформ було створення принципово нового контрольного механізму, найважливішим елементом якого стала прокуратура.

2. При створенні прокуратури за зразок був взятий шведський омбудсмен, представник уряду в суді, з одного боку, а з іншого – використано досвід французької прокуратури. Завдяки запровадженню посади генерал-прокурора, який був наділений особливими повноваженнями, з'явилася своєрідна сполучна ланка в системі, що містила початки поділу влад (цар, Сенат, виконавчі органи – колегії і деякі прикази), а прокуратура була наділена особливим статусом.

3. Основи цього інституту, закладені Петром I, виявилися непрочуд стійкими. Навіть у процесі історичного зигзага, який змінив місце і роль прокуратури в державному механізмі Росії і був пов'язаний з реформою 1864 р., мав місце певний зворотний рух до витоків наглядової сутності прокуратури. Суть реорганізації прокуратури відповідно до основних принципів судової реформи 1864 р. полягала в обмеженні прокурорського нагляду виключно судовою галуззю, покладенням на прокурора функцій підтримання державного обвинувачення в суді і такому нагляду за дізнанням і слідством, який фактично перетворював прокурорів у керівників попереднього слідства. Прокуратура звільнялася від функції загального нагляду, хоча було збережено нагляд за місцями позбавлення волі. Згідно із законом від 7 березня 1866 р. представник прокуратури ввійшов до складу губернського присутствія із селянських справ. Отже, певні ознаки виходу прокуратури за межі функції підтримання обвинувачення в суді виявилися вже безпосередньо після реформи 1864 р.

4. Умови, в яких формувалася прокуратура, не могли не позначитися на її функціональній моделі. Основні етапи розвитку держави за часів Петра I, Катерини II, Олександра I характеризувалися посиленням централізації влади, її зміцненням і подальшим зближенням з Європейськими зразками організації. Одночасно відбувався неприродний процес закріпачення селян, а за часів Петра I було фактично запроваджене промислове рабство, яке полягало в тому, що робітники закріплювалися за певними заводами, фабриками, рудниками і не мали права змінювати місце проживання та роботи.

За таких умов здійснення державного управління мало спиратися на сильну владу з розвинутим контрольним і каральним апаратом. Саме прокуратурі і належала функція основного державного контрольного органу з надзвичайно широкими повноваженнями.

5. На початку 60-х рр. XIX ст. у Російській імперії склались умови для проведення низки реформ певним чином демо-

кратичного спрямування, що сприяли розвитку капіталізму в країні. У процесі судової, земської, військової та інших реформ було скасоване кріпосне право, зазнала змін організація влади, у тому числі реформована прокуратура в напрямку європейських моделей, які розглядали її переважно як орган кримінального переслідування.

Але наприкінці XIX – початку XX ст. посилюлися заклики повернути прокуратурі функції загального нагляду (зокрема до прибічників такого підходу належить видатний російський юрист А.Ф. Коні). У країні знову виникла проблема посилення і централізації влади. Дискусія з цього приводу тривала аж до 1917 р., поки монархія не була знищена, а їй на зміну прийшла досі невідома форма організації влади. Прокуратура як атрибут старої влади перестала існувати, але досвід організації такого органу виявився корисним у майбутньому.

6. На той момент за неповних 200 років існування прокуратури були апробовані дві й досі основні у світі функціональні моделі цієї державної інституції – прокуратура як переважно наглядовий орган і прокуратура як переважно орган кримінального переслідування. Безумовно, обидві моделі не позбавлені своїх вад, але досвід їх функціонування є справді безцінним. З огляду на динаміку розвитку функцій прокуратури в контексті відповідних соціально-політичних умов, що існували в країні, попередній висновок може бути таким: посилення тоталітарних тенденцій у державі супроводжується розширенням предмета прокурорського нагляду і, навпаки, певна демократизація державної влади призводить до його обмеження.

Цей висновок, безумовно, потребує додаткової аргументації і перевірки з використанням досвіду подальшої, майже сторічної історії прокуратури, чому й будуть присвячені наступні розділи підручника.

Примітки

¹ Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // Вісник прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 34–35.

² Законодательство Петра I. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 127.

³ Ключевский В.О. Сочинения. Т.4. – М., 1958. – С. 177, 179.

⁴ Там само. – С. 177.

⁵ Российское законодательство X–XX веков. Т.4. – М., 1986. – С. 182–186, 194–200; Колесницкий Н.Ф. Феодалное государство.

- М., 1967. – С. 230; Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К., 1972. – С. 10.
- ⁶ Там само. – С. 198–199.
- ⁷ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889. – С. 284.
- ⁸ Звягинцев А., Орлов Ю. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. – М., 2001. – С. 12–15.
- ⁹ Там само.
- ¹⁰ Законодательство Петра I. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 509.
- ¹¹ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889. – С. 284.
- ¹² Ключевский В.О. Сочинения. Т.4. – М., 1958. – С. 177–180.
- ¹³ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 9–19.
- ¹⁴ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889. – С. 284–286.
- ¹⁵ Российское законодательство X–XX веков. Т.4. – М., 1986. – С. 186–188.
- ¹⁶ Законодательство Петра I. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 134.
- ¹⁷ Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2001. – С. 42.
- ¹⁸ Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. – 1997. – № 2. – С. 7.
- ¹⁹ Ключевский В.О. Сочинения. Т. 5. – М., 1958. – С. 114.
- ²⁰ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 25.
- ²¹ Там само. – С. 40–41.
- ²² Там само.
- ²³ Там само. – С. 64–65.
- ²⁴ Ключевский В.О. Сочинения. Т.5. – М., 1958. – С. 278.
- ²⁵ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 1889. – С. 304.
- ²⁶ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 74–81.
- ²⁷ Клочков М.В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. – 1912. – Кн. 4. – С. 148.
- ²⁸ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 82–86.
- ²⁹ Учреждения для управления губерний Всероссийския империи (1775 г., ноября 7) // Ю.П. Титов. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 222–223.
- ³⁰ Там само. – С. 223.
- ³¹ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 189.

- ³² Там само. – С. 190.
- ³³ Манифест об учреждении министерств (1802 г., сентября 8) // Ю.П. Титов. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 232–234.
- ³⁴ Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы. – М., 1914. – С. 26–42.
- ³⁵ Там само.
- ³⁶ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 248.
- ³⁷ Учреждения судебных установлений (1864 г., ноября 20) // Ю.П. Титов. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 257.
- ³⁸ Там само.
- ³⁹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Т. XXV. – СПб., 1898. – С. 404–405.
- ⁴⁰ Там само.
- ⁴¹ Уставъ гражданского судопроизводства съ законодательными мотивами, разъяснениями правительствующего сената и комментаріями русскихъ юристовъ / Сост. И.М. Тютрюмов. – Т. 1. – Петроград, 1916. – С. 836–837.
- ⁴² Там само.
- ⁴³ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Т. XXV. – СПб., 1898. – С. 404–405.
- ⁴⁴ Уставъ уголовного судопроизводства. Систематический комментарий. Вып. V. – М., 1916. – С. 1439–1440.
- ⁴⁵ Квачевский А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным Уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. – СПб., 1869. – С. 74–75.
- ⁴⁶ Там само.
- ⁴⁷ Кони А.Ф. Приемы и задачи прокуратуры. – Собр. соч. Т. 4. – М., 1967. – С. 122–124.
- ⁴⁸ Уставъ уголовного судопроизводства. Систематический комментарий. Вып. V. – М., 1916. – С. 1439–1440.
- ⁴⁹ Козир П. Військова прокуратура України // Вісник прокуратури України. – 2003. – № 11. – С. 5–6.
- ⁵⁰ Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы. – М., 1914. – С. 12–21.
- ⁵¹ Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 272.
- ⁵² Учреждение местных судебных установлений прежнего устройства. Т. XVI, Ч. 2. – СПб., 1892. – С. 11.
- ⁵³ Ярмиш О.Н. Каральный аппарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. – Х., 2001. – С. 222–228.
- ⁵⁴ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Т. XXV. – СПб., 1898. – С. 396.

- ⁵⁵ Муравьев Н.В. Наказ министра юстиции, генерал-прокурора чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов // Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). – СПб., 2001. – С. 238–239.
- ⁵⁶ Там само. – С. 239.
- ⁵⁷ Тацій В. Що годиться для Лондона, передчасне для Києва // Голос України. – 1999. – № 66.
- ⁵⁸ Кони А.Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей). – СПб., 2001. – С. 26.
- ⁵⁹ Щегловитов И.Г. Прокуратура на предварительном следствии // Там же. – С. 183–185.
- ⁶⁰ Ювжик-Компанейц О.А. Участие прокурора в гражданском процессе // Там же. – С. 225–236.
- ⁶¹ Вышинский А.Я. Судустройство в СССР. – М., 1940. – С. 257.

Прокуратура в період української революції (1917–1921 рр.)

Історія свідчить, що в 90-х рр. XIX ст. у результаті проведення реформ у російському суспільстві активізувалися процеси соціального і політичного характеру. За законом 1897 р. офіційно робочий день тривав 11,5 години. Заробітну плату видавали не своєчасно і нерідко продуктами харчування. У відповідь на аграрну реформу посилювався селянський рух. На початку XX ст. в Російській імперії почалась економічна криза, а тому становище як селянства, так і пролетаріату значно погіршилося. По всій імперії виникали загальні страйки. Не залишилась осторонь і Україна, яку влітку 1903 р. також охопив загальний страйк. У ньому взяли участь майже 200 тис. робітників, які поряд з економічними вимогами висували і політичні¹. Жодні заборони не могли зменшити рівень політизації суспільства.

Утворювалися політичні партії, у тому числі з національним ухилом. У середовищі інтелігенції України створювалися перші національні політичні організації, які у своїх програмах висували ідеї автономії, а згодом і незалежності українського народу, державної самостійності України. На початку XX ст. в Україні вже було декілька національних партій лівого та центристського ухилу. Але вони, не маючи програми спільних дій, не змогли перетворитися на масові політичні рухи, що сприяло зростанню загальноросійських політичних сил.

Політизація суспільства і загострення соціально-економічних проблем стали причиною революції 1905–1907 рр. Поразка революції започаткувала період реакції, який характеризувався переслідуванням революційних сил, репресивним законодавством, забороною політичної діяльності, суттєвим обмеженням демократії і свободи слова. Переслідувався й український національний рух. Репресивну діяльність розгорнули поліція і жандармерія, створювалися військово-польові суди.

Однак з року в рік національно-визвольний рух в Україні набирав сили, чому сприяла і заборона в 1911 р. відзначення 50-річчя з дня смерті, а в 1914 р. – 100-річчя від дня народження Тараса Шевченка².

Нові гоніння на українство розпочалися напередодні Першої світової війни.

У подальшому 31 липня 1917 р. урядом було запроваджено військову цензуру і одночасно видано указ про заборону друкування українською мовою. Відповідно до цього наказу були закриті газети «Рада», «Літературно-науковий вісник», «Українська хата» та ін. Після повернення в листопаді 1914 р. через нейтральні країни зі Східної Галичини до Києва М. Грушевського його заарештували. До лютого 1915 р. він перебував під слідством у Лук'янівській в'язниці, а потім був висланий до Симбірська³.

В Україні початок Лютневої революції збігся з роковинами народження і смерті Т. Шевченка, але святкування було заборонене і цього разу.

У Києві було створено Раду об'єднаних громадських організацій, одночасно з якою почали виникати й інші інституції революційного гатунку. Так, 4 березня 1917 р. відбулись установчі збори Київської Ради робітничих депутатів. До неї було обрано 37 осіб на чолі з есером М. Незлобіним. Цього ж місяця представники різних українських політичних партій, громадських і культурних організацій утворили Центральну Раду, яка взяла на себе представництво політичних інтересів українців у Тимчасовому уряді. Центральну Раду очолив М. Грушевський, який повернувся із заслання. Він одразу надав діяльності Центральній Раді чіткої політичної лінії – добиватися національно-територіальної автономії України в Російській Федеративній Республіці. Отже, влітку 1917 р. в Україні не було сили, яка могла скласти склала серйозну політичну альтернативу Центральній Раді. Хоча слід погодитися з В. Верстюком, що Центральна Рада так і не була обрана на основі загального виборчого права, яке засвідчувало б її абсолютну легітимність. Цей факт використовував свого часу Тимчасовий уряд, відмовляючи Центральній Раді у представництві інтересів України⁴.

Вищим органом Центральної Ради визнавались її загальні збори, на яких у червні 1917 р. був заслуханий звіт В. Винниченка про поїздку делегації Ради до Петербурга, про відхилення Тимчасовим урядом вимог щодо автономії. Збори ухвалили рішення про звернення до українського народу із закликом «...негайного закладення підвалин автономного ладу в Україні». Ця

постанова стала важливою передумовою для проголошення в червні 1917 р. Центральною Радою Першого Універсалу, в якому проголошувалось: «Однині самі будемо творити наше життя»⁵. Незабаром для виконання рішень Центральної Ради був створений уряд – Генеральний секретаріат – на чолі з українським соціал-демократом Володимиром Винниченком⁶.

Центральна Рада стала політичним органом не лише українського народу, а й всього населення України. Юрисдикція її влади обмежувалася п'ятьма губерніями – Київською, Волинською, Подільською, Полтавською і Чернігівською. Після більшовицького перевороту в Петербурзі Центральна Рада 20 листопада у III Універсалі проголосила утворення Української Народної Республіки (УНР)⁷. Її влада, крім вищезгаданих губерній, поширювалася ще на Харківську, Катеринославську, Херсонську губернії і Таврію. III Універсал проголошував найдемократичніші принципи того часу, а саме: 1) націоналізацію землі; 2) запровадження 8-годинного робочого дня; 3) встановлення державного контролю за виробництвом; 4) розширення компетенції місцевого самоврядування; 5) забезпечення свободи слова, друку, віросповідання, зібрань, союзів, страйків; 6) недоторканість особи і її помешкання; 7) скасування смертної кари; 8) проголошення амністії в політичних справах; 9) рівність мов; 10) забезпечення національно-персональної автономії для росіян, євреїв та поляків. Отже, нова українська державність повинна була будуватися на демократичних засадах⁸.

Проголошення автономії України призвело до українсько-російського протистояння. Лідери російських лівих партій сприйняли дії української Центральної Ради як зраду, як ніж у спину всеросійській революції.

Після невдалих спроб більшовиків наприкінці 1917 р. здійснити в Києві переворот українські більшовицькі лідери переїхали до Харкова, де їх підтримували російські червоноармійські частини, і в грудні утворили там перший радянський уряд України.

Ідея власної державності, яку впроваджувала Центральна Рада, не могла не об'єднати українських політиків, тому в тій чи іншій формі влада Центральної Ради і її Генерального Секретаріату була визнана майже у всіх губерніях України. IV Універсал проголосив Україну незалежною суверенною державою, відкинувши ідею автономії та федералізму⁹. Проте доля України в ті дні вирішувалася не в Києві, а в Брест-Литовську. Там з початку грудня проходили мирні переговори між Центральними державами Європи

та більшовицькою Росією. Німці швидко зрозуміли, що присутність українців у Бресті дасть їм додаткові важелі впливу на переговорний процес, тому запросили українську делегацію взяти участь у мирних переговорах. Українська делегація виступила з вимогою забезпечити територіальну цілісність Української Народної Республіки. Але російські більшовики привезли на переговори представників Харківського Народного Секретаріату і представили справу так, ніби останні, а не Центральна Рада, є повноправними представниками українців. Ці дії більшовиків повної підтримки не отримали, проте на момент підписання договору українська Центральна Рада та уряд УНР виїхали до Житомира, рятуючись від більшовиків. Становище УНР було дуже складним, що змусило Раду народних міністрів попросити допомоги в іноземців. Слід погодитися з В. Верстюком, який писав, що, «рятуючи Україну від одного лиха, Центральна Рада поставила її перед новими випробуваннями»¹⁰.

Наведене свідчить про те, в яких складних умовах Центральна Рада почала утворювати самостійну державу. У цьому процесі важливою була діяльність щодо створення основних державних інститутів, у тому числі прокуратури, визначення їх правового статусу і налагодження їх реальної діяльності. Перший етап державотворення в новітній історії України пов'язується з діяльністю самої Центральної Ради. І, як уже зазначалося, вона почала будувати державність на демократичних засадах, що підтверджувалося і прийняттям найважливіших законів та постанов. Наприклад, 10 листопада Мала Рада затвердила закон про формулу судочинства: «Суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки»¹¹. Прийняттю цієї формули передувало жваве обговорення. Так, спочатку була запропонована інша формула: «Суд твориться іменем українського народу», до якої було внесено поправку, щоб у ній говорилося, не «іменем українського народу», а «іменем народів Української Республіки». Проте генеральний секретар судових справ М. Ткаченко при цьому зауважив, що Українська республіка об'єднує інтереси всіх національностей, які в ній проживають. Деякі представники взагалі пропонували залишити це питання на розгляд Установчої ради. Однак більшість членів Малої Ради ухвалила зазначену формулу, оскільки, як зазначив один із членів Малої Ради Григор'єв, якщо не вирішити це питання, суди Української Народної Республіки змушені будуть застосовувати стару формулу «по указу его величества...», що не поєднується з прагненням українського народу до самовизначення¹². Слід зазначити,

що до листопада 1917 р. формально зберігались судова система і прокуратура, які існували до революції. 25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила закон, в якому, зокрема, зазначалося: «До внесення змін у законодавчому порядку залишаються в силі і всі державні уряди і установи, які залишалися на території Української Народної Республіки до дня 7 листопада 1917 р., з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами як уряди і установи Української Народної Республіки»¹³.

15 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про утворення Генерального Суду». Відповідно до ст. 1 цього закону Генеральний Суд мав складатися з трьох департаментів – цивільного, карного та адміністративного – і виконувати на всій території України функції, які до того належали Урядовому Сенату у справах судових і справах нагляду за судовими установами і особами судового відомства. Члени Генерального Суду мали звання генеральних суддів, а їхні повноваження – до затвердження Генерального Суду на основі Конституції – визначалися до революційним російським законодавством, зокрема «Учреждением судебных установлений»¹⁴.

Статтею 6 Закону «Про утворення Генерального Суду» при Генеральному Суді утворювалась прокуратура, офіційною назвою якої була «Прокуратура Генерального Суду». Прокуратура фактично була в подвійному підпорядкуванні: з одного боку, вона діяла при Генеральному Суді, а з іншого – її регламент затверджувався Генеральним Секретарем справ судових. Воно ж надавало одному із прокураторів звання старшого і доручало йому «провід над прокуратуриєю»¹⁵.

І, нарешті, 23 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», відповідно до якого прокуратури утворювалися при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори. Прокуратори призначалися Генеральним секретарем справ судових, водночас посади прокураторів і товаришів прокуратора окружних судів скасовувалися¹⁶.

Першим старшим прокуратором Генерального Суду наказом Генерального секретаря справ судових від 18 січня 1918 р. № 7 було призначено державного і громадського діяча, письменника, юриста Д.В. Марковича.

Дмитро Васильович Маркович народився 18 листопада 1848 р. у Полтаві в одній з багатьох старовинних шляхетних родин України. Так, дід Д. Марковича – Яків Маркович (1776–1804) був істориком, українським громадським діячем. Його традиції

продовжив і син (батько Д. Марковича) – Маркович Василь Якович. Після закінчення юридичного факультету університету Св. Володимира у Києві Дмитро Маркович працював мировим суддею в Україні, Бессарабії та Польщі. На початку 1901 р. переїхав на Волинь. Тут теж обіймав посаду судді. Через кілька років перебрався на Поділля, став членом Товариства українських поступовців (ТУП) – нелегальної міжпартійної громадсько-політичної організації, що діяла в Наддніпрянській Україні у 1908–1917 рр. (виступаючи за проведення українізації освіти, запровадження української мови у школах, судочинстві, церковному житті, ТУП висувала три основні політичні вимоги: парламентаризм, перебудова Російської держави на федеративних засадах, національно-територіальна автономія України)¹⁷.

У 1917 р. Дмитро Маркович став редактором тижневика «Подільська воля» (м. Вінниця). Газету видавало Товариство «Воля». Тижневик пропагував українські національні ідеї, рівноправність української мови на теренах України одночасно із російською.

Під час та після Лютневої революції 1917 р. Маркович перебував в епіцентрі політичних подій України.

Так, 30 листопада 1917 р. у театрі м. Вінниці відбулося засідання міської думи. На ньому чотирма мовами прочитали III Універсал та проголосили Українську Народну Республіку. Від імені губернської ради виступив Д.В. Маркович, який запропонував визнати Центральну Раду і Генеральний Секретаріат як верховну владу в Україні¹⁸.

На першому засіданні дев'ятої сесії Центральної Ради, що відбувалась у січні 1918 р. в Києві, Дмитро Маркович попросив проголосувати за його кандидатуру на посаду старшого прокуратора. Звертаючись до учасників засідання, він, зокрема, сказав: «Не бійтесь цієї назви – «прокуратор», бо ми покликані стояти на обороні закону, який би він не був»¹⁹.

Дев'ята сесія Центральної Ради майже одностайно затвердила Д.В. Марковича старшим прокуратором Генерального Суду.

На жаль, чогось суттєвого на цій посаді Д. Маркович не встиг зробити, тому що проголошена Центральною Радою Українська Народна Республіка проіснувала недовго – до кінця квітня 1918 р.

За часів Гетьманату (Української Держави – гетьманського державного устрою, який існував в Україні у квітні – грудні 1918 р. – *Прим. авт.*) Д. Маркович був членом Сенату. Згодом, у лютому – квітні 1919 р., – міністром юстиції УНР в уряді С. Остапенка. Д.В. Маркович помер у грудні 1920 р. у м. Вінниці.

Крім громадсько-політичної діяльності, Д. Маркович відомий і як автор художніх творів. Його перу належить збірка оповідань «По степах і хуторах» (1898, 1908), а в 1918–1919 рр. уперше побачив світ двотомник «Твори»²⁰.

Відомо, що 8 лютого 1918 р. німецькі війська почали наступ і фактично до кінця квітня контролювали майже всю Україну. Як свідчать дослідники, населення зустрічало їх стримано. Повернувшись до Києва, представники Центральної Ради намагалися роз'яснити населенню, що уклали договір з іноземцями, щоб покласти край грабуванню України більшовиками. Але радянська пропаганда розцінювала цю ситуацію як свідомий обман Центральною Радою народних мас, перехід уряду УНР та Центральної Ради на службу до окупантів, у чому переконувала населення України.

Склалася драматична ситуація: спочатку командування німецьких і австро-угорських військ декларувало своє невторчання в українські справи, але потім не дотримало обіцянки.

До аграрної політики, а зрештою, і в цілому до Центральної Ради ворожу позицію зайняли великі земельні власники і селяни України. В Лубнах 25 березня 1918 р. відбувся хліборобський з'їзд, який визнав незадовільною і руйнівною аграрну політику української Центральної Ради. Представники з'їзду хліборобів не змогли порозумітися з керівництвом української Центральної Ради. Крім того, ознайомившись з реальним станом справ в Україні, німецьке і австрійське командування зрозуміло, що цілком ізольована і безвладна Центральна Рада вже не може забезпечити їм регулярних поставок хліба та інших продуктів, як вона обіцяла ще в Бресті. Тому воно прагнуло замінити її більш ефективним і слухняним урядом.

Цим конфліктом скористався нащадок давнього українського гетьманського роду генерал-лейтенант російської армії, а в 1917 р. – один з активних провідників українізації армії, керівник «вільного козацтва» Павло Скоропадський. Він мріяв, щоб в Україні була тверда влада. У цьому він знайшов порозуміння в німців.

29 квітня Центральна Рада ще встигла провести своє останнє засідання, на якому ухвалила проект Основного закону (Конституції) УНР. Стаття 23 проекту передбачала, що «Верховним органом влади УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади в УНР»²¹.

У статті 25 зазначалося, що «вищим органом судовим єсть Генеральний Суд УНР». VI розділ проекту передбачав повноваження суду УНР. Що стосується органів прокуратури, то в проекті про неї не йшлося²².

29 квітня 1918 р. у Києві на з'їзді Союзу земельних власників генерала Павла Скоропадського було проголошено гетьманом України. В ніч з 29 на 30 квітня його прибічники захопили всі державні інституції і найважливіші об'єкти. Так місце УНР зайняла Українська Держава²³.

З приходом до влади гетьмана П. Скоропадського Україна стала називатись «Українська Держава». Уособлюючи верховну виконавчу владу, гетьман видавав законодавчі акти, призначав отамана (голову) Ради Міністрів, затверджував її склад та ін.²⁴ Спочатку при гетьманаті діяла змішана судова система, тобто суди, створені Тимчасовим Урядом, Центральною Радою, та ще й судові інстанції часів Російської імперії.

У «Грамоті до всього Українського народу» від 29 квітня 1918 р. Скоропадський наголошував на рішучій відмові від політики Центральної Ради та її розпуску разом з урядом. Цього ж дня був прийнятий закон «Про гетьманську владу», ст. 42 якого передбачала утворення Генерального Суду Української Держави як охоронця і захисника закону та як вищого суду України в справах судових і адміністративних²⁵. Цікавий той факт, що П. Скоропадський наглядові прокурорські функції поклав на Генеральний Суд, зазначивши в ст. 43, що останній наглядає за законністю видання законів і наказів²⁶. 8 липня 1918 р. Гетьманом України був затверджений ухвалений Радою Міністрів України Закон «Про утворення державного Сенату», яким регулювалися питання організації та діяльності прокуратури²⁷. Державний Сенат створювався як вища інстанція в судових і адміністративних справах. Згідно з п. 43 ч. II цього Закону «при кожному Генеральнім Суді, а також при Загальному Зібранні Державного Сенату перебувають прокурор і товариш прокурора під вищим наглядом міністра юстиції як Генерального прокурора»²⁸. Слід зазначити, що суттєвих змін, які стосувалися б прокуратури, він не запровадив.

На посаду Генерального судді (одночасно і міністра юстиції) було призначено прокурора М.П. Чубинського.

Михайло Павлович Чубинський народився 1872 р. на хуторі Чубинське (нині у складі міста Борисполя) на Київщині в сім'ї дворянина Павла Платоновича Чубинського (1839–1884) – визначного українського етнографа і фольклориста, громадського діяча. За десять років до народження сина Павло Платонович написав вірша «Ще не вмерла України ні слава, ні воля...», який став українським національним гімном (нині у м. Борисполі – музей-садиба та могила П.П. Чубинського)²⁹.

Сім'я Чубинських підтримувала тісні стосунки з родиною Василя Федоровича Симиренка (1835–1915) – відомого мецената української культури, інженера-технолога, цукропромисловця, який після смерті весь свій статок – 10 млн карбованців – заповів на розвиток української справи під опіку Товариства допомоги українській літературі, мистецтву, науці, яке заснував особисто³⁰. Батько Михайла Чубинського – Павло Платонович – ще з молодих років приятелював з В.Ф. Симиренком, членом київської Старої громади.

І хоча внук В.Ф. Симиренка – Платон Левкович – був на 16 років молодшим від Михайла Чубинського, останній ставився до нього як до ровесника, всіляко і завжди підтримував, особливо коли той опинився в ув'язненні.

Після закінчення юридичного факультету Михайло Чубинський – ординарний професор права Харківського університету і сенатор карного департаменту. Друкував статті на теми права (особливо криміналістики) у московському часописі «Украинская жизнь», редакторами якого в 1912–1917 рр. були О. Саліковський та С. Петлюра.

18 червня 1917 р. у Києві відкрився Другий український військовий з'їзд, у роботі якого взяло участь майже дві тисячі делегатів – представників 1 390 000 солдатів та офіцерів діючої армії. Поки з'їзд засідав, Центральна Рада підготувала і оголосила I Універсал. Уперше з документом ознайомили депутатів військового з'їзду 23 червня (перед закриттям зібрання). А вже 25 червня в Троїцькому народному домі перед делегатами Другого українського військового з'їзду урочисто оголосили весь текст I Універсалу.

І хоча російська преса писала, що видання Універсалу – «злочин», «удар у спину Росії та революції», професор Михайло Чубинський на сторінках «Русской воли» опублікував статтю «Український Універсал і його критики». У ній він підтримував політику Центральної Ради і критикував Тимчасовий уряд за нерозуміння становища і небажання йти назустріч бажанням Ради. «Україна, – зазначав професор, – це не завойований край, вона добровільно приручилася до Росії договором, який затвердив її автономні права, ті права потоптано й поволі зведено на ніщо в імператорський період, – але Правительство свободної Росії могло згадати за них. Так, ми стоїмо за відбудовою потоптаного права України на автономію...»³¹

Міністром судових справ (міністром юстиції) і Генеральним прокурором Української Держави Михайло Чубинський був без

п'яти днів місяць (з 8 липня до 3 серпня 1918 р.). Тож, як і його попередник Д. Маркович, налагодити роботу судово-прокурорських органів не встиг із тієї самої причини – короткотерміновості перебування на зазначеній посаді.

3 липня 1918 р. Михайло Чубинський – голова Сенату, голова Карного Генерального Суду, виступає за федеративне об'єднання України з Росією. Після падіння гетьманського уряду, у грудні 1918 р., Чубинський перебрався на Дон до головнокомандувача антибільшовицькими силами Півдня Росії А. Денікіна. У штабі генерал-лейтенанта обіймав посаду обер-прокурора. Оголосив себе прихильником «єдиної неділимої Росії». Намагався будь-якою ціною «реабілітувати» себе за колишнє українство. Після відступу денікінських частин до Криму та входження їх до складу армії генерала П. Врангеля, у грудні 1920 р. емігрував за кордон. Проживав у Югославії. Як професор викладав у вищих навчальних закладах міст Белграда та Суботіци.

Помер 1943-го у віці 71 року.

8 липня 1918 р. міністром юстиції Української Держави став Олексій Федорович Романов.

Народився він 1875 р. у сім'ї української письменниці Одарки Романової. Проте, на противагу матері, став переконаним русофілом – «обороняв у своїм відомстві право російської мови, виходячи з того переконання, що російська культура пустила на Україні таке глибоке коріння, що радикальна українізація судівництва повела б до великої ломки, обнизала б рівень фахових діячів судової справи і викликала опір та неохоту серед широких кругів зросійщеної інтелігенції на Україні»³².

26 липня 1918 р. гетьман Павло Скоропадський затвердив перший склад senatorів, обраних Радою Міністрів за списком, що його запропонував міністр юстиції Михайло Чубинський. До нього увійшов і товариш (заступник) міністра юстиції Олексій Романов. Основу Державного Сенату Української Держави, який зібрав кращих працівників того часу, становили члени Генерального Суду. Так, сенаторами Цивільного Генерального Суду Державного Сенату призначили прокурорів С. Шелухіна (розповідь про нього нижче. – *Прим. авт.*), товариша обер-прокурора касаційного департаменту колишнього російського Сенату Виноградського; Карного Генерального Суду – товариша обер-прокурора колишнього російського Сенату М. Литовченка; Адміністративного Генерального Суду – генерального суддю А. В'язлова, старшого прокуратора Генерального Суду Д. Марковича, товаришів обер-прокурорів колишнього російського Сенату Май-

бороду та Собичевського, прокурора Київської судової палати Чабакова³³.

3 серпня 1918 р. міністра юстиції Михайла Чубинського призначили головою Карного Генерального Суду Державного Сенату (через три дні посаду міністра юстиції і Генерального прокурора обійме О. Романов і перебуватиме на ній до 21 жовтня 1918 р.). Прокурором Цивільного Генерального Суду став колишній товариш обер-прокурора Сенату Росії Затворницький, прокурором Карного Генерального Суду – колишній товариш обер-прокурора російського Сенату Тізенгаузен, прокурором Загального Зібрання Державного Сенату – колишній товариш обер-прокурора Лошкарєв.

17 жовтня 1918 р. Олексій Романов підписав записку, з якою того дня на засіданні Кабінету Міністрів виступив державний секретар С.В. Завадський. Час вимагав створення нового Кабінету – «з більш виразним національно-українським характером»³⁴. Щоб донести до інших свої погляди, і особливо на відносини з Росією, група кадетів-міністрів вирішила ось таким чином задекларувати свою позицію. «Якщо Україна допоможе росіянам побороти більшовиків, – підкреслювалось у записці, – то заслужить їх вдячність і забезпечить собі свободу вільного розвитку в державнім союзі з Росією»³⁵.

24 жовтня 1918 р. новий склад Кабінету Міністрів було остаточно сформовано.

Міністром юстиції став А.Г. В'язлов, український громадсько-політичний і державний діяч.

Народився він 1862 р. в сім'ї селянина на Волині. Закінчивши юридичний факультет університету Св. Володимира (м. Київ), працював мировим суддею і членом окружного суду. 1906 р. Андрія Григоровича обрали послом (депутатом) Державної Думи. Входив до складу Української парламентської фракції. Трудився адвокатом, брав активну участь у громадському житті: став членом Товариства українських поступовців, входив до ради Товариства.

16 березня 1917 р. Андрій В'язлов разом з іншими підписав відозву від Товариства українських поступовців – перше звернення українців з часів Лютневої революції. У документі йшлося про побудову нової України – автономії у складі федеративної Росії. Закликав підтримати нову державу, українські школи, пресу, культуру, засновувати «Просвіти».

Коли почалася Перша світова війна, Андрій В'язлов першим вступив до Комітету союзу міст Південно-Західного фронту, який

створив депутат І Державної Думи від міста Києва поміщик Рівненського повіту барон Ф. Штейнгель. В'язлов організував госпіталі для поранених і похорони для полеглих, допомагав харчуватися біженцям з окупованих повітів Галичини та Буковини, створював будинки для дітей-сиріт та обездолених війною.

1917 р. Андрія В'язлова призначили губернським комісаром Волині. На цю пору він уже був членом Української партії соціалістів-федералістів.

На початку серпня 1917 р. Андрій В'язлов взяв участь у нараді комісарів губерній з усієї Росії, що відбулась у Петербурзі. Комісари з України мали змогу зустрітися й окремо – на нараді «українців». Українські представники, у тому числі Андрій В'язлов, «радили прийняти інструкцію, щоб на її основі приступити нарешті до реальної праці – до організації влади й опанування провінції»³⁶.

30 листопада 1917 р. в Житомирі відбулись урочисті збори з нагоди проголошення III Універсалу та Української Народної Республіки. На майдані поблизу собору зібралися військові, цивільні, студенти та учні. Після молебню на честь «боголюбивої України, Центральної Ради і Генерального Секретаріату» виступив губернський комісар Андрій В'язлов. Він привітав усіх присутніх з великим святом і побажав Україні подальшого розвитку³⁷.

Проголосивши самостійність України, Центральна Рада приступила до створення державних інститутів. 17 грудня вона ухвалила Закон про створення вищої судової установи країни – Генерального Суду. Останній складався з трьох відділів: карного, цивільного та адміністративного. На початку 1918 р. Генеральний Суд фактично був створений. А 2 квітня Центральна Рада затвердила десять генеральних суддів, у тому числі Андрія В'язлова.

За часів Української Держави (Гетьманату) В'язлов з липня 1918 р. очолював Головне управління нагляду за місцями ув'язнення на правах товариша міністра юстиції («головноуправляючий місцями ув'язнення»), був сенатором адміністративного суду. А з 24 жовтня до 14 листопада – міністр юстиції і генеральний прокурор Української Держави.

1919 р. А. В'язлов очолив українське відділення Міжнародного Червоного Хреста. Помер він улітку 1919 р., похований у м. Кам'янці-Подільському.

Останнім міністром юстиції і одночасно головним прокурором України за часів Української Держави був Віктор Євгенович Рейнбот (1869–1956) – відомий державний діяч періоду Гетьманату.

Віктор Рейнбот за фахом був юристом. До 1917 р. перебував на службі в Міністерстві юстиції Російської імперії, очолював окружний суд у Петербурзі.

Коли 29 квітня 1918 р. на Всеукраїнському хліборобському конгресі Павла Скоропадського обрали гетьманом України, Рейнбот привітав цю подію і висловив бажання працювати в правонаступниці Української Народної Республіки – Українській Державі. На початку літа його призначили товаришем міністра внутрішніх справ І.О. Костяківського (Кабінет Міністрів Української Держави тоді очолював Ф.А. Лизогуб).

З 24 жовтня 1918 р. Віктор Рейнбот почав тимчасово виконувати обов'язки міністра внутрішніх справ. На цій посаді Рейнбот перебував недовго – всього три тижні, та все ж таки встиг «відзначитися».

26–28 жовтня 1918 р. партія хліборобів – демократів України вирішила провести в Києві свій з'їзд. Нічого крамольного у задумах хліборобів не було. Проте виконуючий обов'язки міністра внутрішніх справ В. Рейнбот, перестраховуючись, заборонив проведення в Києві цього заходу. Довелося прикро враженим хліборобам-демократам за дозволом звертатися до самого гетьмана України Павла Скоропадського. Той одразу ж підтримав намагання представників партії хліборобів. З'їзд, як і планувалося, відбувся 26–28 жовтня³⁸.

Після проголошення гетьманом Скоропадським Грамоти про федерацію України в складі майбутньої небільшовицької Росії В.Є. Рейнбота призначили міністром юстиції і одночасно генеральним прокурором Геребера (14 листопада 1918 р.).

Якщо членами уряду інші міністри ставали як представники тих чи інших партій, то кандидатуру Рейнбота схвалили «як чисто ділову і тимчасову».

Рейнбот був високопрофесійним фахівцем, як відзначали сучасники, «мав за собою довгий судовий і адміністративний стаж». Тож йому було запропоновано очолити Міністерство юстиції.

Слід зазначити, що за часів керування міністерством Рейнботом та його попередниками – Чубинським, Романовим іа В'язловим цей державний інститут у своїй діяльності дотримувався правила зваженого, обережного ставлення до будь-яких змін в організації судової справи в Україні. Цю галузь державного життя міністри юстиції періоду Гетьманату вважали такою, що вимагає великої обміркованості та ґрунтовної теоретичної підготовки у проведенні реформ: «Треба було, не порушуючи правого й морального рівня представників юстиції, пристосувати

саму юстицію до нових потреб у зв'язку з глибокими змінами, які зайшли в житті країни, відколи вона стала самостійною державою і пережила глибокі потрясіння соціальної революції. Треба було також зберігати авторитет українського суду як інституції, що по самій своїй суті мала стояти понад класовими, національними й політичними змаганнями, стоячи на ґрунті рівного й справедливого права для всіх громадян Української Держави»³⁹.

14 грудня 1918 р. гетьман Павло Скоропадський зрікся влади і за кілька днів виїхав до Німеччини. Директорія УНР оголосила його поза законом. Того ж дня подав у відставку і міністр юстиції та Генеральний прокурор В.Є. Рейнбот.

19 грудня 1918 р. війська Директорії вступили до Києва. Більшість міністрів Української Держави залишилась у місті. Був серед них і колишній керівник Міністерства юстиції В. Рейнбот. Його відразу ж заарештували і відправили до Лук'янівської в'язниці. Але довго там перебувати екс-міністрові не довелося – у грудні того ж таки 1918 р. після переговорів з воєнним командуванням Антанти та на вимогу французького окупаційного командування Рейнбота звільнили. Після звільнення вивезли до Одеси. Звідти В.Є. Рейнбот емігрував до Франції, де і помер (м. Ніцца).

Наступником В. Рейнбота на посаді міністра юстиції у відновленій Українській Народній Республіці за часів Директорії в грудні 1918 р. став відомий громадянський діяч, юрист і письменник Сергій Павлович Шелухін.

Народився він 1864 р.⁴⁰ (в історичних джерелах згадується й інша дата – 1860 р.⁴¹) на Полтавщині у дворянській поміщицькій сім'ї. Закінчив юридичний факультет Київського університету. Працював у судових органах багатьох міст України на посадах слідчого, прокурора. Став членом окружного суду. Одночасно, особливо після 1905 р., брав активну участь у громадському житті, відстоював українську національну ідею. У 1909–1914 рр. разом із М. Шаповалом редагував часопис «Українська хата». Публікував свої твори (під псевдонімом С. Павленко) в інших виданнях – «Літературно-науковому віснику», «Дзвонах», «Української життя».

Вступив до Союзу українських автономістів-федералістів, а згодом – до Української партії соціалістів-федералістів. Виступав в Одесі на українському віче (перша половина квітня 1917 р.). Теми виступу – захист територіальної автономії України.

У квітні 1917 р. від Херсонщини обраний до складу Української Центральної Ради. Як пише М. Дорошенко, «за Централь-

ної Ради був генеральним суддею і якийсь час міністром судових справ»⁴².

У лютому – квітні 1918 р. С. Шелухін – генеральний суддя Української Народної Республіки, міністр судових справ (уряд В. Голубовича). За часів Гетьманату – член Державного Сенату.

У травні 1918 р. С. Шелухіна призначили керівником української делегації на переговорах з російською делегацією у м. Києві (тривали кілька місяців).

З відновленням УНР та утворенням Директорією Ради Народних Міністрів із 26 грудня 1918 р. Шелухін починає виконувати обов'язки міністра юстиції в уряді В. Чехівського (на цій посаді перебував до 13 лютого 1919 р.).

С. Шелухін був членом української делегації на Паризькій мирній конференції 1919–1920 рр. 1921 р. емігрував до Австрії. Був викладачем права в Українському вільному університеті у Відні. Коли цей навчальний заклад переїхав до Праги, Шелухін через хворобу змушений був залишитись у Відні. Став членом багатьох наукових товариств. Допомігав музею Визвольної боротьби України.

По собі С. Шелухін залишив чимало наукових праць у галузі права і, зокрема, роботи з історично-правових питань: «Варшавський договір між поляками і С. Петлюрою» (1926), «Історико-правові підстави української державності (1929) та ін.⁴³

25 грудня 1938 р. серце відомого правознавця й історика, видатного громадського і політичного діяча, поета і журналіста, одного із перших генеральних прокурорів України перестало битися...

У першій декаді січня 1919 р. Рада Міністрів Української Народної Республіки затвердила штати прокураторії, яку включили до складу Найвищого Суду. Відповідним рішенням Рада Народних Міністрів поставила перед міністром юстиції завдання призначити осіб прокурорського нагляду.

Проте повністю здійснює задумане – відновити в країні діяльність судової системи та прокурорського нагляду – не вдалося. Причиною тому було надзвичайно складне становище, в яке потрапила Директорія в лютому 1919 р. (це, зокрема, наступ військ більшовицької Росії, рейди дивізій А. Денікіна на півдні України тощо).

13 лютого 1919 р. Директорія УНР призначила новий склад Ради Народних Міністрів. Посаду керуючого справами Міністерства юстиції почав обіймати Дмитро Маркович.

Говорячи про спроби державотворення в Україні, не можна не зазначити, що після Лютневої революції в Російській імперії

та розпаду Австро-Угорської монархії цей процес відбувався на західноукраїнських землях, де 1 листопада 1918 р. було утворено Українську державу, яка 13 листопада отримала назву Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). Пізніше 22 січня 1919 р. вона формально об'єдналася з Української Народною Республікою в єдину Українську державу.

На початку європейського військового конфлікту всі політичні партії Галичини і Буковини, крім москвофільських, заявили, що в разі війни між Австро-Угорщиною і Росією вони підтримають Австро-Угорщину. А 3 серпня 1914 р. Головна Українська Рада почала набір добровольців для австрійської армії. Цей український підрозділ отримав назву легіон Українських Січових Стрільців⁴⁴.

Пізніше на зборах політичних сил і духовенства було утворено вищий представницький орган українського населення Австро-Угорської монархії Українську Національну Раду, яка і захопила 1 листопада 1918 р. владу. 13 листопада 1918 р. Українська Національна Рада прийняла «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії»⁴⁵.

Був утворений Виділ Української Національної Ради в кількості 9 осіб, а десятим членом став Президент Ради. Виділ виконував функції колегіального глави держави.

З перших днів проголошення ЗУНР опинилась під загрозою військової інтервенції з боку новоутвореної Польської держави, яка значно перевищувала її за територією та населенням. Польща також отримувала військову і фінансову допомогу з боку Франції. Тому була створена Українська Галицька Армія⁴⁶. Мобілізація до армії здійснювалась на правовій основі. Розпорядженням від 27 березня 1919 р. було визначено порядок призову на військову службу⁴⁷.

Процес створення правоохоронних органів – судово-прокурорських, військової юстиції, державної жандармерії – відбувався в ЗУНР також на законодавчій основі. Так, 21 листопада 1918 р. Українська Національна Рада прийняла закон «Про тимчасову організацію судівництва», за яким створено систему судових органів ЗУНР, до якої входили повітовий суд, окружний суд та Вищий Суд. Цікаво, що передбачалось утворення суду найвищої інстанції, який повинен був розташовуватись у Львові. Як і на східних землях, так і в ЗУНР продовжувало діяти старе австрійське законодавство, якщо воно не суперечило цілям української держави⁴⁸.

За розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 р. було створено структуру органів прокуратури ЗУНР, яку мав очолити Генеральний державний прокурор. Посади прокурорів передбачались і у військовій юстиції. Перше розпорядження щодо її створення було прийнято Державним Секретаріатом 16 листопада 1918 р.⁴⁹ До складу військової юстиції входили окружний військовий суд, обласний військовий суд та Найвищий військовий трибунал. Функції звинувачення в окружних судах виконував судовий офіцер, а вже при обласних судах це робив військовий прокурор. Що стосується Найвищого військового трибуналу, то там обвинувачення підтримував Генеральний військовий прокурор або його заступник.

Проте слід зазначити, що в ЗУНР як Генерального військового прокурора, так і Генерального державного прокурора призначено не було. Заслугує на увагу демократизм у формуванні судових та інших правоохоронних органів. Юристи після закінчення вищого навчального закладу обов'язково повинні були пройти дворічне стажування і лише тоді мали шанс отримати посаду судді. Але до цього вони складали іспит перед спеціальною екзаменаційною комісією, до складу якої входили професори права, судді та адвокати. Основне полягало в тому, що призначення на посади відбувалося на конкурсній основі, який оголошувався в засобах масової інформації. Що стосується прокурорських працівників, то вони також повинні були мати вищу юридичну освіту, але їх функції не виходили за межі підтримання обвинувачення.

Між керівництвом ЗУНР та Директорії УНР, що прийшла до влади після Скоропадського, були великі політичні розбіжності: 2 грудня 1919 р. урядова делегація Директорії УНР підписала декларацію, за якою на користь Польщі відмовлялася від Східної Галичини та українських земель на північ від неї. Ці дії члена Директорії С. Петлюри були піддані різкій критиці на засіданні членів Української Національної Ради, які перебували у Відні. Після цього відносини між УНР і ЗУНР припинилися, тому що обидва суб'єкти злуки перестали існувати як держави⁵⁰.

Після переходу в грудні 1918 р. влади від Скоропадського до Директорії під головуванням В. Винниченка було відновлено назву держави – Українська Народна Республіка, яка раніше була проголошена Центральною Радою. 2 січня 1919 р. Уряд Директорії ухвалив Закон про скасування закону гетьманського уряду щодо «утворення Державного Сенату», про відновлення

діяльності Генерального Суду, який отримав нову назву – «Надвичий Суд Української Народної Республіки. Були також затверджені штати Надвищого Суду, у тому числі прокуратурії. Штат прокуратурії складався із старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря-прокуратора.

Як позитивне досягнення Директорії можна відзначити прийняття закону «Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР». Проте за її часів не було належної законодавчої процедури й чіткої системи нормативно-правових актів.

В Українській Народній Республіці часів Директорії паралельно діяли закони і УНР, і Гетьманату, і Російської імперії. Що стосується прокурорського нагляду, то революційних змін у ньому Директорія не зробила. У цілому Директорія фактично відновила судову систему, створену Центральною Радою, у тому числі прокуратуру⁵¹. Але вони не діяли, тому що Директорія постійно вела бойові дії з своїми ворогами – більшовиками, білогвардійцями, Антантою, поляками.

Розгорнути діяльність прокуратори, як і інші посадові особи, не змогли, оскільки фактично на території України вже діяв радянський уряд. Поступово радянська влада була встановлена на всій території України, за винятком земель, окупованих Польщею, Чехословаччиною та Румунією.

Слід зазначити, що в період української революції 1917–1920 рр. були закладені основи нового кримінально-процесуального права, яке суттєво відрізнялось від права Російської імперії. Наприклад, Закон Директорії від 4 серпня 1920 р. «Про поступовання в штабових судах» передбачав новацію – виділення порушення кримінальної справи в окрему стадію судочинства, яка згодом стала першою стадією кримінального процесу в радянському та сучасному українському судочинстві⁵².

12 листопада 1920 р. Рада Народних Міністрів прийняла Закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», який і був правовою основою діяльності Директорії до кінця її існування⁵³.

Виходячи з викладеного, можна дійти таких висновків:

1. У початковий період існування Центральної Ради судова і прокурорська системи не зазнали істотних змін порівняно з відповідними системами колишньої Російської імперії і Тимчасового уряду.

2. Проголошені цілі Центральної Ради на ниві реформи судової системи записані в III Універсалі, в якому Генеральному секретарству судових справ приписувалося вжити всіх заходів

щодо побудови демократичної системи судів. Що стосується прокурорського нагляду, то Центральна Рада законом від 23 грудня 1917 р. ввела в судах посади прокураторів, які призначалися секретарем судових справ. Як бачимо, загальнонаглядові функції прокуратура не здійснювала.

3. Адміністрація П. Скоропадського визнала де-факто попереднє кримінально-процесуальне законодавство, скасовуючи одні і відновлюючи інші закони, залежно від політичних інтересів.

4. Утворення і діяльність Західноукраїнської Народної Республіки стали фактом величезного міжнародного та внутрішнього українського значення. Існування ЗУНР створило реальну базу для майбутньої боротьби за відновлення Української соборної держави. Заслужують на увагу демократизм і ретельність у формуванні судових органів взагалі і органів прокуратури зокрема. Прийняття на посаду відбувалося після обов'язкового дворічного стажування і складання іспитів спеціальною комісією.

5. Закон Директорії від 4 серпня 1920 р. «Про поступовування в штабових судах» закріплював низку норм, які відрізнялися від дореволюційного російського законодавства, але не містив принципово нових форм щодо діяльності органів прокуратури.

Наведене свідчить про те, що революція в Україні не може розглядатись як регіональний варіант російської революції, тому що вона охоплювала й ту частину українських земель, які ніколи не були частиною Російської імперії. Метою української національної революції було створення нової держави для нації, позбавленої державного існування. Закони УНР та ЗУНР суттєво відрізнялися, проте мали завданням підтримати створення на демократичних засадах нової держави.

Функції прокуратури того часу практично не відрізнялися від функцій прокуратури пореформеного періоду в Російській імперії.

Як бачимо, революція 1917 р. докорінно змінила державний механізм Російської імперії, який незабаром фактично припинив своє існування.

6. Перемога більшовиків у жорстокій громадянській війні поклала край експериментам УНР (першої та другої), а також Української Держави щодо формування власних національних органів прокуратури.

Примітки

¹ Верстюк В. Українська Центральна Рада. – К., 1997. – С. 29.

² Там само. – С. 55.

³ Там само.

- ⁴ Там само.
- ⁵ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 31–33.
- ⁶ Ковалевський М. При джерелах боротьби. Спомини, враження, рефлексії. – Іннсбрук, 1960. – С. 272–278.
- ⁷ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 38–42.
- ⁸ Там само.
- ⁹ Там само. – С. 43–48.
- ¹⁰ Верстюк В. Українська Центральна Рада. – С. 242.
- ¹¹ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали: В 2 т.). – К., 1997. – Т. 1. – С. 408.
- ¹² Там само. – С. 568–569.
- ¹³ Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навч. посіб. – К., 1997. – С. 178.
- ¹⁴ Там само. – С. 63.
- ¹⁵ Там само.
- ¹⁶ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали: В 2 т.). – Т. 2. – С. 64.
- ¹⁷ Довідник з історії України (А–Я): Посіб. для серед. загальноосв. навч. закл. / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-ге вид., доопрац. і доповн. – К.: Генеза, 2002. – С. 867.
- ¹⁸ Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України, 1917–1923: В 2 т. / Упоряд. К.Ю. Галушко. – К.: Темпора, 2002. – Т. 1.: Доба Центральної Ради. – С. 149.
- ¹⁹ Матеріали і документи дев'ятої сесії Центральної Ради. № 52 від 15.01.1918 // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – К., 1997. – Т. 2. – С. 109.
- ²⁰ Довідник з історії України (А–Я). – С. 452.
- ²¹ Українська Центральна Рада (Документи і матеріали в 2 томах). – Т. 2. – С. 330–335.
- ²² Там само.
- ²³ Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920. – С. 88.
- ²⁴ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 62.
- ²⁵ Там само. – С. 66.
- ²⁶ Там само.
- ²⁷ Ключков В.Г. Історія прокуратури України. – К., 2002. – С. 29.
- ²⁸ Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920. – С. 196.
- ²⁹ Від Трипільської культури до сучасності / Упоряд. О.В. Трачук. – К.: СПД Кравчук В. К., 2003. – С. 47.

- ³⁰ Довідник з історії України (А–Я). – С. 748.
- ³¹ Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України, 1917–1923. – Т. 1: Доба Центральної Ради. – С. 86.
- ³² Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України 1917–1923. – Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року. – С. 47.
- ³³ Там само. – С. 259.
- ³⁴ Там само. – С. 272.
- ³⁵ Там само. – С. 272.
- ³⁶ Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України, 1917–1923. – Т. 1: Доба Центральної Ради. – С. 109.
- ³⁷ Там само. – С. 149.
- ³⁸ Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України, 1917–1923. – Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року. – С. 280.
- ³⁹ Там само. – С. 260.
- ⁴⁰ Довідник з історії України (А–Я). – С. 1083.
- ⁴¹ Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України, 1917–1923. – Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року. – С. 113.
- ⁴² Там само. – С. 113.
- ⁴³ Довідник з історії України (А–Я). – С. 1084.
- ⁴⁴ Кобилецький М.М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.). – С. 3–10.
- ⁴⁵ Лозинський М. Галичина в рр. 1918–1920. – Нью-Йорк, 1970. – С. 45–46.
- ⁴⁶ Кобилецький М.М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Львів: Львівський державний університет ім. Івана Франка. – 1998. – С. 11.
- ⁴⁷ Республіка. – 1919. – 4 квітня.
- ⁴⁸ Вісник Державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. – Вип. 3. – 2 березня 1919. – С. 12–13.
- ⁴⁹ Вісник Державного секретаріату військових справ. – Ч. 1. – Тернопіль, 1918. – 1 грудня. – С. 1–2.
- ⁵⁰ Кобилецький М.М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.). – 1998. – С. 16.
- ⁵¹ Клочков В.Г. Історія прокуратури України. – С. 31.
- ⁵² Землянська В.В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: Автореф. дис...канд. юрид. наук. – Х.: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2002. – С. 6–7.
- ⁵³ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – С. 78–82.

Становлення і розвиток радянської прокуратури (1917 – поч. 1930-х рр.)

6.1. Політико-правові передумови виникнення та розвитку прокуратури

Революції 1917 р. докорінно змінили державний апарат Російської імперії. Подальші події державотворення відбувалися під час громадянської війни, соціальної нестабільності, а головне – знецінення життя людини та її прав. Під час революції і відразу після неї зникло старе право, і правосвідомість громадян також змінилася. Багаторічне кровопролиття в ім'я класових, а інколи національних інтересів міцно закріплювало у свідомості громадян беззаконня і всюдозволеність. При цьому більшовики відверто декларували, що вони будують свій державний механізм згідно з доктриною диктатури пролетаріату та найбіднішого селянства, яка виправдовує насильство. Але в інших випадках терористична спрямованість дій, прихильність до каральних методів, притаманних бандитизму, маскувалися¹.

У таких умовах проголошення будь-яких конструктивних конкретних засад побудови державного механізму фактично залишилося тільки декларацією, наприклад проект Конституції УНР, підготовлений за доби Директорії². Українські більшовики відкрито відмовилися від старих (буржуазних) соціальних інститутів, у тому числі держави і права. Природно, що, взявши владу, більшовики в першу чергу свою класову ненависть спрямували проти дореволюційних каральних органів³. Приклад брали з Росії, яка ще в листопаді 1917 р. Декретом № 1 «Про суд» ліквідувала всі судові установи⁴. Слідом за цим декретом Раднарком УССР від 14 лютого 1919 р. були ліквідовані всі судові установи, що існували на території України, у тому числі органи прокурорського нагляду⁵.

Цим же декретом було затверджене Тимчасове положення «Про суд і революційні трибунали УСРР», в якому передбачалося, що вся судова влада на території УСРР має належати: а) народним судам і радам (з'їздам) народних суддів; б) революційним трибуналам⁶. Останні засновувалися не менше одного на губернію. При них повинні були працювати народні слідчі, колегії обвинувачів і правозахисників, трибунальні виконавці. Право передачі справ у трибунал було надане губвиконавцям лише за наявності висновку юридичного відділу. Однак і ця спроба створити діючі судові органи була приречена, тому що в країні не було політичної стабільності. Влада змінювалася тричі на рік. Нова влада скасовувала всі документи попередників про створення судових органів і прокурорської системи (УНР, Гетьманату, Директорії)⁷.

1920 рік показав усім, що переможцями в запеклій боротьбі за владу в Україні виявилися більшовики. Єдиним реальним державним утворенням стала Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР). Свою назву вона отримала 14 березня 1919 р., коли III Всеукраїнський з'їзд рад, а потім і ВУЦВК ухвалили Конституцію УСРР⁸. Свій державний механізм УСРР будувала за прикладом Росії⁹. Правовою основою організації та діяльності державного механізму республіки на початку 1920-х рр. стала прийнята Конституція. Владу взяли більшовики, однак, залишаючись основною політичною силою, вони не мали легальних можливостей підмінити собою державний апарат, у тому числі правоохоронні структури, а відтак КП(б)У змушена була одночасно створювати і численні державні структури, які б могли подолати залишки анархії та партизанщини в державному управлінні і забезпечити функціонування всього державного механізму. Вищими органами влади стали з'їзд Рад, а в перерві між з'їздами – ВУЦВК і Рада народних комісарів УСРР. Більшість у них забезпечили собі більшовики, в тому числі нелегітимними методами¹⁰.

Як уже зазначалося, перші спроби створити спеціальні органи нагляду за законністю в УСРР мали місце в період громадянської війни, та вони були марними¹¹. За тих умов навіть наявність такої міцної і дисциплінованої політичної сили, як партія більшовиків, не убезпечувала від численних проявів місцевої «самодіяльності». На практиці відверто злочинні прояви ховалися під маскою «революційної законності»¹².

Яскравим свідченням таких підходів до виконання функцій нагляду за дотриманням законності в роки громадянської

війни відповідними елементами радянського державного апарату є теза з доповіді видатного більшовицького керівника в Україні, народного комісара юстиції УСРР М.О. Скрипника, проголошена ним у 1924 р. на IV сесії ВУЦВК VIII скликання: «Перші роки існування Радянської влади, роки жорстокої боротьби з зовнішньою та внутрішньою контрреволюцією надали певного характеру органам червоної юстиції, які мали своїм завданням перш за все охорону завоювань пролетарської революції і того громадського порядку, який встановлений Радянською владою в інтересах трудящих мас. В ту епоху пролетарська революція, природно, керувалась у своїй діяльності винятково революційною совістю і соціалістичною класовою правосвідомістю»¹³.

У таких умовах завдання нагляду за законністю і при такому її розумінні також набували досить специфічних форм. Особливо це було помітно в Україні, де радянська влада була менш стабільною, ніж у Російській Федерації, і потребувала кількох років збройної боротьби для її остаточного встановлення. Отже, цілком справедливо зазначив М.В. Кожевников, що хоча «...загальний нагляд в УСРР у цей період покладався на відділи юстиції виконкомів, але він мав досить обмежений характер, і діяльність цих органів була в основному юридично-консультаційною»¹⁴.

Переможне завершення громадянської війни спричинило перехід від продрозкладки до продподатку, від політики воєнного комунізму до нової економічної політики¹⁵, однією з найважливіших умов успішного проведення якої став лозунг «здійснення більшої революційної законності»¹⁶. Особлива роль при цьому відводилась не надзвичайним органам радянської влади – Наркомвоєну і ВНК, а революційній законності. Їх діяльність, як і діяльність інших органів влади, у нових умовах не відповідала новій економічній політиці¹⁷.

Створення нового Народного комісаріату юстиції в Україні, як і в РРФСР, було необхідним. А в період іноземної військової інтервенції і громадянської війни Наркомюст був надзвичайно ослабленим. Особливо це стосувалося НКЮ УСРР. На його організації і діяльності позначилися винятково складні умови, у яких розгорталося все державне будівництво в УСРР. Відомо, що Раднарком УСРР неодноразово звертався в ЦК РКП(б) до В.І. Леніна з проханнями про надання необхідної допомоги в різних галузях державного будівництва, яку він неодмінно одержував. Так, ще в березні 1919 р. у праці «Успіхи і труднощі Радянської влади» В.І. Ленін писав: «Крик доноситься з боку українських

товаришів, що немає людей, нікому будувати Радянську владу, що немає ніякого апарату...»¹⁸

У конференція КП(б)У, що відбулася в Харкові 17–22 листопада 1920 р., констатувала відсутність кадрів і катастрофічні умови, за яких мало здійснюватися радянське будівництво в Україні¹⁹.

Але в даний час навіть центральний апарат Народного комісаріату юстиції УСРР був укомплектований кадрами, які майже не відповідали серйозності завдань, що покладалися на відомство юстиції в період переходу до нової економічної політики. Слід зазначити, що на 1 листопада 1921 р. із 167 службовців НКЮ 30 співробітників були юристами, і їх засуджено до відбуття покарання в допрах та ізоляції в інших місцях ув'язнення. Велика кількість службовців працювала в НКЮ за мобілізацією²⁰, лише 17 співробітників (близько 10%) були членами КП(б)У²¹. Усе це, і особливо останнє, не влаштовувало більшовицький режим щодо механізму проведення його політики²².

Тому більшовицьке керівництво проводило значну роботу з добору кадрів відповідальних працівників центрального апарату Наркомюсту і його місцевих органів²³. Питання забезпечення в той час органів прокуратури кадрами буде розглянуто нижче.

Дійсність вимагала від більшовиків відмовитися від утопічно-комуністичних поглядів на державу і право, зробити їх не лише інструментом класового панування пролетаріату і найбіднішого селянства, а й механізмом втілення в життя ринкових відносин. Недарма самі умови НЕПу стали суттєвим чинником того, що в 1920-ті рр. в УСРР були проведені кодифікаційні роботи. Характерним прикладом тут є постанова ВУЦВК від 14 вересня 1921 р., якою, зокрема, приписувалося «...доручити Наркомюсту приступити до найшвидшої розробки питань цивільного, матеріального і процесуального права з метою приведення чинного законодавства у відповідність до основ нової економічної політики радянської влади»²⁴. Пізніше, у 1922–1926 рр., були прийняті Цивільний, Земельний, Кримінальний, Кримінально-процесуальний, Цивільно-процесуальний, Ветеринарний, Виправно-трудоий і Адміністративний кодекси, а також кодекси законів про працю, про народну освіту, про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану²⁵.

Основою державного механізму в той час в УСРР залишалася повністю контрольована організаціями КП(б)У система рад. Більш-менш збалансовані правові основи відносин між центральними та місцевими органами влади були встановлені лише

резолуцією V Всеукраїнського з'їзду Рад. Це створювало можливість для єдності й скоординованості функціонування частин державного механізму.

Водночас у нових умовах організаційні форми нагляду за законністю не відповідали назрілим вимогам. Питання нових організаційних форм побудови органів нагляду за законністю, а точніше утворення єдиної державної прокуратури, обговорювалося в 1921–1922 рр. широкою юридичною громадськістю як складова загальної судової реформи²⁶. В Україні, РСФРР та в інших радянських республіках воно було винесене на повітові і губернські з'їзди працівників юстиції, а потім на I Всеукраїнський (19–23 січня 1922 р.) і на IV Всеросійський (26–30 січня 1922 р.) з'їзди.

Предметом обговорення Всеукраїнського і Всеросійського з'їздів працівників юстиції було широке коло питань, пов'язаних з перебудовою органів юстиції в умовах проведення нової економічної політики, у тому числі прокуратури як органу загального нагляду за законністю, а також нагляду за законністю діяльності правоохоронних органів та установ виконання покарань і підтримання державного обвинувачення. Розроблений НКЮ РРФСР ще до проведення з'їздів проект положення «Про прокуратуру»²⁷ передбачав таку її побудову, при якій прокуратура ставилася в повну залежність від місцевих органів влади.

Подані в проекті положення принципи не були підтримані на з'їздах. Цей проект розроблявся в умовах, коли «...навіть у керівництва Наркомюсту не було єдиної думки з організаційного питання»²⁸. Він викликав різку критику більшості працівників юстиції в РСФРР, а також був визнаний незадовільним на I Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції – як у доповіді заступника наркома юстиції Є.Г. Ширвіндта, так і в дебатах за доповіддю. Виклавши ряд доказів на користь побудови прокуратури як суворого централізованого апарату, доповідач дійшов такого висновку: «Я сподіваюся, що з'їзд накреслить правильний шлях для вирішення цього основного питання, що стане значним поштовхом для такого ж вирішення його і в Росії»²⁹. Хоч офіційно на Всеукраїнському з'їзді обговорювалося питання «Про прокуратуру», а не проект положення про неї, який був розроблений НКЮ РСФРР, з'їзд прийняв рішення, які практично відхилили зазначені в проекті принципи.

Водночас I Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції висловився за найшвидше заснування і впровадження інституту прокуратури в Україні, за побудову його, на відміну від діючих від-

ділів юстиції, на засадах суворої централізації, підпорядкування тільки центру і повного виведення з підпорядкування місцевим органам влади, за скасування місцевих відділів юстиції і створення самостійних органів прокуратури на місцях. У відання прокуратури пропонувалося віддати:

- 1) здійснення від імені держави нагляду за законністю дій і розпоряджень наркоматів та інших центральних відомств, а також місцевих органів влади, господарських органів, громадських і приватних організацій, посадових осіб і громадян;
- 2) опротестування постанов, що порушують закон;
- 3) порушення карного переслідування винних у вчиненні злочинів³⁰.

I Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції³¹, на відміну від IV Всеросійського з'їзду працівників юстиції³², переважною більшістю голосів висловився за скасування відділів юстиції і передачу їхніх функцій прокуратурі і судам³³.

Через зазначені розбіжності у позиціях наркомати юстиції УСРР і РСФРР приступили до розробки положень про прокурорський нагляд самостійно, відповідно до рішень республіканського з'їзду працівників юстиції.

В УСРР після I Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції колегія Наркомюсту прийняла рішення про розробку проекту положення про прокурорський нагляд відповідно до принципів, які були рекомендовані з'їздом. 20 лютого 1922 р. постановою колегії НКЮ «Про запровадження інституту прокуратури на Україні»³⁴ була затверджена комісія з розробки проекту в складі голови М.К. Ветошкіна і членів М.Й. Рейхеля, Є.Г. Ширвіндта, О.Л. Малицького (усі члени колегії Наркомюсту), А.Ф. Євтихієва і М.М. Гродзинського (консультанти НКЮ). Ширвіндту і Євтихієву було доручено підготувати і подати на засідання 22 лютого тези, а Ветошкіну – порушити перед політорганамі питання про можливість негайного запровадження інституту прокуратури.

14 березня 1922 р. колегія НКЮ розглянула питання про персональний склад кандидатів на посади прокурорів у центральному апараті і на місцях, а також затвердила штати 12 губернських прокуратур відповідно до загальної кількості губерній, на які була поділена тоді територія республіки³⁵.

У травні 1920 р. територія республіки була поділена на 12 губерній: Волинську, Донецьку, Запорізьку, Катеринославську, Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську і Чернігівську. Однак на період за-

провадження інституту прокуратури три із зазначених 12 губерній були ліквідовані (25 жовтня 1922 р.) і прокуратури були засновані в дев'яти губерніях.

20 березня 1922 р. Колегія НКЮ розглянула і схвалила проект положення про прокуратуру, підготовлений комісією з урахуванням рекомендацій і рішень I Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції. У протоколі засідання Колегії є такий запис: «Проект положення про прокуратуру. Доповідач тов. О. Малицький. Проект із виправленнями прийняти і подати в законодавчі установи (проект додається)»³⁶.

Затверджений Колегією проект передбачав права і обов'язки органів прокурорського нагляду «по здійсненню від імені держави нагляду за законністю всіх органів влади шляхом оскарження постанов, що порушують закон, і порушення карного переслідування проти винних» (ст. 2). На прокуратуру покладалася також «безпосередній нагляд» за діяльністю органів дізнання, попереднього слідства, підтримка обвинувачень у суді, участь у цивільному судочинстві, припинення обов'язкових для населення постанов органів влади, якщо вони суперечать закону, нагляд за виконанням вироків, за місцями ув'язнення і за правильністю утримання громадян під вартою.

Керівництво прокуратурою покладалося на народного комісара юстиції, а прокуратура створювалась як відділ Народного комісаріату юстиції (ст. 3). У наркома юстиції, він же прокурор республіки, були помічники, які затверджувалися за його поданням Радою народних комісарів УСРР (ст. 4). Прокурор республіки входив до складу Президії ВУЦВК з правом дорадчого голосу, якщо він не мав ухвального голосу при обранні (ст. 5).

На місцях у кожній губернії в безпосередньому підпорядкуванні прокурора республіки перебував губернський прокурор, «...який призначався прокурором республіки як із працівників центру, так і з числа кандидатів, висунутих керівними місцевими органами». Відкликати губернських прокурорів міг тільки прокурор республіки (ст. 6).

Губернському прокурору надавалося право вимагати від усіх адміністративних установ губернії, у тому числі від губвиконкомів і посадових осіб, а також від усіх органів суду, попереднього слідства і дізнання, органів Держполітуправління необхідні йому відомості і матеріали, які були для зазначених установ і осіб обов'язкові³⁷.

У РСФРР боротьба більшовиків за впровадження ленінських принципів «законності» завершилась у цілому успішно.

26 травня 1922 р. III сесія ВЦВК прийняла декрет про затвердження положення «Про прокурорський нагляд в РСФФР», підписаний 28 травня М.І. Калініним³⁸. Це позначило *народження прокуратури соціалістичної держави*.

Дискусія про принципи організації і діяльності радянської прокуратури відбувалася в основному у партійних кулуарах, оскільки «...навіть чи можна виявити в історії радянського законодавства того періоду (1920-ті роки) інший законопроект, під час обговорення якого серед партійних і радянських діячів настільки яскраво виявилися принципові розбіжності в поглядах»³⁹.

Говорячи про суспільну потребу в зміцненні законності, захисті особистих і майнових прав громадян та інших кроках законодавства в загальноприйнятих стандартах того часу, слід, на нашу думку, постійно пам'ятати, що правоохоронні органи, покликані забезпечувати дотримання законності, мусили бути лише інструментом у руках партії, яка здобула монополію на політичну владу.

Розглянутий проект положення про прокурорський нагляд в УСРР був дуже подібний за змістом до проекту НКЮ РСФФР від 25 лютого 1922 р., хоча вони і розроблялись окремо⁴⁰. 10 квітня 1922 р. постановою Малого Раднаркому (протокол № 8, п. 10) цей проект був схвалений⁴¹. Однак через два дні, 12 квітня 1922 р., Колегія НКЮ під головуванням призначеного в той самий день Президією ВУЦВК на посаду народного комісара юстиції УСРР М.О. Скрипника, заслухавши інформацію про судочинство, ухвалила: «Декрет про прокуратуру затримати розглядом у Великій РНК і знову переглянути його в колегії. Просити тов. Рейхеля подати проект у редакції, яку прийняв Малий РНК. Після повернення з Москви тов. Ветошкіна узгодити його з російським проектом. Тоді ж поставити на чергу декрет про адвокатуру».

25 квітня 1922 р. колегія НКЮ під керівництвом М.О. Скрипника, у складі Рейхеля, Малицького, Каплана, Жилинського розглянула проект положення, який був повернутий законодавчими органами, і внесла в нього ряд доповнень і змін. Зокрема, згідно зі ст. 3 проекту прокурор республіки став іменуватися Генеральним прокурором. Редакторам проекту було запропоновано вживати цей термін скрізь, де йшлося про прокурора республіки. Крім того, за пропозицією М.О. Скрипника колегія ухвалила внести в проект положення про те, що оперативні працівники державної прокуратури («особи прокурорського нагляду») підсудні тільки Верховному трибуналу республіки, а передавати справи на них в інші судові інстанції може лише Генеральний прокурор; що

адміністративні стягнення, арешти, затримання, обшуки та інші заходи щодо осіб прокурорського нагляду можуть вживатися тільки за попередньою санкцією Генерального прокурора⁴². На цьому засіданні колегія постановила проект зі змінами і доповненнями прийняти і направити його в законодавчі органи для проходження у встановленому порядку.

Незважаючи на різні підходи, які відбивають основу доктрини «революційної законності» навіть у тому вигляді, в якому вона сформувалася в роки НЕПу, з інституціонально-функціональних позицій створення інституту прокуратури було об'єктивно зумовлене існуючими чинниками як соціально-економічного, так і політико-правового плану.

Колегія НКЮ на засіданні 10 травня 1922 р. (протокол № 15) заслухала також питання про адвокатуру⁴³. Предметом обговорення був проект положення про адвокатуру, який підготував НКЮ РСФРР⁴⁴. Після обговорення цього питання було прийняте рішення: «Зняти з розгляду до проходження цього питання через сесію ВЦВК і просити Президію ВУЦВК з тих же мотивів зняти з розгляду проект про прокуратуру»⁴⁵. У той самий день, 10 травня 1922 р., Президія ВУЦВК у присутності заступника наркома юстиції М. Рейхеля розглянула питання «Про прокуратуру», але, як зазначено в протоколі № 19/68, «...питання без обговорення відкладено»⁴⁶. Очевидно, що на український проект положення про прокуратуру вплинули суперечки і дискусії, що відбувалися навколо проекту положення про прокуратуру в РСФРР, з яким український проект був узгоджений.

Крім того, зазначені дискусії і суперечки стали безпосереднім приводом для встановлення більш тісних контактів і ділових зв'язків між наркоматами юстиції УСРР і РСФРР, у тому числі щодо розробки найважливіших законопроектів. Так, під безпосереднім впливом обговорення на Політбюро ЦК РКП(б) листа В.І. Леніна про принципи побудови радянської прокуратури в той же день, 22 травня 1922 р., наркоми юстиції РСФРР Д.І. Курський і УСРР М.О. Скрипник уклали договір про спільне подання інформації з розроблюваних наркоматами законопроектів. До цього на територію радянської України поширювалося законодавство РСФРР. Зокрема, циркуляром від 4 серпня 1920 р. в Україні були введені в дію «Керівні основи з кримінального права РСФРР» від 12 грудня 1919 р.⁴⁷

На I Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції делегація НКЮ РСФРР привезла низку своїх законопроектів, у тому числі проект положення про прокуратуру⁴⁸, хоча він був уже опублікований у

січні 1922 р.⁴⁹ Делегація НКЮ УСРР на IV Всеросійський з'їзд працівників юстиції у свою чергу привезла ряд законопроектів УСРР, зокрема проект положення про порядок ведення кримінальних справ (КПК), деякі положення якого ввійшли згодом у КПК РСФРР 1922 р. і через нього у кодекси інших радянських республік⁵⁰. Однак до укладення договору від 22 травня 1922 р. цей обмін не мав планового і систематичного характеру. Закріплена договором ідея взаємної інформації і обміну відомостями і матеріалами між наркоматами юстиції УСРР і РСФРР пізніше отримала визнання всіх союзних республік і знайшла відображення в спеціальній резолюції II наради наркомів юстиції союзних республік, яка відбулася 21–23 грудня 1923 р. у м. Харкові⁵¹.

На вирішення питання про запровадження в Україні положення про прокурорський нагляд безпосередньо вплинула дискусія, яка мала місце в РСФРР. У результаті, знявши всі проекти, що розроблялися, НКЮ УСРР 22 червня 1922 р. розглянув питання «Про порядок введення декрету про прокуратуру»⁵² і постановив: «Декрет подати для рецепіювання з наступними виправленнями: у вступі, ст. 4, 7, 9-6, 10 і 11-б замість ВЦВК поставити ВУЦВК. Декрет подати безпосередньо у ВУЦВК згідно з його постановою, зазначивши, що він подається в редакції, яка прийнята ВЦВК, хоча з редакційними змінами»⁵³. Саме в такому вигляді і в такому порядку було прийнято положення «Про прокурорський нагляд в УСРР»⁵⁴. На відміну від положення російського, у ньому була лише вказівка на те, що прокуратура зобов'язана брати участь у цивільному процесі (п. «г» ст. 2), а це в законодавчому порядку підтверджувало практику відділів юстиції, що склалася на підставі зазначених вище циркулярів НКЮ УСРР від 28 січня 1922 р. № 24 і від 14 червня 1922 р. № 85, а також зазначених редакційних змін.

Символічно, що 28 червня 1922 р. був утворений інститут прокуратури, покликаний здійснювати нагляд за дотриманням законності, а через 74 роки у зовсім новій, іншій Україні 28 червня 1996 р. був прийнятий найдемократичніший в її історії Основний Закон (Конституція), який проголосив верховенство права і закону, а також передбачив спеціальний розділ для прокуратури⁵⁵.

Ні у зазначеній вище постанові колегії Наркомюсту, ні в постанові ВУЦВК не зазначені мотиви, якими керувався законодавець при рецепції положення «Про прокурорський нагляд в РСФРР».

Пізніше ці мотиви були відображені в інших нормативних актах. Так, у постанові ВУЦВК від 23 серпня 1922 р. «Про

введення в дію Кримінального кодексу УСРР» визнано за необхідне «...об'єднати всі каральні постанови в кримінальний кодекс, прийнявши (з метою встановлення єдності карного законодавства Радянських республік) за основу Кримінальний кодекс РСФРР»⁵⁶. Постановою ВУЦВК від 13 вересня 1922 р. було визнано за необхідне «...об'єднати всі процесуальні правила в єдиний Кримінально-процесуальний кодекс, з метою досягнення єдності судочинства в Радянських республіках взяти за основу Кримінально-процесуальний кодекс РСФРР»⁵⁷. З аналогічних мотивів український законодавець рецепіював і низку інших кодексів і законів РСФРР. Характерно, що ідея забезпечення єдності законодавства радянських республік виникла і вперше була втілена в життя при розробці, обговоренні і прийнятті положень про прокурорський нагляд.

На рецепцію українським законодавцем положення «Про прокурорський нагляд в РСФРР», як і наступних нормативних актів, значною мірою вплинув лист В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність», а також хід і результати обговорення його на Політбюро ЦК РКП(б) і на III сесії ВУЦВК. Хоч офіційний текст цього листа був вперше направлений у Наркомюст УСРР на прохання М.О. Скрипника наркомом юстиції РСФРР Д.І. Курським лише 31 червня 1922 р., а опублікований в газеті «Правда» лише 23 квітня 1925 р.⁵⁸, ЦК КП(б)У, Радянський уряд і Наркомюст України знали про нього набагато раніше⁵⁹. Не випадково, що, на відміну від звичайного порядку проходження законопроектів (Колегія НКЮ – Малий Раднарком – Великий Раднарком – Президія ВУЦВК – сесія ВУЦВК), декрет, прийнятий уже на той час в РСФРР, був поданий «безпосередньо у ВУЦВК відповідно до його постанови» із вказівкою Наркомюсту про те, що він «подається в редакції, яка прийнята ВУЦВК, хоча з редакційними змінами».

Державна прокуратура УСРР була створена у м. Харкові 28 червня 1922 р. постановою ВУЦВК № 28 з одночасним прийняттям положення «Про прокурорський нагляд в УСРР», в якому зазначалося, що у складі НКЮ державна прокуратура утворюється з метою здійснення нагляду за виконанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю⁶⁰. Стаття 2 положення передбачала функціональні обов'язки прокуратури, а саме:

- а) здійснення нагляду від імені держави за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб за рахунок порушення кри-

- мінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон;
- б) безпосередній нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства в галузі розкриття злочинів, а також за діяльністю органів державного управління;
 - в) підтримання обвинувачення в суді;
 - г) участь у цивільному судочинстві;
 - д) нагляд за правильністю утримання ув'язнених під вартою.

Також була визначена структура органів прокуратури⁶¹.

Після прийняття положення «Про прокурорський нагляд в УСРР» постановою ВУЦВК від 6 вересня того ж р. та інструкцією НКЮ від 22 вересня 1922 р.⁶² губернські відділи і повітові бюро юстиції були скасовані, а замість них запроваджувався інститут губернських прокурорів і їхніх помічників у повітах. Губернські прокуратури скрізь розпочали свою діяльність з 1 жовтня 1922 р.

Основним принципом побудови радянської прокуратури в умовах диктатури пролетаріату був принцип класовості, який, незважаючи на запевнення В.І. Леніна про незалежність створюваної прокуратури, запроваджувався під безпосереднім керівництвом більшовиків.

Керівна роль більшовицької партії щодо радянської прокуратури була відображена вже в листі В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність», в якому зазначалося, що центральний апарат її працює «під безпосереднім наглядом і при безпосередньому контакті з трьома партійними установами, які є максимальною гарантією від місцевих і особистих впливів, а саме: оргбюро ЦК, Політбюро ЦК і ЦКК, причому остання установа, тобто ЦКК, відповідальна тільки перед з'їздом партії, формується таким чином, що ні найменшого сумісництва в членів ЦКК ні з наркоматом, ні з окремим відомством, ні з будь-яким органом Радянської влади бути не може»⁶³. Саме це свідчить, з якою непримиренністю і наполегливістю партія на чолі з В.І. Леніним добивалися партійного керівництва діяльністю прокуратури.

Пріоритетним завданням у тих умовах була боротьба за уніфікацію законності, проти різних форм бюрократизму. Можливі помилки в роботі прокуратури мають бути виправлені, на думку лідера партії більшовиків, не в суді, а місцевими партійними органами, які «встановлюють взагалі всі основні правила для всієї нашої і партійної, і радянської роботи...»⁶⁴

Привертає увагу той факт, що зазначені підходи можливі лише за умови відповідної централізації. Реалізована ця ідея під

слухним приводом – підбором необхідної кількості кадрів на місцях, яких в той час не вистачало. Проблема вирішувалася таким чином, що в центрі потрібно було знайти близько десяти більшовиків, які будуть здійснювати центральну прокурорську владу в особі Генерального прокурора, Верховного трибуналу і колегії Наркомюсту⁶⁵.

11 листопада 1922 р. ЦК, ЦКК КП(б)У і Наркомюст УСРР направили всім губкомам і ГубКК КП(б)У, губпрокурорам і судовим органам лист і циркуляр № 488 «Про завдання парторганізації у зв'язку із створенням прокуратури». У ньому перед комуністами ставилося завдання у ході роз'яснювальної роботи «...досягти сприйняття прокуратури як централізованого апарату, через який проводить свою єдину волю по здійсненню революційної законності робітничий клас в особі своєї робітничо-селянської влади, керованої Комуністичною партією»⁶⁶.

Але на місцевому рівні ідеї централізації прокуратури в ряді випадків були проігноровані⁶⁷. Показовим у цьому плані є такий приклад: 12 грудня 1922 р. Президія Сумського повітового виконавчого комітету прийняла постанову про призначення помічника губпрокурора по Сумському повіту. Тільки після втручання губпрокурора Харківський губвиконком телеграмою від 21 грудня 1922 р. запропонував Сумському виконкому скасувати це рішення як незаконне, оскільки помічники губпрокурорів призначаються органами прокуратури і затвердженню місцевими органами влади не підлягають⁶⁸.

Нібито невинне бажання партійних лідерів ЦК КП(б)У допомогти у зміцненні революційної законності на практиці призвело до ще більшого втручання в наглядові і судові функції прокуратури. 23 січня 1923 р. циркуляром ЦК КП(б)У № 580 «Про проведення реформи судоустрою»⁶⁹ були затверджені тези для пропагандистів з роз'яснення причин цієї реформи і завдань органів юстиції в період нової економічної політики. У тезах зазначалося, що прокуратура за певний період мала стати політичним органом, що стоїть на сторожі інтересів радянської влади, своїм завданням повинна вважати захист радянської держави від буржуазної стихії, що наступає. Прокуратура має керуватись основним положенням – необхідністю робітничо-селянської влади та збереження в її руках усіх економічних і політичних командних висот⁷⁰. Іншими словами, про посилення нагляду за здійсненням революційної законності вже не йшлося⁷¹.

Надзвичайно важливі завдання, які мала виконати прокуратура щодо збереження більшовицького режиму в період НЕПу,

вимагали принципової партійної кадрової політики. Постановою Політбюро від 26 січня 1923 р. були затверджені Нарком юстиції та перший прокурор України М.О. Скрипник разом зі складом колегії Наркомюсту⁷². Відповідно до цієї постанови Президія ВУЦВК затвердила керівний склад відділу прокуратури НКЮ, тобто прокурора республіки, його заступника, старшого помічника і помічників, а Рада народних комісарів УСРР, розглянувши питання «Про затвердження прокуратури республіки», 6 лютого 1923 р. констатувала: «Взяти до відома, що постановою Президії ВУЦВК прокуратура республіки затверджена в складі прокурора М. О. Скрипника, його заступника М.Й. Рейхеля, старшого помічника прокурора О.Я. Каплана і помічників прокурора М.Є. Шаргея, М.М. Попова і І.Д. Фалькевича»⁷³ Про вагомe місце прокуратури в системі органів Радянської влади свідчив і той факт, що М.О. Скрипник, будучи народним комісаром юстиції, виконував функції прокурора республіки. Свідченням його статусу було й те, що він постійно обирався членом ЦК КП(б)У і навіть членом Політбюро ЦК⁷⁴, а це ставило його роботу під безпосередній нагляд партії⁷⁵.

У подальшому, особливо напередодні і під час реформи судоустрою, підкреслювалося, що «...правильна постановка діяльності прокуратури і витриманість лінії її поведінки залежать значною мірою від особового складу прокуратури, яка, стоячи на сторожі інтересів робітничо-селянської влади, повинна бути тісно і органічно пов'язана з пролетаріатом і селянством»⁷⁶. Отже, на етапі формування прокуратури, визначення її місця і ролі в системі диктатури пролетаріату особливі вимоги ставились до її особового складу і класової спрямованості діяльності, але при твердому дотриманні принципу революційної законності⁷⁷.

Через те що «місницькі тенденції» дуже укорінилися серед значної частини керівників місцевого апарату радянської влади, ЦК КП(б)У і керівництво Наркомюсту вважали, що «...прокуратура – це такий же орган диктатури робітничого класу, як і інші органи влади, і що факт існування інституту прокурорського нагляду з точки зору найшвидшого досягнення цілей революції є необхідним і корисним»⁷⁸.

При безпосередній участі ЦК КП(б)У і місцевих партійних органів – губернських і повітових комітетів партії були підібрані кадри для заміщення прокурорських посад у місцевих органах прокуратури⁷⁹.

Численні звіти, повідомлення, доповідні записки з місць про організацію губернських і повітових органів прокуратури свідчать

про те, що прокуратура поступово посідала відведене їй законом місце в системі інших органів радянської держави. Так, у звіті про перші кроки своєї діяльності харківський губпрокурор повідомляв, що «...уже на перших кроках діяльності Харківська губерньська прокуратура зуміла довести масам свою класову суть і справжню мету організації. І вже приблизно в кінці другого місяця роботи спостерігалися масові звертання в прокуратуру як з боку окремих селян і робітників, так і з боку партійних і профспілкових організацій у випадках, якщо їхні інтереси порушувались окремими особами або установами...»⁸⁰ У звіті за 1922 рік той же харківський губпрокурор констатував: «Контакт у діяльності з губвиконкомом досягнутий повний; відносини слід визнати доброзичливими»⁸¹. У такому самому контексті розгортались процеси формування і напрацювання першого досвіду в діяльності прокуратури, її відносин з партійними і радянськими органами і в інших губерніях, зокрема Подільській та Одеській⁸².

Підсумовуючи зазначені та інші повідомлення, робітничо-селянський Уряд України у своєму звіті за період з 1 жовтня 1922 р. по 1 жовтня 1923 р., який збігався з першим роком діяльності прокуратури УСРР, зазначав: «Прокуратура швидко завоювала собі міцне становище і авторитет як серед широких трудових мас, так і в очах радянських установ і профспілок»⁸³.

Отже, з часу створення органи прокуратури були під постійним партійним наглядом КП(б)У, оскільки в їх функції входила діяльність з реалізації партійної політики в системі диктатури пролетаріату⁸⁴. Відзначаючи пізніше десятилітній період цієї роботи, Президія ВУЦВК і РНК УСРР у Постанові від 22 липня 1932 р. «Про десятиліття існування органів державної прокуратури» підкреслювали, що органи державної прокуратури за десять років існування стали справді важливим знаряддям диктатури пролетаріату в боротьбі проти класового ворога, проти відкритих і замаскованих намагань чинити опір зміцненню радянського ладу, розгортанню соціалістичного будівництва⁸⁵.

Гостра дискусія з організаційного питання, яка виникла при обговоренні проблеми створення радянської прокуратури, не затихала протягом її існування, що зумовлено різними підходами до втілення в життя принципу централізації і незалежності.

Противники «подвійного» підпорядкування прокуратури принципово відхиляли цей принцип, протиставляючи йому жорстку централізацію. Проте радянське законодавство відкинуло «місницькі» тенденції прихильників «подвійного» підпорядкування прокуратури і закріпило принцип суворої її централізації і неза-

лежності від адміністративної влади і суду, підпорядкування прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня, єдності і неподільності прокуратури і заміності її представників⁸⁶.

В Інструкції від 10 вересня 1922 р. підкреслювалося, що організація прокуратури «...пройнята засадами вертикальної підпорядкованості і засадами єдності прокурорської влади». Водночас, «будучи підпорядкованими вищим особам прокурорського нагляду, прокурори і помічники прокурорів у своїх висновках у справах у судових місцях діють самостійно, на підставі існуючого законодавства»⁸⁷. Проте самостійність осіб прокурорського нагляду не звільняла їх від «обов'язку співвідносити свою діяльність з роз'ясненнями, розпорядженнями і вказівками вищих осіб прокурорського нагляду. У випадку, коли підпорядкована посадова особа прокуратури із даними їй роз'ясненням, вказівкою або розпорядженням не згодна, вона звертається з цим, із докладним викладом мотивів, за належністю» (§ 4)⁸⁸.

В Інструкції підкреслювалося також, що кожна особа прокурорського нагляду «може бути замінена по кожній дії, яка входить в коло прокурорських функцій, іншою особою прокурорського нагляду. Заміна, здійснена під час судового процесу, не зупиняє його. У результаті цього процесуальні дії одного з членів прокуратури поширюються і на інших її членів. Тому при заміні в ході будь-якої справи однієї особи прокурорського нагляду іншою той, хто замінив, бере все подальше ведення справи під свою відповідальність. Якщо йому перешкоджають дії або погляди заміненого, він може вдаватися до скасування їх лише у випадку нагальної потреби. Заміна одного помічника прокурора іншим може відбуватися, крім випадків розпоряджень про це начальства, ще і за їхньою взаємною згодою, але не інакше як з відома і дозволу відповідного прокурора і без будь-якої шкоди для інших справ» (§ 5)⁸⁹.

В Основах судоустрою СРСР і союзних республік 1924 р. принцип централізації прокуратури поданий уже не тільки в порядку призначення і підпорядкованості осіб прокурорського нагляду, а й буквально: «Прокуратура будується на засадах централізації і підпорядкування винятково прокурору республіки», підкреслено в ст. 14 Основ⁹⁰.

Як зазначалося, положенням «Про прокурорський нагляд» (1922) до відання прокуратури віднесли нагляд за законністю діяльності Наркомвоєнмора, його установ, закладів, командування військових з'єднань і військових частин, а також за законністю діяльності органів військової юстиції, які були об'єднані

організаційно в межах єдиної трибунальної системи на чолі з верховними трибуналами при ЦВК радянських республік. Відбувалося це напередодні судової реформи 1922 р., яка об'єднала всі трибунали і загальні суди в єдину судову систему кожної з республік. У мирних умовах це було закріпленням у законодавчому порядку тенденції до об'єднання в підпорядкуванні всієї справи відправлення правосуддя одному органу державного управління – Народному комісаріату юстиції⁹¹. Це було поступове, але методичне подолання періоду іноземної військової інтервенції і громадянської війни, коли здійснення каральної політики радянської держави і відправлення правосуддя доручалося різним органам держави – ВНК, Наркомвоєнмору, Наркомшляху, Наркомпроду, Наркомюсту і деяким іншим відомствам⁹². При цьому, як відомо, Наркомюст був далеко не керівним органом у системі каральних органів усіх зазначених відомств. Навіть щодо територіальних революційних трибуналів, які формально входили в систему наркомюстів радянських республік, народні комісаріати юстиції мали дуже обмежені права. Тому ще на I Всеукраїнському з'їзді діячів радянської юстиції деякі працівники НКЮ УСРР говорили про те, що в особі Верховного трибуналу республіки «...ми маємо не верхтриб, а наркомтриб з усіма атрибутами самостійного народного комісаріату»⁹³.

Це особливо ускладнювало вирішення питання про організаційні форми побудови військової прокуратури, оскільки відповідно до союзних договорів УСРР та інших договірних радянських республік, у тому числі РСФРР, військове відомство і транспорт, на відміну від відомства юстиції, належали до так званих об'єднаних народних комісаріатів.

У цих умовах як в УСРР, так і в РСФРР в той час відбувалося зіткнення двох тенденцій: 1) тенденції до об'єднання усієї юстиції в підпорядкування єдиному для кожної з республік відомству – Народному комісаріату юстиції; 2) тенденції до створення єдиної для всієї федерації радянських республік системи органів військової юстиції відповідно до загальнофедеративного характеру військового відомства. Проте, правильні по суті, ці тенденції стали суперечними між собою через те, що до моменту розробки і прийняття положення «Про прокурорський нагляд» не було єдиного загальнофедеративного органу законодавчої влади, оскільки не було ще СРСР. У таких умовах організація єдиних для всієї федерації радянських республік органів військової і військово-транспортної прокуратури повинна була призвести до виділення її з наркомюстів договірних республік і

включення або у відповідні об'єднані наркомати, що суперечило б ідеї єдності юстиції, або в Наркомюст УСРР, який до об'єднаних наркоматів не належав, що, у свою чергу, суперечило б союзним договорам радянських республік. Як результат, у проєкті положення про прокурорський нагляд була підтримана точка зору Верховного трибуналу, тому що більш правильне вирішення питання, яке враховувало б і точку зору Реввійськради республіки, до утворення Союзу РСР було знайти надзвичайно важко.

Не можна залишити поза увагою те, що черговим кроком на шляху централізації всієї трибунальської системи в Україні було положення ВУЦВК від 23 липня 1921 р. «Про створення єдиного Верховного трибуналу (ЄВТ) УСРР»⁹⁴, але вже на тих самих принципах і основах, що і в РСФРР. Верховний трибунал об'єднав не пов'язані раніше між собою організаційно революційні трибунали – територіальні (губернські і окружні), військові і залізничні в єдину систему революційних трибуналів УСРР. Таке об'єднання, що передувало судовій реформі 1922 р., було найважливішим кроком на шляху створення єдиної судової системи, а отже, і на шляху становлення законності в республіці.

Очолював органи військової прокуратури в Україні помічник прокурора республіки при Верховному трибуналі (прокурор Верховного трибуналу), який виконував прокурорські функції при касаційному відділі і керував діяльністю прокурорів військового, військово-транспортного і судового відділів Верховного трибуналу. При прокурорі військового відділу перебував його товариш. Військові прокурори дивізій і корпусів, залізниць і водних басейнів перебували в безпосередньому підпорядкуванні прокурора Верховного трибуналу, а призначалися, переміщувалися і звільнялися, як і губернські прокурори, тільки прокурором республіки.

Особливо слід наголосити, що формальна непідпорядкованість наркома юстиції і прокурора УСРР в одній особі жодній з посадових осіб центру, навіть після утворення Союзу РСР, не лише створювала разом з іншими фактами відчуття державної незалежності України, а й містила в собі протягом деякого часу, щоправда незначного, певні елементи цієї незалежності.

Слід зазначити, що положенням «Про судоустрій УСРР» 1922 р. також були засновані особливі трудові сесії народного суду (п. «в» ст. 2). Першим кроком на шляху до практичної реалізації ідеї, закладеної в цій нормі, був циркуляр НКЮ від 27 грудня 1922 р. № 214 «Про провадження справ щодо порушення правил про охорону праці»⁹⁵. У циркулярі підкреслювалося,

що закріплення прав працюючих в умовах непу зумовлює необхідність високої пильності органів юстиції щодо порушників законів про працю і про охорону прав працюючих. Потрібно було, щоб профорганізації і держоргани з охорони праці підтримувались органами юстиції в їх постійній боротьбі з такими порушеннями і щоб кожен окремий працівник і працюючий міг захистити в суді свої права.

Однак заснована у відомчому порядку і лише в найбільш промислово розвинених губерніях трудова прокуратура дуже швидко завоювала авторитет серед трудящих і повну довіру профспілок. Тому наприкінці 1923 р. Президія ВУЦВК і РНК УСРР запропонували НКЮ і НКП УСРР підготувати проект постанови про запровадження трудової прокуратури⁹⁶.

Саме цю пропозицію мав на увазі НКЮ, зазначаючи у звіті за 1923–1924 рр., що «...для обслуговування трудових сесій НКЮ створюється особлива трудова прокуратура в складі прокуратури республіки, що має в першу чергу полегшити роботу трудових сесій»⁹⁷.

Незважаючи на це, Наркомпраці подав пропозицію про заснування такої прокуратури в його складі. Колегія НКЮ категорично заперечувала проти цього, вважаючи неправильним виділення трудової прокуратури із єдиної загальнодержавної системи прокурорських органів, тому що це суперечило б самій ідеї єдності і неподільності прокурорського нагляду. Постановою від 18 листопада 1924 р. Колегія НКЮ визнала недоцільним створення прокуратури з трудових справ як спеціалізованої організаційно-структурної ланки у відділі прокуратури НКЮ і в складі апарату губернських прокуратур.

Позицію НКЮ підтримав РНК УСРР. Це впливає з того, що державними планами роботи НКЮ і його місцевих органів на 1924–1925 рр., затвердженими постановою РНК від 14 лютого 1925 р. (протокол № 10/357), у галузі будівництва органів юстиції передбачалося заснування трудової прокуратури, яка діяла б спільно з профспілками і органами праці, але існувала як частина єдиної державної прокуратури⁹⁸.

Ідея Наркомюсту про місце трудової прокуратури була законодавчо закріплена в положенні «Про судоустрій УСРР» від 23 жовтня 1925 р.⁹⁹ Воно встановлювало, що для нагляду за трудовими справами в складі прокуратури республіки діє спеціальна *прокуратура з трудових справ* у вигляді VI підвідділу на чолі із завідуючим – помічником Генерального прокурора республіки, а при окружних прокурорах перебувають спеціальні по-

мічники з трудових справ. Помічник Генерального прокурора з трудових справ затверджувався за поданням Генерального прокурора. Його кандидатура погоджувалась з Наркомпраці і ВЦРПС. Прокурори з трудових справ центрального апарату республіки і помічники окружних прокурорів з трудових справ призначалися Генеральним прокурором республіки за погодженням їх кандидатур із Наркомпраці або з його місцевими органами і профспілковими організаціями відповідно (ст. 96).

Постановою РНК від 23 березня 1926 р. штати прокуратури республіки були доповнені підвідділом з трудових справ (VI підвідділ) у складі завідуючого – помічника Генерального прокурора республіки, двох прокурорів, секретаря і двох діловодів. Одночасно з цим були призначені завідуючий підвідділом з відповідним штатом працівників і помічники окружних прокурорів з трудових справ¹⁰⁰. Першим прокурором, який здійснював нагляд за виконанням трудового законодавства, був Ю.Я. Яковлев¹⁰¹.

Місцевий прокурор з трудових справ здійснював нагляд за законністю діяльності всіх місцевих органів Наркомпраці – відділів праці, страхкас та ін. Він міг бути присутнім на засіданнях і нарадах цих органів з правом дорадчого голосу, затребувати від них необхідні документи і дані, у тому числі копії постанов, циркулярів, розпоряджень, та інші документи для перевірки відповідності їх вимогам закону.

Прокурор з трудових справ при прокуратурі республіки був наділений такими ж правами щодо центральних і місцевих органів Наркомпраці. Крім того, разом з апаратом Наркомпраці він розробляв інструкції, циркуляри, накази та інші акти щодо розвитку законодавства про працю, а також перевіряв відповідність вимогам закону актів, підготовлених без його участі апаратом Наркомпраці.

Визнавши те чи інше розпорядження, постанову, циркуляр та інші акти незаконними, прокурор з трудових справ звертався з поданням до органу, який видав незаконний акт, про його скасування або зміну. У разі відмови виконати вимогу, що містилася в поданні, прокурор виносив протест на незаконний акт у вищій орган з вимогою його скасувати або змінити. Протести на дії і розпорядження місцевих органів праці подавалися в Наркомпраці, а незаконні акти Наркомпраці опротестовувалися прокуратурою республіки в Президію ВУЦВК або Раду народних комісарів УСРР.

Помічник Генерального прокурора республіки з трудових справ особисто або один із прокурорів з трудових справ при НКЮ брав участь у засіданнях примирливої камери і арбітражного

суду при Наркомпраці і робив свої висновки щодо справ, що розглядалися на них.

На трудову прокуратуру покладался також нагляд за укладанням колективних договорів і тарифних угод, за своєчасністю реєстрації їх в органах Наркомпраці і виконанням сторонами. Виявивши будь-які порушення в цій галузі, прокурор звертав на них увагу інспекторів праці і вимагав негайного усунення. У випадках злісного порушення наймачами, у тому числі керівниками державних підприємств і установ, колективних договорів або тарифних угод прокурор порушував дисциплінарне, адміністративне або кримінальне переслідування проти винних.

Трудовому прокурору направлялися всі скарги на дії і рішення органів Наркомпраці і соцстраху, на рішення конфліктних органів. Практикувалося також подання скарг прокурору на рішення і вироки суду у цивільних і кримінальних справах. Однак ці скарги могли бути подані і в установленому порядку. За скаргами, що надійшли на його адресу, прокурор приймав відповідні рішення: залишав скаргу без задоволення, або при наявності для цього підстав виносив протест, або притягав до відповідальності винних.

Судовий нагляд прокуратури з трудових справ поширювався як на цивільне, так і на кримінальне судочинство, як на цивільні, так і на кримінальні трудові справи. Зокрема, місцевий прокурор з трудових справ здійснював нагляд за провадженням дізнання і попереднього слідства. Органом дізнання з трудових справ були інспектори праці, а органом попереднього слідства – народні слідчі. Прокурор здійснював нагляд за їх діяльністю згідно з правилами, що встановлював КПК.

Вироки, що набрали чинності, і рішення суду у кримінальних і цивільних трудових справах могли бути опротестовані в порядку судового нагляду, крім Генерального прокурора республіки, прокурора і голови Верховного суду, також і прокурором з трудових справ. По лінії прокуратури з трудових справ здійснювався нагляд за виконанням вироків і рішень, які набрали чинності. Щодо посадових осіб і приватних підприємців, які ухилялися від виконання рішення суду, прокурор міг застосовувати примусові заходи, навіть до порушення кримінального переслідування і передачі винного суду.

Отже, прокуратура з трудових справ була самостійною ланкою в системі загальних органів прокуратури. На неї були покладені функції прокурорського нагляду за законністю лише в одній галузі трудових відносин.

Прокуратура з трудових справ в системі органів прокуратури УСРР була передбачена і положенням «Про судоустрій УСРР» від 11 вересня 1929 р.¹⁰²

Відповідною організаційно-структурною ланкою в центральному апараті і апаратах губернських, а потім окружних прокуратур була земельна прокуратура. Після запровадження двоступеневої системи управління і створення міжрайонних, міських і дільничних прокуратур функції земельної прокуратури разом з іншими прокурорськими функціями виконували дільничні прокурори та їх помічники. До обов'язків земельної прокуратури належав нагляд за дотриманням законності в діяльності судово-земельних комісій і землевпорядних установ. Термін «земельна прокуратура» вперше згадується у звіті прокурора республіки М.О. Скрипника I сесії ВУЦВК VIII скликання «Два роки діяльності прокуратури»¹⁰³. II сесія ВУЦВК IX скликання у постанові від 28 жовтня 1925 р. визнала за необхідне «...звернути особливу увагу на розгляд скарг селянства по лінії судово-земельної комісії і посилити участь прокуратури в роботі цих комісій, визнаючи доцільним виділення в складі прокуратури спеціальних прокурорів для нагляду за проходженням земельних справ» (п. 25)¹⁰⁴. Зазначені акти були покладені в основу циркуляра НКЮ від 3 червня 1926 р. «Про планомірний нагляд за судово-земельними і землевпорядними установами»¹⁰⁵. Прокурору АМСРР і всім окружним прокурорам було запропоновано виділити спеціальних помічників, які досконало знали основи радянської земельної політики і земельного права і були знайомі із сільським побутом, для здійснення планового нагляду за судово-земельними і землевпорядними органами. У центральному апараті для цього був організований VII підвідділ прокуратури республіки.

Земельна прокуратура в такому вигляді існувала до скасування округів і переходу на двоступеневу систему управління. У складі міжрайонних, міських і дільничних прокуратур, які були створені після ліквідації окружних прокуратур, спеціальної організаційно-структурної ланки для здійснення нагляду за судово-земельними і землевпорядними органами не було. У складі обласних прокуратур, організованих у 1932 р., були створені групи сільського господарства. Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 15 лютого 1930 р. «Про порядок вирішення земельних спорів»¹⁰⁶ особлива колегія вищого контролю земельних спорів і місцеві судово-земельні комісії були скасовані.

Відомо, що Конституція УСРР 1919 р., втілюючи прагнення досягти максимуму планомірності державної організації, ще

більше централізувала справу державного управління. Як результат, було створено єдиний постійно діючий орган, в якому зосереджувалась практично вся повнота державної влади, – ВУЦВК¹⁰⁷. Однак слід мати на увазі, що чинником, який вплинув на державний механізм УСРР, було *проголошення* 30 грудня 1922 р. на I Всесоюзному з'їзді Рад *створення СРСР*.

Конституційно-правове оформлення союзних відносин тривало до остаточного прийняття 31 січня 1924 р. II Всесоюзним з'їздом Рад Основного Закону (Конституції) СРСР, який суттєво обмежував суверенітет УСРР¹⁰⁸. Союзу були надані права приймати основи законодавства СРСР і республік, спочатку за певним переліком, а потім і без будь-яких обмежень.

Систематичне звуження нормотворчих можливостей республік, послідовне переведення багатьох галузей промисловості і будівництва у союзне підпорядкування, встановлення таких сфер державного і суспільного життя, в яких республіки взагалі не брали участі, перетворило СРСР, як правильно відзначив В.А. Чехович, в унітарну, жорстко централізовану державу на чолі із Й. Сталіним¹⁰⁹.

Така держава могла існувати лише за умови серйозних змін у правоохоронних органах, зокрема їх функціональних обов'язків, що вже було зазначено. Тому слід погодитися з І. Усенком, який вважає, що внаслідок таких дій як в УСРР, так і в СРСР органи суду, прокуратури, державної безпеки, внутрішніх справ, виправно-трудова установи перетворилися на слухняне знаряддя в руках партійно-державної верхівки¹¹⁰.

Процес своєрідної «сталінізації» каральних структур відбувався поступово і значною мірою зумовлювався політико-ідеологічними, а не правовими чинниками. Проте ряд деформаційних змін, таких, зокрема, як невиправдане розширення повноважень паралельних структур, їх жорстка централізація, дегуманізація і тоталітаризація їхньої діяльності, знайшли відповідне відображення у законодавстві. Тому суть перетворень зводилася до зміцнення ролі суду не як органу, що здійснює правосуддя, захищає законні права громадян, а як органу, що юридичними засобами забезпечує здійснення «генеральної лінії партії»¹¹¹.

Такий підхід до роботи правоохоронних органів яскраво підтверджує виступ «всесоюзного старости» М.І. Калініна 3 липня 1932 р. на урочистому засіданні з нагоди 10-річчя радянської прокуратури. Він сказав, що «...Револьюційна законність є одним із важелів для проведення відповідної політики. ...суд, прокуратура – це величезний важіль соціалістичного будівництва...

тому, безумовно, що важіль права, суворий важіль, має далеко не другорядне значення в успішному будівництві соціалізму... Чим ширше розмах соціалістичного будівництва, чим гострішою є класова боротьба, тим важливішим є значення революційної законності. ...вона є одним із найважливіших засобів зміцнення пролетарської диктатури, захисту інтересів робітників і трудящих селян та боротьби з класовими ворогами трудящих...»¹¹²

Норми Конституції УСРР, затвердженої 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнським з'їздом Рад, чітко підтверджували цю думку. Вони конкретизували перелік повноважень Всеукраїнських з'їздів Рад та досить чітко показували тенденцію до втрати республікою власного суверенітету. Наприклад, звужалося компетенція Всеукраїнського з'їзду Рад, не з повною віддачею працював ВУЦВК, в якому налічувалося 366 осіб. Характерним виявленням централізації влади і концентрації її практично в руках Й. Сталіна стало утворення 18 січня 1931 р. додаткового контрольного органу – Комісії виконання при РНК союзних республік¹¹³. Право давати вказівки щодо питань судової практики Верховним судам союзних республік, у тому числі УСРР, отримав Верховний Суд СРСР, а це, у свою чергу, суттєво обмежило самостійність УСРР. Не залишалась осторонь і прокуратура УСРР.

Ще Конституція СРСР 1924 р. віднесла до відання Союзу РСР прийняття основ законодавства в галузі кримінального і цивільного права, судоустрою і судочинства. Постановою ЦВК СРСР від 29 жовтня 1924 р. були прийняті Основи судоустрою¹¹⁴, а 31 жовтня 1924 р. – Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік¹¹⁵. У цих нормативних актах були закріплені як основні принципи організації, так і найважливіші норми, що визначали порядок діяльності прокуратури в галузі адміністративного і судового нагляду, обов'язкові для проведення в законодавчому порядку в усіх союзних республіках. Законодавство союзних республік повинно було видаватися відповідно до загальносоюзних Основ.

Водночас Основи не лише сформулювали головні завдання прокуратури, а й детально визначали її функції і структуру. Як і за законодавством, що діяло раніше, на чолі прокуратур союзних республік стояли народні комісари юстиції цих республік як прокурори республік (ст. 13 Основ судоустрою). Вказівкою про те, що всі прокурорські органи перебувають у винятковому підпорядкуванні прокурорів республік і діють на основі положень, прийнятих у республіках, підтверджувався також і принцип централізації прокуратури. Прокурори республік залишалися

підвідомчими тільки верховним органам влади своїх республік. Докладніше і ширше, ніж у колишніх положеннях про прокуратуру, були сформульовані функції прокуратури.

На прокуратуру в союзних республіках покладалися: а) «...нагляд на території даної республіки за законністю дій органів радянської влади, державних і громадських установ і приватних осіб; б) опротестування в порядку нагляду вироків, рішень і ухвал, які виносять суди даної республіки; в) безпосередній нагляд і нагляд за провадженням дізнання, розшуку і попереднього слідства у кримінальних справах; г) підтримка обвинувачення у кримінальних справах у суді; д) нагляд за виконанням вироків, за законністю утримання під вартою, за станом і діяльністю місць ув'язнення; е) захист інтересів держави і працюючих при розгляді цивільних справ» (ст. 14 Основ судоустрою).

23 жовтня 1925 р. II сесія ВУЦВК IX скликання затвердила положення «Про судоустрій УСРР»¹¹⁶. Необхідність його прийняття була обґрунтована як вимогою керівництва СРСР про приведення українського законодавства у відповідність до загальносоюзних Основ, так і побудовою всіх органів юстиції згідно з новим адміністративно-територіальним поділом республіки, прийнятим на Всеукраїнському з'їзді Рад, – триступеневою системою управління за схемою: центр – округ – район. Суть нової системи управління полягала в тому, що вся територія республіки в адміністративно-територіальному відношенні ділилася на округи і райони. Губернії і весь губернський апарат державної влади і державного управління скасовувалися.

Постановою РНК від 6 липня 1925 р. у порядку підготовки до введення в дію положення про суд були затверджені структура і штати НКЮ УСРР, окружних судів і окружних прокуратур¹¹⁷. Прокуратура республіки відповідно до цих актів була V відділом НКЮ. Прокурором республіки, як і за положенням «Про прокурорський нагляд» (1922), був народний комісар юстиції. Однак постановою від 6 липня 1925 р. йому вперше офіційно було присвоєно найменування Генеральний прокурор республіки.

Завідуючий відділом прокуратури був членом колегії Наркомюсту і старшим помічником прокурора республіки. До складу відділу входили п'ять підвідділів, уже сформованих на практиці і закріплених раніше прийнятим законодавством: 1) загальний; 2) адміністративного нагляду; 3) нагляду за слідством і дізнанням; 4) нагляду за органами ДПУ; 5) нагляду за судовими органами. На правах VI підвідділу в складі прокуратури респу-

бліки було створено слідчу частину і, як уже зазначалося, трудову прокуратуру, яка пізніше була скасована.

Така організаційна побудова органів прокуратури з деякими незначними змінами існувала до прийняття положення «Про судоустрій УСРР» від 11 вересня 1929 р., яке було затверджене в «рік великого перелому» постановою ВУЦВК і РНК УСРР і вносило зміни в організацію центрального апарату прокуратури республіки та в законодавчому порядку закріплювало передачу слідчого апарату в органи прокуратури як з погляду управління і нагляду за його процесуальною діяльністю, так і в адміністративному плані¹¹⁸. До прийняття положення 1929 р. КПК УСРР 1927 р. керувався ідеєю, за якою у порядку нагляду за попереднім слідством слідчі, за винятком апарату органів ДПУ, перебувають у віданні прокуратури. Відповідна організаційна перебудова була проведена відомчим актом – наказом НКЮ і Генерального прокурора республіки, за яким з 1 жовтня 1928 р. весь слідчий апарат органів НКЮ передавався у відання прокуратури¹¹⁹.

Генеральним прокурором республіки був народний комісар юстиції. У складі Наркомюсту діяв відділ прокуратури, який очолював старший помічник Генерального прокурора. Він був заступником наркома і здійснював безпосереднє керівництво діяльністю прокуратури республіки. Для керівництва відповідними галузями прокурорського нагляду були запроваджені посади помічника Генерального прокурора для нагляду: 1) за органами суду, слідства і дізнання (прокурор Верховного суду); 2) з трудових справ; 3) із земельних справ; 4) зі справ Державного Політичного Управління; 5) з адміністративних справ. У відділ прокуратури входили також прокурори колегій Верховного суду і прокурори НКЮ, підпорядковані окремим помічникам Генерального прокурора.

Місцевими органами прокуратури, як і за положенням «Про судоустрій» 1925 р., були прокуратура АМСРР і окружні прокурори. У зв'язку з передачею в органи прокуратури всього слідчого апарату на окружних прокурорів були покладені обов'язки щодо розробки і подання для затвердження окружними виконкомми і Наркомюстом проектів мережі камер народних слідчих і їх штатів, складання кошторисів на утримання народних слідчих за рахунок коштів місцевого бюджету і нагляду за своєчасним їх фінансуванням, витребування від них грошової, матеріальної та іншої звітності, а також керівництво діяльністю слідчих.

Окружні прокуратури були звільнені від обов'язків подавати звіти про свою діяльність окрвиконкомам. Цим була усунута деяка непогодженість колишнього законодавства щодо взаємовідносин органів прокуратури з відповідними виконавчими комітетами. Здійснюючи нагляд за дотриманням законності в діяльності виконкомів, вони зобов'язані були звітувати перед ними про свою роботу. Згідно з положенням 1929 р. окружні прокуратури зобов'язані були подавати звіти про свою діяльність лише в прокуратуру республіки. А окружним виконавчим комітетам подавалися доповіді про діяльність окрпрокуратур.

Подальші заходи щодо удосконалення організаційної побудови прокуратури були продиктовані постановою ЦВК і РНК Союзу РСР від 23 липня 1930 р. «Про ліквідацію округів»¹²⁰ і прийнятою на її виконання постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління»¹²¹. Цими постановами розподіл республіки на округи було скасовано, а окружні органи державної влади і державного управління ліквідовано. Замість округів були утворені 503 окремі адміністративно-територіальні одиниці, у тому числі АМСРР, 18 міст республіканського підпорядкування і 484 райони. Усі центральні органи державної влади і державного управління, усі наркомати і центральні установи співпрацювали з відповідними міськими і районними органами. Винятки були допущені тільки щодо органів юстиції, ДПУ і НК у військових і морських справах.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 29 вересня 1930 р. «Про реорганізацію місцевих органів юстиції УСРР»¹²² всі окружні органи юстиції, у тому числі прокуратури, були ліквідовані, а замість них організувались і з 1 жовтня 1930 р. розпочали діяльність міжрайонні, міські і дільничні прокуратури. Вони на рівних умовах підпорядковувались прокуратурі республіки і під її безпосереднім керівництвом виконували функції прокурорського нагляду в межах міжрайсудів, які їх обслуговували, міст і дільниць відповідно. Мережа і типові штати цих прокуратур були встановлені постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. «Про типові штати місцевих органів суду і прокуратури»¹²³.

Міжрайонні прокуратури були організовані в дев'ятьох містах – Харкові, Києві, Одесі, Дніпропетровську, Сумах, Полтаві, Житомирі, Сталіно і Вінниці. Розглянута реформа органів юстиції УСРР у 1930 р. районних прокуратур не передбачала. У сільських місцевостях усі прокуратури обслуговували, як правило, три адміністративно-територіальні райони, а після запровадження

обласного розподілу – від двох до чотирьох районів, однак називалися ці прокуратури не міжрайонними, а дільничними і залишалися при міжрайонних судах.

Постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. були затверджені штати, загальні для міжрайонних судів і прокуратур, за якими передбачалося 9 міжрайонних прокурорів, 18 старших помічників і 36 помічників міжрайонних прокурорів. У штатах усіх міжрайонних прокуратур було по два старших помічники з судового і з адміністративного нагляду. Кількість помічників міжрайонних прокурорів була встановлена залежно від обсягу роботи кожної прокуратури: у Київській прокуратурі – 7 помічників, у Харківській – 6, в Одеській – 5, у Дніпропетровській – 5, у Сумській – 2, в інших чотирьох прокуратурах – по 3 помічники. Для Харківської, Київської, Дніпропетровської і Сталінської прокуратур було передбачено по два старших слідчі, а для інших прокуратур – по одному. Всього для дев'яти міжрайонних прокуратур було передбачено штатами 76 посад оперативних працівників, у тому числі 63 прокурорських і 13 старших слідчих.

Певне навантаження у виконанні поставлених завдань лягло на міські прокуратури, що були створені в інших дев'яти містах республіканського підпорядкування – Зінов'євську, Кременчузі, Херсоні, Запоріжжі, Бердичеві, Дмитровську, Миколаєві, Луганську і Маріуполі. Штатами міських прокуратур було передбачено 9 міських прокурорів і 11 помічників, тобто 20 оперативних працівників (33,44%), і 40 технічних працівників (66,56%).

Діяльність дільничних прокуратур поширювалася на 484 райони республіки. Кожна з них обслуговувала, як правило, по три адміністративні райони відповідно до дислокації, що затверджувалася НКЮ за узгодженням із Народним комісаріатом робітничо-селянської інспекції (НК РСІ), і виконувала всі функції прокурорського нагляду. Усі райони ділилися на три категорії. До першої категорії належали 322 райони, до другої – 112 і до третьої – 50 районів.

Дільничні прокуратури першої і другої категорій діяли в складі прокурора і трьох технічних працівників. Для обслуговування 434 районів було організовано 145 дільничних прокуратур першої і другої категорій із загальним штатом 580 працівників, у тому числі 145 прокурорів (25%) і 435 технічних працівників (75%). Для обслуговування 50 районів третьої категорії було організовано 17 дільничних прокуратур у складі прокурора, його помічника і п'ятьох технічних працівників, із

загальною кількістю 119 штатних одиниць, у тому числі 34 прокурорів (35%) і 85 технічних працівників (65%).

На цей штат дільничних прокуратур (179 одиниць) було покладено величезний обсяг роботи: забезпечення нагляду за законністю діяльності 484 районних виконавчих комітетів і їх відділів, великої кількості сільрад і різних господарських органів, громадських організацій, підприємств і посадових осіб. Не менш значним був і обсяг роботи дільничних прокурорів у галузі судового нагляду.

На відміну від органів прокуратури, камери народного суду, народних слідчих і судових виконавців постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 29 вересня 1930 р. були організовані в кожному адміністративному районі. Народні суди першої і другої категорій були організовані у складі одного нарсудді і одного судового виконавця, а нарсуди третьої категорії – у складі двох, іноді трьох і більше народних суддів і відповідної кількості судових виконавців. Камери народних слідчих в усіх районах діяли в складі одного народного слідчого.

Отже, тільки в галузі судового нагляду зазначеному штату дільничних прокуратур була піднаглядна діяльність понад 534 народних суддів, 484 народних слідчих і така ж кількість судових виконавців.

Слід мати на увазі також, що, незважаючи на передачу слідчого апарату в органи прокуратури, народні слідчі, як і раніше, утримувалися на кошти місцевого бюджету, призначалися на посади і звільнялися районними виконавчими комітетами і міськими радами за поданням відповідних прокурорів. У зв'язку з цим на прокурорів покладалась і робота з добору і комплектування кадрів слідчих. Оскільки мережа міських і дільничних прокуратур не збігалася з мережею камер народних слідчих, не збігалось і їх місцеперебування. У зв'язку з цією постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. міським радам і районним виконавчим комітетам було доручено розмістити камери народних слідчих, суддів і судових виконавців в одному приміщенні. З цих причин навіть особисті контакти прокурорів і їх помічників з народними слідчими були в більшості випадків складними. Варто зважати і на те, що, хоча КПК УСРР 1927 р. відніс нагляд за діяльністю органів дізнання в галузі розкриття злочинів і розслідування кримінальних справ до компетенції слідчого, нагляд за всією адміністративною діяльністю цих органів здійснювала, як і раніше, прокуратура.

Відповідно до зазначених актів відбулася перебудова організаційної структури і методів роботи прокуратури. Однак місцеві

органи прокуратури через велику їх кількість і розпорошеність не одержували систематичної допомоги від республіканського центру. Тільки для обстеження і ревізій майже 200 дільничних, міських і міжрайонних прокуратур центральний апарат прокуратури республіки повинен був мати у своєму розпорядженні велику кількість ревізорів та інспекторів-обслідувачів. До того ж кількісно він майже не змінився. Якщо центр не здійснює систематичного і постійного нагляду і прямого управління діяльністю численого периферійного апарату, то це призводить до негативних наслідків та позначається на керівництві в інших галузях державної діяльності.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР 3 лютого 1931 р. «Про реорганізацію районів УСРР»¹²⁴ було розформовано 119 районів, що зумовило і необхідність реорганізації мережі місцевих органів юстиції та їх штатів. Постановою НКЮ від 13 лютого 1931 р. була затверджена нова дислокація дільничних прокуратур¹²⁵. У Вінницькому секторі із загальною кількістю 46 районів було створено 16 дільничних прокуратур; у Житомирському секторі (42 райони) – 14 дільничних прокуратур; у Дніпропетровському секторі (39 районів) – 14 прокуратур; у Київському секторі (65 районів) – 21 прокуратуру; в Одеському секторі (44 райони) – 15 прокуратур; у Полтавському секторі (37 районів) – 13 прокуратур; у Сумському (25 районів) – 10 прокуратур; у Сталінському секторі (40 районів) – 16 прокуратур і в Харківському секторі (24 райони) – 9 дільничних прокуратур. Окремі прокурори обслуговували по два, три і більше районів. Всього 128 прокуратур обслуговували 362 райони.

1 березня 1931 р. поділ дільничних прокуратур на категорії, який встановлювався постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р., скасовувався постановою Президії ВУЦВК «Про зміни в мережі місцевих органів юстиції УСРР»¹²⁶. Штатні розписи передбачали тепер для всіх прокуратур посади дільничного прокурора і його помічника. Для прокуратур з дільницею до трьох районів і більше передбачалося чотири технічні працівники, а для прокуратур, які обслуговували два райони, – три технічні працівники. Усього для обслуговування 362 збережених районів було організовано 128 дільничних прокуратур, із яких 94 прокуратури обслуговували три і більше районів, а 34 – по два райони. Загальний штат дільничних прокуратур складався із 734 штатних одиниць, у тому числі 256 дільничних прокурорів і їх помічників (34,88%) і 478 технічних працівників (65,12%). Також були створені і виділені транспортна¹²⁷ і водно-транспортна прокуратури¹²⁸. Штати

міжрайонних і міських прокуратур не змінилися. Однак колишня Криворізька дільнична прокуратура була перетворена в міську прокуратуру. Загальна кількість відповідальних працівників міжрайонних, міських і дільничних прокуратур становила 492 (34,60%), а кількість технічних працівників – 930 (65,40%).

Слідчі камери і камери народних суддів та судових виконавців, як і раніше, зберігалися в усіх адміністративних районах. Тому кількість піднаглядних прокуратурі народних слідчих і народних суддів залишалася досить значною. Об'єктів адміністративного нагляду було ще більше. Усе це спричинило велике навантаження на працівників низового апарату органів прокуратури. Негативно позначалося на роботі органів прокуратури, як і органів державного управління, відсутність середньої ланки в апараті, через який центральні органи могли б управляти діяльністю низових ланок.

Слід зазначити, що робота органів прокуратури поліпшилася після створення на території України п'яти областей: Харківської – у складі 82 адміністративно-територіальних одиниць, Київської – у складі 100 одиниць, Вінницької – у складі 71 одиниці, Дніпропетровської – у складі 54 одиниць і Одеської – у складі 50 одиниць. 17 промислових районів Донбасу залишалися спочатку у віданні центру¹²⁹, однак уже 2 липня 1932 р. була утворена Донецька область¹³⁰, а 15 жовтня 1932 р. – Чернігівська область¹³¹.

У зв'язку з цим 20 травня 1932 р. ВУЦВК прийняв Постанову «Про зміни в організації органів юстиції УСРР»¹³², якою в перших п'яти областях були створені обласні суди і обласні прокуратури, а трохи пізніше – у Сталінській і Чернігівській областях¹³³. Юрисдикція прокуратур, на відміну від міжрайонних, поширювалася на територію відповідних областей у цілому. Їм були підвідомчі і піднаглядні всі міські і дільничні прокуратури.

Одночасно з утворенням областей були ліквідовані деякі райони в Донбасі і один район у Київській області. Водночас межі областей у ряді випадків розділяли дільниці прокуратур, включаючи різні райони однієї прокурорської дільниці до складу двох, а іноді і трьох областей. Це зумовило необхідність перегляду мережі дільничних прокуратур, на що вказувалось у циркулярі НКЮ від 11 лютого 1932 р. «Про зміну мережі дільничних прокуратур і нарсудів у зв'язку з ліквідацією декількох районів і переходом на обласну систему»¹³⁴.

Принципових змін у низовій ланці прокурорських органів не відбулося. Прокуратури, як і раніше, залишалися дільничними.

Деякі з них обслуговували по три і навіть більше районів, деякі – по два. Вперше з'явилися прокуратури, сфера діяльності кожної з яких охоплювала тільки один адміністративний район. Однак районних прокуратур, які були організовані в РСФРР та інших республіках, в Українській СРР не було. Вони були створені і практично організовані постановою ВУЦВК і РНК від 21 березня 1934 р. з 1 січня 1934 р.¹³⁵ З одного боку, це давало можливість економити кошти на утримання низового апарату, а з іншого – істотно ускладнювало роботу дільничних прокуратур і спричиняло деякі незручності для контактів з іншими державними органами¹³⁶.

Циркуляром НКЮ від 13 лютого 1932 р. «Про структуру і функції обласних органів НКЮ»¹³⁷ на обласні прокуратури було покладене здійснення прокурорського нагляду на території області, у тому числі функції організації, керівництва та інструктування дільничних і міських прокуратур, народних і старших слідчих, а також оперативне керівництво їх діяльністю і розгляд скарг на їх дії і рішення. Ці прокуратури були підпорядковані обласним прокурорам як в оперативному, так і в адміністративному плані. Обласному прокурору було надане право вживати до міських і дільничних прокурорів та їх помічників заходів дисциплінарного впливу за підпорядкованістю. На обласних прокурорів були покладені всі функції прокурорського нагляду в обласних центрах, оскільки міські прокуратури не були створені. Цей недолік в організації прокуратури незабаром був виявлений і усунутий рішенням Колегії НКЮ.

Отже, переваги дільничної системи побудови прокуратури, що пов'язані з близькістю до населення, доповнювалися зручностями керівництва її діяльністю з боку обласної прокуратури.

Обласний прокурор призначався безпосередньо Генеральним прокурором республіки. Заступники, старший помічник і помічники обласного прокурора призначалися Генеральним прокурором республіки як безпосередньо, так і за поданням обласного прокурора.

Поділ прокурорського нагляду на адміністративний і судовий було скасовано. Галузі прокурорської діяльності вперше були визначені відповідно до найважливіших галузей державного, господарського і культурного будівництва, які обслуговувалися прокуратурою. Цьому поділу відповідала і структурна побудова апарату обласної прокуратури, у складі якої були групи: 1) виробництва, праці і постачання; 2) сільського господарства; 3) комунального господарства; 4) соціально-побутова; 5) радянського будівництва; 6) нагляду за ДПУ.

При Харківській, Київській і Дніпропетровській прокуратурах, як і під час існування в цих містах міжрайонних прокуратур, були створені транспортні лінійні прокуратури. Прокурори груп вважалися помічниками обласного прокурора і розподілялися за його розпорядженням залежно від обсягу роботи кожної групи.

Група виробництва, праці і постачання виконувала функції колишньої трудової прокуратури. Однак особливий порядок призначення трудових прокурорів положенням «Про судоустрій» УСРР 1931 р., як уже було зазначено, не передбачався¹³⁸.

Кожна із зазначених груп здійснювала прокурорські функції у відведеній їй галузі методами як адміністративного, так і судового нагляду на всіх стадіях кримінального і цивільного процесу.

Слід зазначити, що в роботі з кадрами в органах юстиції в період роботи за двоступеневою системою управління були серйозні недоліки. IV пленум Всеукраїнського комітету профспілки працівників державних установ (ВУК ПДУ) у постанові від 25 грудня 1932 р. констатував «...незадовільну роботу органів юстиції і профспілкових організацій у частині підготовки і перепідготовки кадрів, поширення масової виробничо-технічної освіти і теоретичного озброєння працівників юстиції». Пленум звернув увагу на «...значну плінність кадрів працівників юстиції, особливо слідчого і технічного апарату»¹³⁹.

Уже перші півроку діяльності обласних прокуратур показали, що організація їх мала позитивні результати і сприяла виконанню господарсько-політичних завдань в областях, забезпечила оперативне керівництво низовими органами юстиції.

Однак, як зазначала колегія Наркомюсту в постанові від 26 липня 1932 р., «...якщо сама організація обласних органів юстиції дала деякі позитивні результати, то структура цих органів виявила ряд окремих недоліків і недосконалостей, що вимагають виправлення»¹⁴⁰. Основним недоліком була відмова від формування апарату обласної прокуратури і розподілу функціональних обов'язків за галузями прокурорського нагляду. Пристосування апарату до відповідних галузей господарства і об'єднання окремих функцій як адміністративного, так і судово-слідчого нагляду призвели до того, що «...вони були розпорошені за галузями господарського будівництва, причому в одних випадках увага приділялася в основному розвитку методів адміністративного нагляду за рахунок судового, а в інших – навпаки. Отже, ця система не забезпечила рівномірного розвитку і використання обох методів прокурорського нагляду»¹⁴¹.

Іншим організаційним недоліком побудови апарату обласної прокуратури було виконання ним функцій міської прокуратури в обласному центрі.

З урахуванням цих недоліків структуру обласних прокуратур було змінено. У їх апараті створили: 1) сектор судово-слідчого нагляду; 2) сектор адміністративного нагляду; 3) сектор праці і виробництва; 4) прокуратуру з нагляду за ДПУ; 5) транспортну прокуратуру.

Судово-слідчий і адміністративний нагляд здійснювався відповідними секторами за правилами і в порядку, передбаченими для відповідних відділів колишніх губернських і окружних прокуратур. Сектор праці і виробництва, на відміну від колишньої трудової прокуратури, здійснював лише адміністративний нагляд за відведеною йому галуззю діяльності. Функції прокуратури з нагляду за ДПУ і транспортної прокуратури залишалися незмінними.

Сектор судово-слідчого нагляду розподілявся на дві групи: 1) нагляду за судом; 2) нагляду за органами розслідування. Сектор адміністративного нагляду – на три групи: 1) сільського господарства; 2) промисловості, постачання і комунального господарства; 3) радянського будівництва і соціально-побутову. Судово-слідчий нагляд мав забезпечити дотримання законності в діяльності органів попереднього розслідування і суду, який здійснювався відповідно до вимог КПК і ЦПК. Адміністративний нагляд прокуратури забезпечував законність у діяльності місцевих органів державної влади і державного управління, господарських органів і громадських організацій і здійснювався відповідно до наказу прокуратури в галузі адміністративного нагляду від 1 вересня 1932 р.¹⁴²

Розмежування компетенції секторів адміністративного і промислового нагляду, з одного боку, і сектору судово-слідчого нагляду, з іншого – здійснювалося за такими правилами. Якщо в результаті адміністративних (загальнонаглядових) перевірок і обстежень приймалась постанова про порушення кримінальної справи, вона з усіма матеріалами направлялася у сектор судово-слідчого нагляду, який доручав розслідування справ відповідному органу і здійснював нагляд як за його розслідуванням, так і за розглядом у суді. Якщо представники сектору судово-слідчого нагляду висловлювали незгоду з прокурором адміністративного нагляду в частині обґрунтованості порушення кримінальної справи, суперечку вирішував обласний прокурор або його заступник. Якщо необхідно було подати позов у порядку цивільного судочинства, прокурор адміністративного нагляду

виносив лише відповідну постанову. Складання позовної заяви і підтримка позову в суді були обов'язками одного з прокурорів сектору судово-слідчого нагляду.

Міські прокуратури були створені в усіх обласних центрах як апарат для виконання функцій прокурорського нагляду. Вони ділилися на групи: 1) слідчо-судового нагляду; 2) праці; 3) провадження і адміністративного нагляду. Структури цих груп відповідали структурам аналогічних груп апарату обласної прокуратури.

У складі об'єданого технічного і друкарського бюро за узгодженням з головою обласного суду і обласного прокурора виділялася група технічних працівників і друкарок для обслуговування обласного суду¹⁴³.

Об'єднані організаційно-інструкторський відділ, відділ кадрів, бухгалтерія, господарська частина і загальні наради працівників обласного суду і обласної прокуратури зберігалися¹⁴⁴. Для постійної роботи в групі з контролю за виконанням направлявся один з інспекторів організаційно-інструкторського відділу, який повністю звільнявся від усіх інших обов'язків¹⁴⁵.

Прокуратура СРСР утворена 20 червня 1933 р., унаслідок чого самостійність прокуратури УСРР була суттєво обмежена¹⁴⁶.

Отже, обласна прокуратура мала всі переваги в організації апарату за основними галузями прокурорського нагляду (судово-слідчий і адміністративний нагляд) і вузької спеціалізації окремих працівників не лише за цими галузями, а й за найважливішими напрямками господарського будівництва і державного управління. А це було дуже важливо в умовах докорінних суспільно-економічних перетворень на селі у зв'язку з колективізацією сільського господарства і великим промисловим будівництвом у місті. Нова організаційна структура обласних прокуратур була серйозним кроком на шляху до подальшого удосконалення організаційних форм прокурорських органів і прокурорського нагляду в цей період. Право впливати на структуру і кількісний склад прокуратури УСРР отримала прокуратура СРСР.

Важливе значення для остаточного формування системи низових органів прокуратури мала постанова ВУЦВК і РНК від 21 березня 1934 р. «Про організацію районних прокуратур УСРР»¹⁴⁷. Ніби підбиваючи підсумки реорганізації цієї системи з моменту прийняття положення «Про судоустрій» 1931 р., «...на зміну ст. 149 цього положення, ВУЦВК і РНК встановили, що місцевими органами прокуратури є: а) прокуратура АМСРР; б) обласні прокуратури; в) у містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконавчим комітетам або центру, – міські прокуратури; г) в

областях, де створені округи, – окружні прокуратури; д) в районах – районні прокуратури. При цьому районні прокуратури створювалися замість колишніх дільничних з метою поліпшення нагляду за здійсненням революційної законності і зміцнення органів прокурорського нагляду»¹⁴⁸.

4 червня 1934 р. постановою ВУЦВК і РНК «Про органи юстиції Старобільського округу»¹⁴⁹ були створені окружний суд і окружна прокуратура, до того ж остання – на організаційних засадах, встановлених для обласних прокуратур, із наданням їй у межах округу всіх оперативних прав обласної прокуратури. Водночас в адміністративно-організаційному і оперативному плані Старобільська окружна прокуратура була підпорядкована Донецькій обласній прокуратурі¹⁵⁰.

Постановою ВУЦВК від 4 травня 1935 р.¹⁵¹ «...у складі Київської області були створені два прикордонних округи: Коростенський, до якого входило 9 районів, і Новоград-Волинський (6 районів), а у Вінницькій області – п'ять округів: Кам'янець-Подільський (6 районів), Проскурівський (9 районів), Подільський (9 районів), Могилів-Подільський (6 районів) і Шепетівський (10 районів). Постановою РНК від 26 червня 1935 р. у всіх зазначених округах були засновані окружні прокуратури для нагляду за адміністративними органами»¹⁵². Штатами цих прокуратур були передбачені посади прокурора і його помічника. Крім нагляду за діяльністю органів державної влади і державного управління відповідних округів, до відання окружних прокуратур належав нагляд за прикордонними органами НКВС. Окружні суди в усіх цих округах не були засновані. Прокурорський нагляд за обласними, міськими і районними органами дізнання і органами юстиції здійснювали відповідні обласні, міські і районні прокуратури, створені на той час в УСРР за належністю.

6.2. Функції прокуратури

Як уже зазначалося, обговорення питання функціональних обов'язків прокуратури з моменту її створення не припинялося. Проведене дослідження свідчить, що коло функціональних обов'язків прокуратури збільшувалося тоді, коли це було потрібно політичній владі. Тому і сьогодні тривають дискусії про місце прокуратури в системі розподілу влади. Особливо загострилися вони в 2001 р., коли закінчувався строк дії «Перехідних положень» Основного Закону України.

Деякі «реформатори» взагалі пропонують ліквідувати прокуратуру, а її функції передати іншим органам. Слід нагадати, що це вже було. 22 листопада 1917 р. після захоплення більшовиками влади в Росії декретом РСФРР «Про суд»¹⁵³ були ліквідовані всі судові установи, а також інститути прокурорського нагляду, присяжних і приватної адвокатури. Державні органи обвинувачення і нагляду фактично були розпущені. Однак з часом загальнополітична обстановка загострилася: судову трибуну використовували всі, хто хотів, і часто не на користь більшовицькій владі.

Про революційну законність у суді ніхто і не згадував, оскільки вона насаджувалася силою. Навіть В.І. Ленін зрозумів, що припустився великої помилки, ліквідувавши державні судові органи, у тому числі прокуратуру. Тому через п'ять років постановою ВУЦВК від 22 червня 1922 р. система органів прокуратури була відновлена з наданням їй функцій нагляду за виконанням законів і кримінального переслідування¹⁵⁴. Так прокуратура стала основним державним органом, який обстоював вимоги більшовицької влади.

Прийняте 28 червня 1922 р. положення «Про прокурорський нагляд в УСРР» детально не відображало функції органів прокуратури. Проте функції прокурора республіки були більш-менш деталізовані і поділялися на три основні напрямки:

- 1) прокурор республіки мав наглядати за законністю діяльності всіх народних комісаріатів та інших центральних установ і організацій. У випадку невідповідності постанов і ухвал цих органів нормам закону він мусив вносити пропозиції про їх скасування чи зміну. Положення містило в загальному вигляді процедуру таких дій. Прокурор республіки мав право опротестовувати незаконні постанови і розпорядження зазначених органів у Раднаркомі і Президії ВУЦВК на предмет їх скасування, але протест не призупиняв дію опротестованого рішення;
- 2) на прокурора покладалися «...керівництво і нагляд за діяльністю помічників прокурора республіки, а також прокурорів та їх помічників на місцях і дача їм роз'яснень і вказівок з усіх питань, що виникають в їх діяльності»;
- 3) закон надавав йому права на свій розсуд безпосередньо виконувати функції будь-якого підпорядкованого прокурора.

Обов'язки прокурорів на місцях були окреслені ще менш детально (ст. 10): «а) входити з поданнями у виконкомі про скасування або зміну виданих ними або підпорядкованими їм

органами неузгоджених із законом розпоряджень і постанов; б) опротестовувати вищезазначені розпорядження і постанови через прокурора республіки в Раднарком або Президію ВУЦВК...» Отже, і тут підкреслювалося, що система органів прокуратури будувалась централізовано, і, на наш погляд, це було правильним рішенням, оскільки проведення лінії на єдність відповідності дій законам, законності як принципу і режиму правової реальності одночасно означало і реалізацію курсу на зміцнення централізаторських засад у діяльності державного апарату в цілому.

Положення передбачало і певні форми здійснення адміністративного нагляду як невід'ємної складової сьогоденішнього загального нагляду. Прокурор мав право бути присутнім на всіх засіданнях місцевих виконкомів з правом дорадчого голосу (ст. 11).

Окремою статтею визначалася функція органів прокуратури УСРР у галузі боротьби зі злочинністю (ст. 12): вони мали право порушувати судове переслідування проти посадових і приватних осіб. Підставою для цього могли бути як скарги і заяви громадян та посадових осіб, так і рішення органу прокуратури.

Цікавим у цьому плані є приклад з діяльності прокурора Київської губернії Михайла Васильовича Михайлика, єдиного, до речі, з 12 губернських прокурорів України, який мав вищу юридичну освіту.

7 червня 1923 р. Голова Раднаркому УСРР Християн Раковський та народний комісар освіти Дмитро Затонський підписали «Інструкцію про порядок охорони та використання майна Києво-Печерської лаври». Як зазначалося в документі, «все, що залишалося після конфіскації, переходило у користування Народному комісаріату освіти Української республіки»¹⁵⁵.

Друкарню лаври вирішили передати Українській академії наук, інше майно – міському відділу соціального забезпечення. А в деяких приміщеннях святині влаштували «інвалідне містечко». Збереглося багато свідчень про те, як учасники громадянської війни 1918–1922 років (у документах зазначалося – «інваліди – учасники бойових дій Червоної Армії») дозволяли собі святотатство, знищували майно – книги, ікони та мозаїку. Було понівечено могили на лаврському кладовищі Різдва (колишні червонофлотці влаштували там туалет під відкритим небом). Міць кулаків бійців Червоної Армії відчували на собі і монахи монастиря...

Беззаконня і святотатство тривали. Люди обурювалися, писали скарги, у тому числі в прокуратуру. Щоб припинити блюзнірство, втрутився губернський прокурор. Проте це не допомогло – вояковничі атеїсти і далі глумилися над святинєю України¹⁵⁶.

У 1926 р. в Києво-Печерській лаврі створили «музейне містечко». В оперативному плані Лаврського музею зазначалося, що це зроблено, аби «відібрати від «самовольних захватчиков» інвалідної артлі Мазепинську вежу».

До повернення церковних цінностей, викрадених у Лаврі матросами-більшовиками та червоногвардійцями, взялися наукові співробітники музею. У квітні – жовтні 1926 р. вони організували кілька екскурсій по Україні для вилучення в атеїстів награбованих художніх, історичних і культурних цінностей.

Завдяки громадянській позиції, сумлінню та відданості професійній справі працівники музею зробили те, що було найпершим обов'язком київського прокурора, який так і не припинив розграбування відомої на весь світ святині – Києво-Печерської лаври.

Окремо виділялися завдання щодо боротьби зі злочинністю шляхом нагляду за здійсненням дізнання і попереднього слідства.

На цьому зупинимось докладніше. Прокурорський нагляд за законністю діяльності органів дізнання по боротьбі зі злочинністю був елементом судового нагляду, оскільки регулювався кримінально-процесуальним правом.

Кримінально-процесуальний кодекс (далі – КПК) УСРР 1922 р.¹⁵⁷ систематизував усі норми, що регулювали порядок кримінального судочинства, і чітко встановив перелік органів дізнання, визначив їх завдання і характер взаємовідносин із слідчим, прокурором і судом, детально регламентував порядок їх діяльності щодо розслідування злочинів і викриття винних. До органів дізнання належали: 1) міліція і карний розшук; 2) Державне політичне управління (ДПУ), а також податкова, продовольча, санітарна, технічна, торгова і трудова інспекції у справах, віднесених до їх відання; 3) урядові установи і посадові особи у справах про проступки, що підлягали дисциплінарному стягненню, які могли проводити дізнання протягом трьох діб, після чого справа передавалася за підсудністю або направлялася в адміністративному порядку (ст. 102 КПК). На органи дізнання покладалося завдання «...збереження слідів злочину і позбавлення підозрюваного можливостей сховатися» (ст. 103 КПК).

Прокурорський нагляд за органами дізнання в УСРР регулювався також положенням «Про прокурорський нагляд» (1922), яке покладало на прокуратуру «безпосередній нагляд за діяльністю органів дізнання... в галузі розкриття злочинів» (п. «б» ст. 2). Інструкція прокуратурі від 10 вересня 1922 р. пояснювала

цей обов'язок прокуратури тим, що «...найближче в цьому значенні нагляд і керівництво покладається на дільничних помічників прокурора, яким рекомендувалося бути присутніми при провадженні дізнань і керувати ними, але не виконувати особисто слідчих дій. При цьому як прокурори, так і їх помічники зобов'язані стежити за точним і правильним виконанням вказівок, які викладені в існуючих інструкціях для співробітників міліції і карного розшуку по дослідженню і виявленню злочинів» (§ 11 Інструкції). КПК 1922 р. встановив, що при здійсненні нагляду за органами дізнання прокурор має право в будь-який момент знайомитися з усіма матеріалами справи, давати вказівки органам дізнання і пропонувати їм проводити ті чи інші дії. Скарги на дії органів дізнання подавалися прокурору і ним же вирішувалися по суті (ст. 109).

Крім зазначених прав, прокурору належало також право перевірки обґрунтованості пропозицій органів дізнання про припинення провадження усіх дізнань, за якими в досліджуваному діянні не встановлено ознак злочину або не виявлено винних, і пропозицій про направлення до суду справ про злочини, за які законом передбачене покарання – понад один рік позбавлення волі (пункти 1 і 3 ст. 107 КПК). Отримавши в порядку ст. 107 КПК (1922 р.) матеріали дізнання, прокурор перевіряв, чи достатньо вивчена справа, і залежно від результатів перевірки або направляв її для провадження додаткового дізнання чи попереднього слідства, або припиняв справу за наявності підстав, зазначених у статтях 4 і 206 КПК, або виносив постанову про віддання обвинувачуваного до суду. Постанова прокурора про припинення справи могла бути оскаржена сторонами в суді, якому підсудна справа, протягом семи діб з моменту її оголошення (ст. 226 КПК). Постанову про віддання до суду прокурор направляв разом із справою в суд за підсудністю. Вона заміняла обвинувальний висновок і повинна була задовольняти ті самі вимоги, що і обвинувальний висновок (ст. 228 КПК). У постанові зазначали прізвище, ім'я й по батькові обвинувачуваного, його вік, колишню судимість, рід занять і класову належність, мотиви, місце, час вчинення злочину та інші ознаки діяння, якщо вони встановлені дізнанням, а також юридичну кваліфікацію злочину. До постанови додавався список осіб, щодо яких справа виділена або припинена, і осіб, які підлягали виклику в судове засідання. Водночас постанова прокурора про віддання до суду була, як впливає з її назви, і актом про віддання обвинувачуваного до суду. Справа з такою постановою, якщо з нею згоден суддя, у

розпорядницьке засідання не подавалася, а призначалася для слухання в судовому засіданні (ст. 238 КПК). Копія постанови прокурора про віддання обвинувачуваного до суду, як і копія обвинувального висновку, вручалась підсудному не менше ніж за три доби до розгляду справи по суті (ст. 249 КПК).

У ході перевірок у порядку судового нагляду працівники прокуратури постійно відзначали низький рівень підготовки працівників міліції і відсутність спеціальної підготовки у співробітників карного розшуку. Так, у звіті Подільського губпрокурора за 1922–1923 рр. зазначалося, що «...ознайомлення з органами дізнання дало дуже негативні результати. Про будь-яке знайомство з вимогами КПК про порядок провадження дізнання не було й мови. Особовий склад співробітників у більшості випадків виявлявся зовсім не підготовленим до виконання своїх обов'язків з розкриття злочинів і, що дуже важливо, не мав необхідних моральних якостей. Вкрай низький рівень технічної підготовки керівників зводив нанівець боротьбу зі злочинністю, яка постійно зростала. Загальним явищем було розбазарювання існуючих речових доказів. Канцелярія працювала погано, діловодство майже не велося. Про систематизацію і планування роботи, використання вказівок центру щодо розкриття злочинів, реєстрацію соціально небезпечних елементів та виконання інших розпоряджень щодо розшуку не було і мови. Спочатку були випадки, коли органи дізнання не лише відмовлялися виконувати розпорядження і вказівки осіб прокурорського нагляду про порядок провадження дізнання, але негативно, і навіть з обуренням, реагували на «вторгнення прокуратури в їх роботу»¹⁵⁸.

Помічник Харківського губпрокурора по Ізюмському округу Н.С. Топорін, оцінюючи роботу карного розшуку, у своєму звіті резюмував: «Переконуюся, що настав момент скасування в окрузі апарату карного розшуку і організації столів розшуку при міліції, тому що, крім злочинів і дискредитації радянської влади, ці органи нічого не дають. Підтвердженням цього є те, що за останні два роки вже четвертий склад карного розшуку йде під суд»¹⁵⁹.

Тому пізніше циркуляром НКЮ від 5 грудня 1924 р. № 154 «Про здійснення нагляду за органами дізнання» місцевим органам прокуратури було запропоновано «...встановити нагляд за всіма справами, які є у провадженні органів дізнання», для чого вести спеціальну книгу нагляду за цими справами¹⁶⁰.

КПК УСРР 1927 р. створив стадію попереднього розслідування подібно до системи судових установ із трьох ланок – про-

курора, слідчого і органів дізнання. Відмінність полягала в тому, що судова система будувалася за принципом інстанційності, за яким вища інстанція виправляла недоліки суду першої інстанції в порядку перегляду вироків, а система органів розслідування – за принципом підпорядкованості, за яким вищий орган керував діяльністю нижчого, контролював його діяльність, здійснював за ним нагляд і давав обов'язкові для нього вказівки. Уся пошукова діяльність органів дізнання, за новим КПК, була підпорядкована прокуратурі і була її функцією, яка виконувалася через посередництво органів дізнання.

Нагляд за органами дізнання, за новим КПК, належав до компетенції слідчого, але залишався за прокурором у справах, що розслідувалися органами ДПУ, і у справах про порушення Кодексу законів про працю (примітки 1 і 2 до ст. 104 КПК 1927 р.). Щодо інших категорій справ прокурор мав лише право загально-го нагляду за дізнанням, під яким треба розуміти право загальних вказівок щодо порядку і правил провадження дізнання.

При цьому прокуратура повинна давати органам попереднього розслідування роз'яснення і вказівки, у тому числі щодо запобіжного заходу. Конкретизуючи цей обов'язок, ст. 121 КПК 1922 р. встановлювала, що нагляд за попереднім слідством здійснюється прокурором, який має право знайомитися з актами попереднього слідства і давати вказівки слідчому про направлення на додаткове слідство, причому ці вказівки обов'язкові для слідчого. Це загальне правило нагляду прокуратури за попереднім слідством виявлялось у праві прокурора: а) визнати обов'язковим попереднє слідство по справах, в яких законом не вимагалось його проведення (ст. 110 КПК); б) запропонувати слідчому скасувати або змінити запобіжний захід, або обрати його, якщо він не був ним обраний (ст. 151); в) розглядати скарги на повільність провадження попереднього слідства, порушення термінів пред'явлення обвинувачення, обрання запобіжних заходів та інші незаконні дії слідчого (ч. 2 ст. 216); г) затребувати пояснення від слідчого у зв'язку зі скаргою, яка надійшла на нього (ч. 2 ст. 222); д) заперечувати у суді проти припинення справи за висновком слідчого (ст. 230); е) повернути на дослідження справу, яка надійшла до нього з обвинувальним висновком слідчого (ст. 231); є) подавати пропозиції суду про припинення справи, яка надійшла до нього з обвинувальним висновком від слідчого (ст. 232); ж) затвердити обвинувальний висновок або внести в нього необхідні зміни і направити справу в суд для передачі обвинувачуваного до суду (ст. 233).

Відділення нагляду за дізнанням і попереднім слідством у складі прокуратури республіки було організоване на початку 1923 р. Його діяльність з нагляду за попереднім слідством почалася з керівництва місцевими органами прокуратури, із нагляду за всіма справами, які були у провадженні слідчих¹⁶¹. Як зазначав згодом Генеральний прокурор республіки М.О. Скрипник, «...зрозуміло, що не відразу ми змогли усе це зробити. Спочатку ми охопили лише трохи більше 25% усіх слідчих справ в республіці. До жовтня 1923 р., тобто до початку операційного р., були вже охоплені 40 тис., тобто майже 50% слідчих справ. Нарешті, до 1 жовтня 1924 р. ми охопили вже близько 110 тис. справ, у яких встановили постійний нагляд. Зараз усі слідчі справи є під прокурорським наглядом. Це означає, що весь слідчий апарат в Україні не є безконтрольним апаратом»¹⁶².

Слід зазначити, що і в органах дізнання низький рівень ділової кваліфікації слідчих був однією з основних перешкод для підвищення ефективності їх роботи¹⁶³.

Відзначивши велику переобтяженість справами, прокурор республіки у своєму звіті на сесії ВУЦВК 19 лютого 1925 р. підкреслив, що «...насамперед мають бути вжиті заходи до підвищення кваліфікації слідчих. Крім того, необхідно спрямовувати всі зусилля для створення більш сприятливих умов для слідaparату»¹⁶⁴.

Реформа КПК 1927 р. внесла певні корективи у прокурорський нагляд як за дізнанням, так і за попереднім слідством. Слідчий зайняв місце кваліфікованого органу дізнання. Контроль суду над попереднім слідством здійснювався відтепер лише з моменту направлення справи до суду. Зосередження прокуратурою всієї повноти влади з нагляду за попереднім слідством і керівництвом слідчим поставило її певною мірою в становище суду, тому що вона вирішувала питання про те, чи правильно застосовують органи дізнання і слідства судово-примусові заходи, що традиційно вважалося компетенцією суду.

З 1 жовтня 1928 р., тобто з початку нового бюджетного і оперативного р., слідчі були вилучені з відання суду і передані в підпорядкування прокуратури¹⁶⁵. У законодавчому порядку ця передача слідчого апарату в повне відання прокуратури була закріплена положенням від 11 вересня 1929 р. «Про судоустрій», яке встановило, що всі слідчі «підпорядковані відповідним органам прокуратури як в адміністративному, так і в оперативному відношенні» (ст. 175)¹⁶⁶. Тепер щодо здійснення нагляду за попереднім слідством прокурору належало право вирішення:

1) питання про відвід слідчого (ст. 120 КПК); 2) спорів про підслідність справ між слідчими (ст. 126 КПК); 3) скарг на дії слідчого (статті 207–211 КПК); 4) витребування у порядку нагляду всього слідчого провадження, навіть після передачі справи до суду (ст. 361 КПК).

З наведеного можна дійти висновку, що КПК УСРР 1927 р. надав прокуратурі надзвичайне право здійснювати оперативне і методичне керівництво органами слідства. Водночас прокуратура звільнилася від необхідності здійснювати нагляд за проведенням дізнань, тому що це перекладалося на слідчих, а прокурор вже наглядав за законністю оперативно-службової діяльності останніх.

Отже, під наглядом прокуратури були дії усіх органів влади, до компетенції яких належало провадження слідства і дізнання, у тому числі всесильне Державне політичне управління. Пункти «в» і «г» розширювали і роз'яснювали попередню норму. Прокуратура вирішувала, по суті, питання про направлення в суд справ, завершених органами дізнання, а також затверджувала обвинувальні висновки слідчих, «...складання обвинувального акта і постанови про припинення справи і у випадках незгоди прокурора з висновком слідчого направлення таких в розпорядче засідання суду для остаточного затвердження».

Прокурор мав право: а) брати участь у розпорядчих засіданнях суду, де вирішувалися питання про притягнення до суду чи припинення справ у всіх тих випадках, коли прокуратура визнає свою особисту участь у цих засіданнях необхідною; підтримання обвинувачення в суді; б) «...опротестування в касаційному порядку вироків і ухвал, винесених судом, а також опротестування, в порядку вищого судового контролю, вироків судів першої інстанції, що вступили в законну силу, і касаційних рішень рад народних суддів».

Слід зазначити, що при здійсненні судового нагляду часто виникали суперечності з різних питань між судовими та прокурорськими органами. Але поінформований щодо цього прокурор республіки докладав великих зусиль для того, щоб на нормативному рівні створити передумови для розв'язання конфліктів між прокуратурою та судовими органами. Він наголошував, що завданням прокурорської роботи є наглядати за законністю ухвал суду, а не «кваліфікувати судову роботу».

Одночасно М.О. Скрипник намагався пояснити підлеглим суть правовідносин, що виникали між органами суду і прокуратури: «Усі ці випадки, а також шлях прокурорського протесту

ні в якому разі не можуть означати ту чи іншу боротьбу з судом або зневажливе до нього ставлення, але повинні мати на меті підвищення якості та авторитету суду»¹⁶⁷.

Стаття 14 положення «Про прокурорський нагляд» прямо передбачала, що «прокурор вправі вимагати від усіх діючих в губернії адміністративних установ і посадових осіб необхідні йому відомості й матеріали», причому ці вимоги для зазначених установ і осіб були обов'язковими. Як свідчить історія, загальний нагляд у тому вигляді, в якому він склався, багато науковців вважає ефективним і доцільним¹⁶⁸.

І нарешті, у ст. 16 положення в дуже загальному вигляді визначалася компетенція органів військової прокуратури як невід'ємної складової прокуратури республіки: «Військова прокуратура... при військових і військово-транспортних ревтрибуналах здійснює нагляд щодо установ і посадових осіб військового відомства, залізниць і водного транспорту в тих місцях, де немає загальної прокуратури або де військові та транспортні установи і посадові особи відповідних відомств вилучені з відання губернського прокурора»¹⁶⁹.

Положення «Про прокурорський нагляд» в УСРР більш чітко, ніж у Росії, підкреслювало окремі процесуальні моменти. Так, норма ст. 10 «б», в якій визначалася компетенція місцевих прокурорів, свідчила, що «принесення протесту прокурора зовсім не призупиняє втілення в життя опротестованої постанови». Російського відповідника ця норма не мала, хоча з часом відбулась її рецепція в законодавстві усіх радянських республік.

У центральному апараті прокурор республіки мав трьох помічників – прокурора верховного трибуналу, прокурора з верховного судового контролю, які очолювали нагляд за органами трибунальської юстиції і загальної судової системи відповідно, а також прокурора з адміністративного нагляду. Така сама структура прокуратури була і на губернському рівні. Крім помічників територіальних, у повітах у губпрокурора було ще три функціональні помічники – при губревтрибуналі, при раднарсуді і з адміністративного нагляду. Перші два виконували функції нагляду за законністю у судовій сфері, а третій – у сфері адміністративної діяльності¹⁷⁰.

Більш чіткий розподіл галузей прокурорського нагляду відбувся в апараті прокуратури після введення в дію положення «Про судоустрій» 1922 р. Згідно з циркуляром від 17 квітня 1923 р. № 39 «Про структуру прокуратури в зв'язку з новим положенням «Про судоустрій»¹⁷¹ старший помічник губпрокурора

з губсуду (прокурор губсуду) очолював відділення з організації обвинувачення і нагляд за слідством і дізнанням камери губпрокурора, а старший помічник губпрокурора з адміністративного нагляду керував діяльністю завідуючого цим відділенням і здійснював нагляд за органами дізнання (міліції, карного розшуку, ДПУ) та іншими адміністративними органами¹⁷².

Більш упорядковано визначив функції органів прокуратури у кримінальному процесі перший КПК УСРР, затверджений ВУЦВК 13 вересня 1922 р.

КПК УСРР визначав роль і завдання органів прокуратури у здійсненні нагляду за законністю утримання під вартою, у порушенні кримінальних справ, підтриманні державного обвинувачення на суді, нагляді за слідством тощо. Він передбачав також розмежування функцій між народним суддею, розпорядчим засіданням суду і прокурором. І, як підкреслив М. Гродзинський, велика увага при підготовці кримінально-процесуальних кодексів і УСРР, і РСФРР приділялась узагальненню матеріалів практики, зокрема перших місяців діяльності прокуратури¹⁷³.

Результати правозастосовчої практики також були враховані в тексті КПК УСРР 1927 р. Його проект активно обговорювався у зв'язку з тим, що функції прокуратури дещо розширились. Однак більшість керівників Наркомюсту і практиків підтримала цей проект. М. Гродзинський також підтримав його, але вказав на теоретичну різноманітність функцій прокуратури, фактично непомітну на практиці. Він писав, що, «...виступаючи в кримінальному процесі в ролі державного обвинувача, прокуратура одночасно є і органом нагляду, здійснюючи цю функцію на всіх стадіях і в усіх моментах процесу»¹⁷⁴. Його підтримав заступник наркома юстиції, старший помічник генерального прокурора УСРР М.В. Михайлик, який висловив офіційну позицію. Критикуючи опонентів, у тому числі Б.Г. Подольського, він зазначив, що «...питання... неприпустимо ставити в площину протиставлення органів суду органам прокуратури (за ознакою, хто кращий, чесніший, і навпаки), протиставлення явно нездорового і такого, що грішить основним – відсутністю в такій ситуації всілякої принциповості. А таким нездоровим підходом пронизана вказана стаття... Тов. Подольський допускає найгрібшу політичну помилку»¹⁷⁵.

Насправді під приводом усунення паралелізму в роботі, скорочення процесуальних термінів і спрощення процедури більш чітко розмежувалася компетенція прокуратури та суду, що саме і виявилось «доречним» незадовго до гучних політичних процесів.

Слід зазначити, що в другій половині 1920-х рр. компетенція прокуратури УСРР дещо скоротилась завдяки виходу з її підпорядкування органів військової прокуратури¹⁷⁶.

Але вже 6 листопада 1930 р. постановою ВУЦВК і РНК УСРР функції прокуратури були розширені. У постанові було зазначено, що генеральний прокурор республіки та його заступник набули права одночасно з опротестуванням зупиняти чинність постанов і розпоряджень місцевих органів влади, які порушують закони або постанови й розпорядження «...уряду чи центральних органів влади»¹⁷⁷. Отже, генеральний прокурор та його заступник уперше за вісім років існування прокуратури отримали можливість суттєво впливати на діяльність місцевих органів влади.

Усі функції прокуратури щодо нагляду за законністю діяльності транспортних установ, розслідування та судочинства стосовно злочинів, скоєних на транспорті, виконувала, як уже було зазначено, транспортна прокуратура, яка, залишаючись загальносоюзною, в оперативному відношенні певною мірою була підпорядкована Генеральному прокуророві УСРР.

Слід зазначити, що органи прокуратури були зобов'язані зосереджуватися не стільки на виконанні всіх покладених на них функцій, скільки на захисті «революційного правопорядку», підтриманні більшовицької влади¹⁷⁸. Тому прокуратура Української СРР повинна була втілювати в життя ту революційну законність, якої вимагав Й. Сталін у виступах на партійних та радянських форумах. Він зазначав, що «...революційна законність нашого часу спрямована своїм вістрям проти злодіїв і шкідників, проти хуліганів і розкрадачів суспільної власності...»¹⁷⁹.

На наш погляд, викликає певний інтерес розподіл обов'язків між працівниками прокуратури і те, як вони виконували свої функціональні обов'язки. Так, прокурор Харківської губернії Г.А. Железнодорожський розглядав питання структурних змін в органах прокуратури у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному поділі без ейфорії, добре усвідомлюючи майбутні труднощі. Він зазначав, що «...розраховувати на особливе посилення округів за рахунок розформування губпрокуратур навряд чи доведеться. ...Колишне місто і міський округ вимагатиме значної кількості працівників... Певна кількість працівників буде взята для посилення апарату центральної прокуратури». Він попереджав також колег, що «надзвичайно складним завданням є масштаби цієї роботи. Афоризм Кузьми Пруткова про те, що не можна охопити неохоплюване, відомий. А перед

окрпрокуратурами, слабкими, незміцнілими, бідними людьми щодо коштів і можливостей, це питання постане з перших днів роботи. ...Належить ретельно вивчити досвід губпрокуратур, які в значній мірі зобов'язані своїм успіхом і авторитетом тому, що, створюючи... методи роботи, вони розгортались поступово, охоплювали нову галузь тільки після ретельного і перевіреного закріплення зайнятих позицій»¹⁸⁰. Зазначалося, що неправильний розподіл обов'язків навіть між помічниками прокурорів не давав можливості проконтролювати проведену ними роботу. Така система розподілу призводила до перевантаженості одних працівників за рахунок інших¹⁸¹.

Слід звернути увагу і на те, що з дванадцяти прокурорів п'ять працювало в галузі адміністративного (загального) нагляду, від якого сьогодні дехто з «реформаторів» пропонує відмовитись. Але не скрізь функції між підрозділами адміністративного і судового нагляду були чітко поділені.

Протягом другої половини 1926 р. – початку 1927 р. Генеральна прокуратура УСРР перевірила фактично всі окружні прокуратури. Результатом перевірки було видання 15 липня 1927 р. наказу «Про порядок та методи роботи окружних прокуратур»¹⁸², який передбачав також структуру окружних прокуратур. У ньому конкретно зазначалося, що вони мають складатися з двох відділів: а) адміністративного (загального) нагляду; б) нагляду за судово-слідчими установами і державного обвинувачення. Очолювати кожен відділ має старший помічник окрпрокурора. Один із них повинен був виконувати функції заступника окружного прокурора і мав право вносити в роботу підпорядкованої йому прокуратури певні організаційно-функціональні зміни. Відповідно до цього чітко визначались функціональні обов'язки кожного з відділів. Так, *відділ адміністративного (загального) нагляду* мав право:

- 1) вносити пропозиції до виконкому та інших органів окружного рівня про зміну чи скасування невідповідних закону нормативних актів чи актів застосування норм права; опротестовувати вказані розпорядження, накази, циркуляри, постанови згідно зі ст. 105 положення «Про судоустрій» від 23 жовтня 1925 р.; вимагати від місцевих радянських установ усі потрібні матеріали та відомості;
- 2) здійснювати нагляд за діяльністю юридичних частин усіх відділів виконкому, інших місцевих радянських органів; за адміністративно-земельними та трудовими органами; за комісією в справах неповнолітніх правопорушників;

- 3) брати участь у всіх засіданнях виконкому та всіх піднаглядних державних установ, «...а також у всіх засіданнях, нарадах, конференціях тощо, які скликають органи радвлади»;
- 4) наглядати за правильністю утримання ув'язнених під вартою;
- 5) готувати подання окрпрокуратури до відділу прокуратури НКЮ з питань загального нагляду;
- 6) працювати зі скаргами громадян.

Якщо в окрузі не було відповідних структур військової прокуратури, такий адміністративний нагляд також покладався на відділ адміністративного (загального) нагляду.

На відділ нагляду за судово-слідчими установами та державного обвинувачення покладались такі функції:

- 1) нагляд за проведенням попереднього слідства та дізнання, у тому числі керівництво цією діяльністю, контроль за її відповідністю чинному законодавству, нагляд за законністю утримання в місцях попереднього позбавлення ув'язнення осіб, які перебувають під слідством та дізнанням; керівництво боротьбою зі злочинністю, порушення кримінальних справ, їх припинення (закриття), направлення на дослідження чи в суд; нагляд за здійсненням попереднього слідства та дізнання органами ДПУ;
- 2) вивчення окружним апаратом слідства та дізнання, проведення інструктажів, нарад, вирішення (за погодженням з окружним судом) питань про призначення, переміщення слідчих, закріплення за ними діляниць тощо; нагляд за законністю діяльності установ науково-судової експертизи;
- 3) участь у кримінальному та цивільному судочинстві, у тому числі участь у розпорядчих засіданнях суду, виступ у суді в ролі державного обвинувача, а також представника держави чи громадянина в цивільному судочинстві, участь у надзвичайних сесіях судів, опротестування вироків у касаційному порядку та в порядку нагляду, відновлення справ за обставинами, що відкрилися, нагляд за роботою окружних і районних судово-земельних комісій, трудових сесій нарсуду; участь у роботі пленуму окружного суду та подання висновків щодо питань, які на ньому розглядаються;
- 4) здійснення нагляду за дисциплінарним провадженням у дисциплінарних колегіях окружних судів та дисциплінарному суді при окрвиконкомі, а також давати висновки у справах про адміністративне виселення «соціально небезпечного елементу».

Слід зазначити, що термін «судовий нагляд прокуратури» існував у юридичній літературі СРСР практично до проголошення

України незалежною. Причому деякі автори користувалися ним без будь-яких застережень, інші ж висловлювали критичні зауваження. Так, М.С. Строгович писав: «Якщо нагляд прокуратури за законністю діяльності суду називати судовим наглядом, то нагляд прокуратури за законністю діяльності міліції доведеться назвати міліцейським наглядом»¹⁸³. В.М. Савицький навіть один із параграфів своєї ґрунтовної монографії назвав: «Про так званий судовий нагляд прокуратури»¹⁸⁴. Водночас більшість авторів робіт з кримінального і цивільного процесу, а також прокурорського нагляду в СРСР користувалися терміном «судовий нагляд прокуратури» без будь-яких застережень, як цілком визначеним і прийнятним, сприймаючи його як прокурорський нагляд за законністю всієї діяльності радянського суду¹⁸⁵.

Слід підкреслити, що цей термін був новим у законодавстві того часу і широко застосовувався в законодавстві про прокурорський нагляд та в інших галузях радянського судового права після заснування прокуратури. Однак як в історії права, так і згідно із законодавством того часу «судові методи і судові форми нагляду» означали процесуальну форму діяльності прокуратури в суді, яка обов'язкова для неї такою самою мірою, як і для суду.

Уразливість розглянутого терміна, точніше, відірваність його від дійсності полягає не у наведених зауваженнях. Справа в тому, що в законодавстві про прокурорський нагляд в СРСР не було такої галузі нагляду, яка могла б позначатися цим терміном. У СРСР окремі галузі прокурорського нагляду були побудовані так, що могли вважатися лише складовими елементами того поняття, яке після заснування радянської прокуратури називалося судовим наглядом. Наприклад, прокурорський нагляд за законністю попереднього слідства слідчими апаратами прокуратури, МВС, КДБ, нагляд за законністю дізнання, розгляду і вирішення кримінальних справ судом у всіх інстанціях, розгляду і вирішення цивільних справ судом – усе це за законодавством колишнього Союзу РСР самостійні галузі прокурорського нагляду, які здійснювалися відповідними організаційно-структурними підрозділами єдиного апарату прокуратури СРСР. Ці самостійні галузі прокурорського нагляду і становили після заснування радянської прокуратури єдину галузь, яка називалася судовим наглядом. Практично це була галузь нагляду за діяльністю всіх органів, які боролися зі злочинністю, у тому числі суду при розгляді не лише кримінальних, а й цивільних справ. При побудові цієї галузі нагляду керувалися, з одного боку, тим, що головним суб'єктом у боротьбі із злочинністю і у вирішенні цивільно-

правових суперечок був суд. Органи попереднього слідства і дізнання виступали як допоміжні суду органи, як, до речі, і судові виконавці, нотаріат, адвокатура та й сама прокуратура в частині її судових дій. З іншого боку, термін «судовий нагляд» мав підкреслювати характерні особливості, а також відмінності цієї галузі прокурорського нагляду за його предметом і правовими джерелами регулювання порядку здійснення (положення про судоустрій, КПК, ЦПК) від іншої галузі прокурорського нагляду – нагляду за законністю діяльності, постанов і розпоряджень органів виконавчої (адміністративної) влади, яка називалась адміністративним наглядом прокуратури. Після заснування прокуратури як її організаційна структура, так і вся діяльність будувалися саме таким чином.

Не можна забувати про те, що цей поділ виник в умовах, коли було запроваджено традиційний поділ державної влади на законодавчу, виконавчу (адміністративну) і судову. В інтерв'ю кореспонденту газети «Вісті ВУЦВК» у зв'язку з організацією прокуратури нарком юстиції УСРР М.О. Скрипник підкреслював, що «...необхідно мати спеціальний орган у державі, який зумів би забезпечити однакове розуміння і дотримання законів Радянської влади всіма судовими і адміністративними органами»¹⁸⁶. Поділ державних органів на судові і адміністративні зумовлений не лише їх завданнями і повноваженнями, а й порядком організації і діяльності. Це було взято за основу при розподілі галузей прокурорського нагляду на судовий і адміністративний. Як представник вищої державної влади прокурор здійснював і вищий нагляд за законністю діяльності посадових осіб і органів судової влади або судового відомства, з одного боку, посадових осіб і органів виконавчої (адміністративної) влади – з іншого.

Щоб уникнути громіздкої, хоч і точної назви кожної з цих галузей нагляду (наприклад, «прокурорський нагляд за законністю дізнання, попереднього слідства і розгляду кримінальних і цивільних справ судом»), першу з розглянутих галузей нагляду спочатку на практиці, а потім і в літературі та нормативних актах почали називати судовим наглядом, а другу – адміністративним¹⁸⁷.

Кожна галузь була багатогранною, оскільки містила в собі наглядову функцію прокуратури за всіма органами судового і адміністративного відомства. Не все тут було витриманим і послідовним з теоретичної точки зору. Зокрема, такі органи дізнання, як судово-кримінальна міліція і карний розшук, до моменту заснування прокуратури були вилучені з відомства юстиції

і передані до загальної міліції, тобто до одного з адміністративних органів. Тому їх піднаглядність по лінії судового нагляду прокуратури пояснювалася не відомчою належністю, а функцією дізнання, яку вони здійснювали. Нагляд за їх діяльністю було віднесено до адміністративного нагляду прокуратури.

Непослідовним було і віднесення нагляду за виправно-трудовами установами ВТУ до галузі адміністративного нагляду, оскільки діяльність ВТУ – одного з органів Наркомюсту, а потім НКВС УСРР, знову Наркомюсту, знову НКВС СРСР після його заснування в 1934 р. і, нарешті, Міністерства юстиції України – передбачала як судовий, так і адміністративний нагляд. Ці зауваження стосуються і прокурорського нагляду за органами ДПУ до моменту виділення його як самостійної галузі в 1924 р. і нагляду за дотриманням законодавства про працю.

Незважаючи на це, Наркомюст визнавав найбільш доцільною побудову як центрального апарату, так і місцевих органів прокуратури за двома зазначеними галузями нагляду. Так, при обговоренні питання про структуру органів прокуратури при підготовці до введення в дію декрету про прокуратуру колегія НКЮ прийняла рішення, в якому, як було вже зазначено, передбачався поділ прокурорського нагляду на дві галузі.

Наркомюст вимагав чіткого розмежування цих галузей прокурорського нагляду як під час організаційної побудови апарату, так і в повсякденній діяльності. У циркулярі від 7 лютого 1927 р. № 36 «Про діяльність Полтавської окружної прокуратури за 1925–1926 рр.» зазначалося, що обов'язки між особами прокурорського нагляду «поділені не за окремими галузями роботи, унаслідок чого майже кожен помічник окрпрокурора здійснював функції і судово-слідчого, і адміністративного нагляду». Проте це було визнано недоцільним. Надалі рекомендувалися різні види нагляду закріпити за окремими помічниками, уникаючи такого розподілу обов'язків, при якому одна особа займалася б різними галузями нагляду¹⁸⁸.

У юридичній літературі 1920-х рр. до судового нагляду прокуратури відносили іноді не тільки відповідну діяльність органів прокурорського нагляду, а й внутрішньовідомчий контроль інших органів Наркомюсту, а також державний контроль Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції і його місцевих органів. Так, на думку М.А. Чельцова-Бебутова, «...суттю будь-якого нагляду є стеження за тим, щоб особи і установи, які підлягають нагляду, виконували точно свої обов'язки з відновлення порядку і, нарешті, притягнення до відповідальності осіб,

які підлягають нагляду і винні в серйозних порушеннях». Далі він констатує: «Об'єктом нагляду за судовими постановами є службова діяльність осіб, які порушують ці постанови, як у галузі судового розгляду, так і щодо правил діловодства, звітності та ін. Нагляд не може стосуватися тільки сфери внутрішнього переконання суддів при оцінці доказів... Усе, що стосувалося внутрішнього влаштування судових установ, їх розпорядку, управління судовою частиною діловодства, підлягає нагляду»¹⁸⁹. Діяльність вищої судової інстанції, що скасовує вирок суду нижчого рівня в касаційному порядку, є, на думку автора, здійсненням функції нагляду: «Безпосередній нагляд становлять лише ті види офіційного спостереження за діяльністю суду і методи його перевірки, які незалежні від процесуального оскарження, що є випадковим елементом у даному процесі, водночас як нагляд – це постійно діючий інститут. Навіть коли законом встановлений особливий процесуальний порядок нагляду, наприклад перегляд вироку, що набуває чинності, цьому передує діяльність органів судового управління: голова вищого суду затребує справу, пленум приймає рішення про направлення її для перегляду у Верховний суд та ін. Отже, нагляд сам по собі завжди залишається функцією судового управління»¹⁹⁰.

При всій чіткості наведеного визначення і міркувань авторів тут, безсумнівно, змішуються поняття прокурорського нагляду і внутрішньовідомчого контролю як функції судового управління. Якщо таке змішування полягало в тому, що Генеральний прокурор республіки, водночас нарком юстиції, був вищою ланкою в системі органів судового управління (до виділення органів прокуратури з наркоматів юстиції союзних республік і створення єдиної централізованої прокуратури Союзу РСР як самостійного органу в 1936 р.), то для включення в систему наглядової діяльності функцій державного контролю НК РСІ жодних підстав не було.

Проте змішування функцій нагляду і контролю, у тому числі державного, чітко простежується на прикладі наведеної авторами класифікації судового нагляду: 1) внутрішній нагляд у кожному судовому органі; 2) нагляд вищих судових інстанцій за діяльністю нижчих; 3) прокурорський нагляд; 4) нагляд адміністративний, який здійснював НК РСІ. При цьому органом внутрішнього нагляду у народному суді був інститут уповноважених губернського суду у повітах¹⁹¹. Уповноваженого, який призначався пленумом губсуду з народних суддів повіту з метою зміцнення постійних зв'язків губсуду з підпорядкованими йому органами

на місцях і забезпечення необхідних розпорядчих дій у галузі адміністративно-фінансового управління, можна назвати органом «внутрішнього» нагляду в нарсуді дуже умовно.

У 1925 р. після скасування губернського розподілу в УСРР і переходу на триступеневу систему управління (центр – округ – район) інститут уповноважених губсуду у повітах був ліквідований одночасно з ліквідацією губсудів. Органами нагляду в судах вищого рівня були голова і пленум відповідного суду, завідуючі кримінальним і цивільним відділами, а також голови касаційних і судових колегій відділів. Вищими судовими інстанціями згідно з положенням «Про судоустрій» в УСРР 1922, 1925, 1929, 1930 і 1931 рр. були губернський, окружний, міжрайонний і обласний суди, а в АМСРР – Головний суд республіки (середня ланка) і Верховний суд УСРР як вища ланка судової системи. Усі ці органи і були вищими судовими інстанціями – органами нагляду за нижчими інстанціями.

Повноваження НК РСІ зі здійснення державного контролю поширювалися на всі державні, господарські і громадські органи, установи, підприємства і організації, а після його об'єднання з ЦКК КП(б)У і ЦКК ВКП(б) – і на всі нижчі ланки партійного і державного контролю, на партійні органи та організації. Не були винятком щодо цього і судові органи, тобто органи НКЮ, у тому числі прокуратура. Однак якщо нагляд за діяльністю суду з боку відповідних органів Наркомюсту (за винятком прокуратури) був внутрішньовідомчим контролем, який існував включно до розпаду Радянського Союзу в кожному відомстві, то нагляд ЦКК – НК РСІ був партійно-державним контролем.

Але на початку 30-х рр. ХХ ст. склались умови для нових відносин прокуратури з іншими інститутами держави. Почалося формування адміністративно-командної системи управління економікою, яка найбільше відповідала тоталітарній надбудові в державі, а також відновилися розмови про те, що право не потрібне: «На останній всеукраїнській нараді працівників юстиції ...доводилось чути запевнення... про цілковите відмирання права, ...про відживання органів юстиції, про заміну поняття революційної законності революційною доцільністю»¹⁹².

Докладніше слід зупинитися на *функції адміністративного (загального) нагляду* того часу, суперечки про доцільність якого точаться і сьогодні.

Адміністративним наглядом прокуратури УСРР у законодавстві, у літературі і на практиці в той час називався нагляд за законністю діяльності адміністративних органів (народних

комісаріатів та інших центральних установ і організацій, усіх місцевих органів державної влади і державного управління, господарських установ, підприємств, громадських і приватних організацій, посадових осіб і громадян (приватних підприємців), а також за усуненням допущених у ході цієї діяльності порушень закону шляхом опротестування постанов, які порушують закон, і розпоряджень з метою їх скасування або зміни у встановленому порядку, за порушенням дисциплінарного, адміністративного або кримінального переслідування проти винних.

Термін «адміністративний нагляд прокуратури» вживався і щодо організаційно-структурної ланки в системі органів прокуратури, до відання якої належала ця діяльність, тобто відділення адміністративного нагляду прокуратури республіки і однойменних губернських відділів, а потім окружних, міжрайонних і обласних прокуратур. У практиці органів прокуратури РСФРР ця галузь нагляду називалася «загальним наглядом прокуратури».

Слід зазначити, що обидва терміни – «адміністративний» і «загальний» нагляд прокуратури, як і юридична термінологія взагалі, – досить умовні. Умовність визначення «адміністративного нагляду» полягає насамперед у тому, що він не охоплює всі сторони і ознаки цього поняття.

Зокрема, термін цей означав і нагляд прокуратури за законністю діяльності господарських органів, підприємств, установ, громадських і приватних організацій і громадян, які не здійснювали адміністративних функцій. У цьому виявлялася лінгвістична неточність розглянутого терміна, але це могло дезорієнтувати недосвідченого читача або слухача щодо розуміння ним адміністративних прав і повноважень прокурора.

Як відомо, в умовах диктатури пролетаріату, на відміну від будь-якої адміністративної влади, прокурорський нагляд ніякої адміністративної влади не мав і ніяким вирішальним голосом з жодного адміністративного питання не користувався¹⁹³. Крім того, адміністративним наглядом називалась іноді діяльність органу державного контролю – НК РСІ щодо судових органів. Нарешті, терміном «адміністративний нагляд» називалася також одна з найважливіших галузей діяльності радянської міліції¹⁹⁴, що, у свою чергу, також не сприяло прозорості і чіткості¹⁹⁵ при використанні юридичної термінології¹⁹⁶.

Однак не можна визнавати точним і термін «загальний нагляд прокуратури». В українському законодавстві і юридичній практиці він з'явився ще до заснування прокуратури. Так, вже у звіті IV Всеукраїнському з'їзду Рад НКЮ УСРР зазначав, що

найближчим часом передбачається доручити кодифікаційному відділу в центрі і юридичним відділам на місцях «загальний нагляд за виконанням всіма установами і органами радянської влади декретів і постанов Робітничо-Селянського Уряду»¹⁹⁷. У положенні ВУЦВК від 5 жовтня 1921 р. «Про місцеві органи юстиції» підкреслювалося, що вони зобов'язані здійснювати «загальний нагляд за дотриманням усіма радянськими органами законень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду»¹⁹⁸. З приводу зазначених повноважень місцевих органів юстиції в резолюції наради завідуючих відділами юстиції від 11–14 липня 1922 р. містилася вказівка: «Нагляд за діяльністю адміністративних органів, який був до цього часу у віданні губюстів, передати прокурорському нагляду»¹⁹⁹. В усіх наведених випадках «загальний нагляд» – це нагляд за законністю діяльності адміністративних органів.

Термін «загальний нагляд» застосовувався і в нагляді за діяльністю слідчо-судових органів. Так, у положеннях про прокурорський нагляд 1922 р. (п. «б» ст. 2) і про судоустрій УСРР 1925 р. (ст. 6) йшлося, що прокуратура засновується для безпосереднього нагляду і нагляду за провадженням дізнань, розшуку і попереднього слідства у кримінальних справах.

Неузгодженою за термінологією виявилася ст. 109 КПК 1922 р., у якій зазначалося, що «загальний нагляд за провадженням дізнання належить прокуратурі, яка має право знайомитися з усіма матеріалами дізнання в будь-який момент і у будь-якій справі, давати вказівки органам дізнання і пропонувати їм вчинити ті або інші дії. Скарги на дії органів дізнання подаються прокурору і вирішуються ним»²⁰⁰.

Отже, один і той самий вид нагляду в різних нормативних актах називався по-різному – безпосереднім наглядом і загальним наглядом. Ця термінологія в УСРР була уточнена лише в КПК 1927 р., а в РСФРР це було зроблено ще в 1924 р. у законі від 16 жовтня²⁰¹. Було чітко показано відмінність між поняттями безпосереднього і загального нагляду за органами дізнання, відображено функції з управління і безпосереднього нагляду за провадженням дізнання слідчим. Але водночас встановлено, що загальний нагляд за діями органів дізнання належить прокурору. При цьому ст. 104 КПК 1927 р. майже дослівно повторювала наведену ст. 109 КПК 1922 р. і наділяла зазначеними в ній повноваженнями не прокурора, а слідчого, називаючи ці повноваження не загальним, а безпосереднім наглядом. Загальний нагляд за органами дізнання здійснювався

прокурором. Це означало, що він зобов'язаний був давати лише загальні вказівки органам дізнання з питань розслідування злочинів і боротьби зі злочинністю, але мав право давати в окремих випадках вказівки щодо конкретних справ, які перебували у провадженні. Вказівки ці давались як органам дізнання безпосередньо, так і через слідчого, що здійснював безпосередній нагляд за ними і керував їх діяльністю. Як і за КПК 1922 р., прокурор здійснював безпосередній нагляд за дізнанням, яке проводили органи ДПУ, у справах про порушення Кодексу законів про працю (примітка 1 і 2 до ст. 104 КПК 1927 р.), а також за органами попереднього слідства.

У зв'язку з прийняттям КПК 1927 р. прокуратура республіки зазначала, що «...після передачі безпосереднього нагляду за органами дізнання слідчому апарату прокуратура повинна звернути увагу на загальний нагляд за органами дізнання, здійснюючи його як через слідчий апарат, так і безпосередньо вивчаючи і виправляючи помічені в їх роботі недоліки»²⁰². Суть загального нагляду прокуратури за діяльністю органів дізнання була розкрита раніше в циркулярі НКЮ РСФРР від 5 січня 1925 р.: «Нагляд за діями органів дізнання – здійснюється прокуратурою шляхом: а) заслуховування повідомлень слідчого; б) ознайомлення підозрюваних з матеріалами дізнання в камері слідчого; в) ознайомлення з окремими справами, які перебувають в органі дізнання або безпосередньо направляються до суду. Прокурор має право в окремих випадках безпосередньо керувати тим або іншим дізнанням або давати вказівки щодо окремих справ органу, який веде дізнання, повідомивши про це слідчого. Він також має право давати слідчим, що перебувають на його ділянці, загальні вказівки про здійснення ними нагляду за дізнанням, а також окремі вказівки щодо конкретних справ, які для слідчого обов'язкові»²⁰³.

Отже, нагляд слідчого за діяльністю органів дізнання – це не загальні директиви і загальні вказівки цим органам про порядок провадження дізнання, тому що це право належало тільки прокурору. Давати вказівки і пропонувати вчинити ті чи інші дії слідчий міг лише в кожному конкретному випадку, з конкретної справи і в конкретних умовах. Наприклад, якщо слідчий вважав, що обраний органом дізнання запобіжний захід (ст. 96 КПК 1927 р.) недостатній, він міг дати вказівку про його зміну. Але він не мав права давати загальних вказівок про порядок обрання запобіжних заходів у конкретній справі і пов'язані з нею факти або обставини. Розбіжності в діяльності органів діз-

нання і слідчого вирішувались прокурором, що впливало з його права загального нагляду за органами дізнання.

Безпосередній нагляд слідчого за органами дізнання полягав у його праві на ознайомлення з усіма матеріалами справи в будь-який момент її провадження (ст. 104 КПК), на одержання від органів дізнання копій найважливіших постанов (п. 5 ст. 95 КПК), у праві давати дозвіл на проведення деяких найбільш важливих слідчо-розшукових дій (п. 2 ст. 95 КПК), безпосередньо керувати діяльністю органів дізнання (п. 3 ст. 95 КПК), давати вказівки і пропозиції органам дізнання про проведення тих чи інших дій (ст. 104 КПК), скасовувати або змінювати ті чи інші постанови органів дізнання за скаргами зацікавлених осіб (ч. 2 ст. 104 КПК), вирішувати питання про відвід осіб, які проводять дізнання (ст. 105 КПК), у комплексі прав, пов'язаних з перевіркою правильності направлення справи після закінчення дізнання (статті 102, 103 КПК).

В історії законодавства про прокурорський нагляд як в УСРР, так і в РСФРР термін «загальний нагляд» застосовувався у нагляді за законністю діяльності адміністративних органів і слідчо-судовому нагляді. Поняття «загальний нагляд» був антонімом щодо понять «безпосередній нагляд», «найближчий нагляд», «конкретний нагляд». Іншими словами, термін «загальний нагляд» означав характер, а не предмет нагляду.

Беручи до уваги, що в українському законодавстві та інших нормативних актах, у літературі і на практиці нагляд прокуратури за законністю діяльності, постанов і розпоряджень адміністративних органів називався аж до прийняття Конституції УСРР 1937 р. «адміністративним наглядом прокуратури», ми будемо використовувати цей термін і далі в підручнику, маючи на увазі все зазначене.

Поняття, завдання і методи здійснення адміністративного нагляду прокуратури в загальному вигляді були сформульовані в п. «а» ст. 2 «Положення про прокурорський нагляд в УСРР» від 28 червня 1922 р.²⁰⁴ Цим положенням на прокуратуру покладалося «здійснення від імені держави нагляду за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій, приватних осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон»²⁰⁵. Крім цього, згідно зі ст. 8 положення у відання прокурора республіки передавався нагляд за законністю діяльності всіх народних комісаріатів, центральних установ і організацій, а також пропозиції про скасування

або зміну виданих ними не узгоджених із законом розпоряджень і постанов та опротестування зазначених актів у РНК і ВУЦВК з метою їх скасування. Для виконання покладених на нього обов'язків прокурор республіки наділявся правом вимагати від центральних і місцевих органів радянської влади, посадових осіб, які діяли на території України, усі необхідні йому відомості і матеріали, брати участь у засіданнях, нарадах цих органів під час обговорення всіх правових питань. Вимоги прокурора для цих органів і осіб були обов'язковими. Слід зазначити, що з часу утворення органів прокуратури адміністративному нагляду не підлягали ні ВУЦВК, ні РНК УСРР.

Губернський прокурор і його помічники мали право брати участь у засіданнях виконкомів та інших губернських і повітових установ з правом дорадчого голосу і вимагати від усіх адміністративних органів, установ і посадових осіб необхідні їм відомості і матеріали. Ці вимоги для зазначених органів, установ і осіб були також обов'язковими. В обов'язки прокурорів на місцях входило внесення подання у виконкоми про незаконні розпорядження і постанови, які видані ними для скасування або зміни. Якщо такі заходи не мали впливу, то працюючі мали опротестовувати зазначені акти у вищих органах. При виявленні проступків або злочинів, вчинених посадовими особами, прокурор повідомляв керівників цих осіб і пропонував накласти дисциплінарне стягнення або сам порушував кримінальну справу залежно від характеру вчиненого діяння.

Наприклад, 24 листопада 1925 р. за протестом прокуратури УСРР Мала президія скасувала постанову Харківського губвиконкому від 11 серпня 1925 р. про 25-відсоткову надбавку на місцеві потреби до прибуткового податку, що не відповідала закону. 28 вересня того ж р. президія Харківського окрвиконкому (правонаступника губвиконкому після скасування губерній) фактично відмовилася виконувати постанову Малої Президії ВУЦВК, заявивши про те, що буде оскаржувати її до великої президії. Не погодившись з цим і виклавши в протесті суть справи, генеральний прокурор абсолютно законно запропонував: «1. Постанову Харківського ОВК від 28 вересня 1925 р. скасувати. 2. Запропонувати ОВК негайно запровадити в життя постанову Президії ВУЦВК у від 15 вересня 1925 р. 3. Розглянути питання про притягнення винних у припиненні постанови Малої Президії ВУЦВК у від 15 вересня 1924 р. до відповідальності»²⁰⁶.

Привертає увагу той факт, що з іншими центральними органами державного управління в прокуратури складалися неоднозначні

правовідносини. По-перше, за зверненнями наркоматів та інших центральних органів прокуратура опротестовувала незаконні дії губвиконкомів. По-друге, прокуратура опротестовувала у РНК УСРР незаконну діяльність самих наркоматів і відомств. Слід зауважити, що практика взаємодії прокуратури з центральними органами державного управління уже в перші роки її здійснення змушувала владу законодавчо уточнювати правові основи цих відносин.

Також не можна не відзначити, що особливі відносини складались у прокуратури УСРР з НК РСІ. Робітничо-селянська інспекція після об'єднання з ЦКК КП(б)У сама отримала право перевіряти діяльність прокуратури і мала компетенцію, що певною мірою дублювала повноваження органів прокуратури²⁰⁷. Отже, прокуратура мусила наглядати за законністю дій НК РСІ, а остання – контролювати прокуратуру, у тому числі щодо дотримання законності. На практиці така колізія вирішувалась, як правило, на користь органів НК РСІ – ЦКК²⁰⁸.

Адміністративно-наглядова діяльність прокуратури у цих випадках пов'язувалась із кримінально-процесуальною діяльністю, а порушення кримінального переслідування було однією з найбільш жорстких форм прокурорського реагування на найнебезпечніші порушення законності.

Органами адміністративного нагляду були відділення адміністративного нагляду прокуратури республіки, однойменні відділи губернських прокуратур і окружні прокурори, які виконували в округах до періоду скасування губернського поділу весь комплекс прокурорських обов'язків, у тому числі з адміністративного нагляду. Діяльність прокуратури в галузі адміністративного нагляду поділялася так: діяльність центрального апарату прокуратури республіки і діяльність місцевих органів прокуратури.

Відділення адміністративного нагляду прокуратури республіки здійснювало нагляд за законністю діяльності наркоматів та інших центральних установ в основному шляхом перевірки циркулярів, які вони видавали, та інструкцій, а також шляхом особистої участі осіб прокурорського нагляду в засіданнях центральних відомств і створюваних ними комісій. За перший рік своєї діяльності відділення перевірило 3584 циркуляри та інструкції, з яких 159 актів відомствам було запропоновано змінити і доповнити. У 150 випадках відомства погодились з пропозиціями прокуратури, а на 9 актів було внесено протести в РНК і Президію ВУЦВК, що були задоволені. За той самий рік перевірено також

112 циркулярів з карного розшуку і 60 циркулярів з управління міліції. За пропозиціями прокуратури республіки 16 циркулярів було змінено і доповнено керівними органами карного розшуку, а 8 циркулярів – управлінням міліції. За перший рік діяльності особи прокурорського нагляду зробили майже 200 висновків з різних питань, що обговорювалися на засіданнях центральних відомств і комісій. Крім того, відділення адміністративного нагляду узгоджувало внутрішньовідомчі акти, які готувалися до видання відділами кодифікації і судоустрою Наркомюсту²⁰⁹.

Апарат прокуратури республіки здійснював також і нагляд за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади, що було основою праввідносин між ними. За 1923 р. у Президію ВУЦВК і РНК був внесений 51 протест на постанови і розпорядження губвиконкомів, що порушували закон. Як правило, протести ці вносилися з ініціативи губпрокурорів, які не могли звертатися безпосередньо у ВУЦВК і РНК, обходячи прокуратуру республіки. Однак відділення адміністративного нагляду одержувало через губпрокурорів усі обов'язкові постанови губвиконкомів, що давало можливість перевіряти законність кожної з них. За 1923 р. за таким порядком прокуратура республіки перевірила 2029 обов'язкових постанов губвиконкомів і окрвиконкомів. Результати цієї перевірки були важливі для виявлення не лише випадків незаконних постанов місцевих органів влади, а й недоліків у роботі місцевих органів прокуратури з адміністративного нагляду. Із серпня 1923 р. прокуратура республіки почала одержувати за передплатою всі губернські офіційні видання, а з січня 1924 р. і всю окружну пресу, в якій публікувались обов'язкові постанови місцевих органів влади, і використовувати цей матеріал як для перевірки законності постанов і розпоряджень, так і для керівництва діяльністю місцевих органів прокуратури²¹⁰.

Губернські та окружні прокурори згідно з Інструкцією прокуратурі від 10 вересня 1922 р. зобов'язані були вести облік роботи з нагляду за законністю діяльності адміністративних органів у спеціальній книзі адміністративного нагляду. У ній містилися відомості про скаржника і тривалість надходження скарги або свідчення осіб, які допустили незаконні дії, про зміст порушення, час і характер заходів, яких було вжито прокуратурою, і одержані результати. Аналогічні відомості реєструвались і в книзі порушень, які були виявлені під час участі прокурора в засіданнях виконкомів та інших адміністративних органів. Для зручності контролю за своєчасністю і правильністю усунення

допущених порушень паралельно з книгою адміністративного нагляду велися талони нагляду, які періодично направлялися в прокуратуру республіки для перевірки. За 1923 р. було перевірено 2315 таких талонів. У разі необхідності давалися відповідні вказівки на місця або затребувалися справи для вивчення. Незважаючи на незалежність від місцевих органів влади, прокуратура спочатку працювала, зважаючи на губвиконкоми. Тому 30 грудня 1922 р. прокурор республіки направив на місця циркуляр з вказівкою посилити адміністративний нагляд²¹¹.

На підставі всіх розглянутих форм нагляду і контролю прокуратура республіки протягом 1923 р. внесла 419 пропозицій і вказівок про опротестування актів місцевих органів влади внаслідок невідповідності їх чинному законодавству²¹².

Найважливішим методом здійснення адміністративного нагляду на місцях була *участь осіб прокурорського нагляду в засіданнях* виконкомів, економічних нарад і різних комісій, а також інших адміністративних і господарських органів, чого вимагав від них відділ прокуратури НКЮ УСРР. Позитивне значення цього методу полягало в тому, що представникам прокуратури надавалася можливість здійснювати обговорення тих чи інших питань згідно із законом, а отже, запобігати винесенню протизаконних постанов, розпоряджень, інструкцій, циркулярів та інших актів, які мали публічно-правове значення, а в разі винесення таких актів – негайно реагувати шляхом подань, протестів та інших актів прокурорського реагування.

Негативним у цьому методі було те, що представники прокуратури практично не могли брати участі у всіх засіданнях, нарадах, комісіях, на яких обговорювалися питання, що регулювалися радянським законодавством. Крім того, представники прокуратури найчастіше були невідготівлені до участі в обговоренні тих чи інших питань через несвоєчасне повідомлення їх про термін обговорення або через відсутність у розпорядженні прокуратури необхідних матеріалів для підготовки обґрунтованого висновку як з огляду на його правову регламентацію, так і виходячи із фактичних обставин. Але навіть при таких недоліках цього методу адміністративного нагляду результати участі прокуратури у засіданнях, нарадах, комісіях під час обговорення питань, що регулювалися радянським законодавством, мали велике значення для дотримання вимог законності.

Другим методом адміністративного нагляду на місцях був *попередній перегляд проектів обов'язкових постанов і розпоряджень* виконкомів, їх відділів та інших органів і *підготовка*

висновків про їх відповідність вимогам закону. Важливе значення мав також і метод подальшого нагляду за відповідністю вимогам закону прийнятих уже органами управління постановов і розпоряджень, циркулярів, інструкцій та інших актів. Перевагою методу попереднього перегляду було те, що до прийняття тих чи інших актів існувала можливість запобігти порушенню закону. Водночас у разі помилки прокурора його віза підривала авторитет прокуратури в цілому.

За 1923 р. місцеві органи прокуратури опротестували 642 постанови губвиконкомів, у тому числі: Подільська губпрокуратура – 134, Київська – 118, Харківська – 110, Одеська – 93, Полтавська – 81, Чернігівська – 50, Донецька – 26, Катеринославська – 20, Волинська – 10 постанов. Незначна кількість протестів, винесених окремими губпрокурорами, пояснюється тим, що широко практикувався метод попереднього перегляду обов'язкових постанов, а це давало можливість оперативно коригувати проекти і попереджати винесення незаконних постанов²¹³. Значний обсяг роботи здійснювали місцеві органи прокуратури і щодо інших об'єктів.

Наприклад, НКЮ УСРР вважав, що на період проведення грошової реформи 1924–1925 рр. (запровадження золотого червінця) органи прокуратури на місцях достатньо зміцнилися, щоб досить успішно долати порушення законності посадовими особами в період здійснення цього винятково важливого для непу економічного перетворення. 28 березня 1924 р. Наркомюст УСРР рішуче вимагав від губернських прокурорів «притягати до кримінальної відповідальності всіх урядових осіб, винних у вчинках або бездіяльності, що негативно відбивається на проведенні грошової реформи, розглядаючи це як загрозу інтересам держави...»²¹⁴

У діяльності місцевих органів прокуратури щодо адміністративного нагляду мали місце і недоліки з причин, які від цих органів не залежали. Зокрема, вони не одержували нормативних актів відомчого характеру. Для усунення цього недоліку циркуляром від 11 грудня 1923 р. № 148 НКЮ запропонував губпрокурорам «...згідно зі ст. 14 положення про прокурорський нагляд вийти з поданнями до президій своїх губвиконкомів про прийняття обов'язкової постанови, відповідно до якої всі губернські відділи направляють у губпрокуратуру всі циркулярні та інші розпорядження загального характеру негайно після одержання їх від своїх наркоматів та інших центральних установ, а також циркуляри, що видаються ними для керівництва своїми підпорядкованими органами»²¹⁵.

Необхідність видання цих циркулярів пояснювалася деякими обставинами. Насамперед, правове регулювання питань радянського державного, господарського, культурного і громадського будівництва у той період не вичерпувалося прийняттям відповідних законодавчих актів. Воно значною мірою доповнювалося нормативною творчістю різних відомств, практикою видання відомствами циркулярів та інструкцій. Досить часто в самих декретах були прямі вказівки відповідним відомствам про видання на розвиток зазначених декретів тих чи інших інструкцій або циркулярів. Але органи прокуратури на місцях вкрай незадовільно постачались інструкціями і циркулярами відомств. За таких умов представники прокуратури були позбавлені можливості дати обґрунтований висновок з питань, що обговорювалися. Це призводило до того, що з поля зору прокуратури випадав цілий ряд порушень законів, які допускалися на місцях.

Тому циркулярами від 11 грудня 1923 р. № 147 і № 148 всім органам прокуратури були рекомендовані такі методи адміністративного нагляду: 1) витребування від адміністративних і господарських органів для попередньої перевірки і узгодження проектів циркулярів, постанов, інструкцій, наказів і розпоряджень, які мали загальний характер і видавалися цими органами у порядку публічного, а не відомчо-розпорядчого права; 2) участь представників прокуратури в роботі засідань, нарад і комісій як у центрі, так і на місцях з метою підготовки висновків і вказівок щодо проектів тих чи інших актів, які обговорювалися на цих засіданнях, нарадах або в комісіях з метою узгодження їх з чинним законодавством; 3) перевірка на відповідність закону прийнятих циркулярів, інструкцій, постанов і розпоряджень загального характеру, що видавалися наркоматами та іншими центральними органами, а також обов'язкових і протокольних постанов губернських і повітових виконавчих комітетів, циркулярів, наказів і розпоряджень загального характеру інших органів влади на місцях; 4) витребування від установ, підприємств і організацій, посадових осіб і приватних підприємців даних, необхідних для перевірки дотримання ними вимог законності у своїй діяльності.

У цих самих циркулярах були сформульовані і правила, що визначали межі повноважень прокуратури. Але це мало в той час особливо важливе значення, тому що запобігало дублюванню прокуратурою функцій органів державного контролю. Відповідно до циркулярів прокурор мав право і був зобов'язаний вимагати від органів радянської влади, установ, підприємств і

організацій потрібні йому відомості лише у випадках, якщо вони порушували закон. Як уже зазначалося, з метою попередньої перевірки і узгодження могли бути витребувані тільки акти, що видавались адміністративними і господарськими органами в порядку права публічного, а не відомчо-розпорядчого. Ця діяльність прокуратури була спрямована на перевірку відповідності актів чинному законодавству, а не на перевірку їх господарської або внутрішньовідомчої доцільності.

У 1924 р. відбувається подальше поглиблення діяльності прокуратури шляхом охоплення окружних і районних органів влади, а також розширення сфери її діяльності шляхом організації нагляду за судово-адміністративними установами (арбітражними, судово-земельними комісіями і комісіями у справах неповнолітніх правопорушників). Особливу галузь адміністративного нагляду прокуратури утворив нагляд за дотриманням загальносоюзної Конституції у сфері розмежування функцій і об'єктів діяльності органів влади загальносоюзного і республіканського масштабу. Ця галузь була віднесена до виняткової компетенції прокурора республіки²¹⁶.

Відділення адміністративного нагляду прокуратури республіки протягом 1924 р. перевірило 5270 циркулярів, інструкцій і розпоряджень центральних відомств. У результаті перевірки було внесено 144 пропозиції про зміну, доповнення або скасування відповідних актів. Усі пропозиції прокуратури республіки були прийняті центральними відомствами. За цей самий період у ВУЦВК було направлено 98 протестів і пропозицій, у тому числі 21 протест з питань порушення загальносоюзної Конституції. Посилився нагляд і за законністю діяльності місцевих органів влади. Зокрема, було опротестовано 1978 незаконних постанов і розпоряджень виконавчих комітетів. З них по губерніях: Київській – 394, Подільській – 363, Донецькій – 238, Волинській – 204, Чернігівській – 177, Катеринославській – 158, Одеській – 135, Харківській – 132. Різке збільшення кількості протестів на постанови і розпорядження місцевих органів влади порівняно з 1923 роком пояснюється встановленням нагляду за постановами і розпорядженнями окружних і районних органів влади, на які було винесено від 70% до 75% протестів від загальної кількості. Відсоток незаконних постанов, які виносилися губернськими органами влади, у 1924 р. істотно знизився²¹⁷.

Постановою ВУЦВК і РНК від 23 січня 1925 р.²¹⁸ статті 14 і 15 положення «Про прокурорський нагляд» були змінені і доповнені. Стаття 14 у новій редакції прямо підкреслювала право

прокурора республіки вимагати від усіх центральних і місцевих установ і відомств необхідні йому відомості і матеріали. Губернському і окружному прокурорам це право надавалося щодо губернських і окружних установ і посадових осіб, для яких такі вимоги були обов'язковими. Народні комісаріати та інші центральні установи зобов'язані були направляти прокурору республіки у двох примірниках всі інструкції, циркуляри і циркулярні розпорядження – як ті, що видавалися для місцевих органів, так і ті, що надходили від народних комісій і центральних відомств СРСР. Відомчі бюлетені наркоматів і центральних відомств направлялись у прокуратуру республіки в десяти примірниках кожен. Губернські установи і посадові особи зобов'язані були негайно направляти розпорядження, які вони видавали, інструкції і бюлетені для окружних прокурорів. Циркуляром НКЮ від 16 квітня 1925 р. № 70²¹⁹ було роз'яснено, що на підставі нової редакції ст. 14 положення «Про прокурорський нагляд» губернські суди зобов'язані видавати прокурорам усі необхідні їм у процесі роботи довідки, відомості і матеріали.

Отже, питання про постачання органів прокуратури нормативними матеріалами відомчого характеру було вирішене в законодавчому порядку. Слід зазначити, що місцеві органи влади, щоб мати вплив на прокурорів, обирали їх до складу комісій та інших органів як повноправних членів і навіть з правом вирішального голосу. Для подолання цієї практики необхідне було втручання Наркомюсту, який циркуляром від 11 березня 1925 р. № 47 роз'яснив, що «...обрання осіб прокурорського нагляду до складу будь-яких комісій з наданням таким чином права вирішального голосу поєднає їх у праві протесту проти незаконних постанов цих комісій»²²⁰. Було запропоновано у всіх випадках їх обрання або призначення до складу комісій такі рішення опротестовувати, підкресливши, що ця вказівка стосується випадків включення представників прокуратури як до складу комісій, передбачених законом, так і до складу приватних товариств, організацій і комісій.

Положення «Про судоустрій» 1925 р. уточнило наведену норму ст. II положення «Про прокурорський нагляд», встановивши, що «...особи прокурорського нагляду можуть бути присутніми на всіх з'їздах, нарадах, конференціях та ін., які організуються органами радянської влади, а також на засіданнях постійно діючих установ» (ст. 106). Аналогічна норма містилась у положенні «Про судоустрій» 1929 р. (ст. 173) і у Положенні «Про судоустрій» 1931 р. (ст. 167), що діяло до 1939 р., тобто до

набрання чинності Законом «Про судоустрій Союзу РСР», союзних і автономних республік від 16 серпня 1938 р.

В українському законодавстві про прокурорський нагляд у наступні роки закріпився принцип термінового розгляду органами влади актів прокурорського реагування. Однак встановлені терміни не були підкріплені жодними санкціями за їх порушення, що не сприяло неухильному дотриманню цих термінів. Тому положення про судоустрій від 29 вересня 1929 р. давало право Генеральному прокурору республіки порушувати «перед ВУЦВК або РНК УСРР питання про припинення дії опротестованих розпоряджень, постанов, циркулярів та інших актів наркоматів, центральних установ і організацій» (п. 3 і прим. до ст. 162). Однак питання про право припинення опротестованих актів окривконкомів та інших місцевих органів влади в положенні «Про судоустрій» залишалося відкритим. Нічого не йшлося у ньому ні про права окружних прокурорів порушувати це питання перед окривконкомами або перед Генеральним прокурором, ні про права Генерального прокурора.

У зв'язку з цим постановою ВУЦВК і РНК від 6 листопада 1930 р. «Про надання Генеральному прокурору республіки і його заступнику права припиняти постанови і розпорядження місцевих органів влади»²²¹ п. 3 ст. 162 положення «Про судоустрій» 1929 р. був доповнений. Генеральному прокурору і його заступнику було надано право одночасно з опротестуванням припиняти дію постанов і розпоряджень місцевих органів влади, які порушували закони або постанови, і розпорядження уряду або центральних органів влади. Положення «Про судоустрій» 1931 р.²²² повністю закріпило ці правила і поширило їх на прокурора АМСРР щодо постанов і розпоряджень всіх органів влади автономної республіки, за винятком ЦВК і РНК. Місцеві прокурори (міжрайонні, міські і дільничні) правом припинення опротестованих актів органів влади і управління не користувалися (ст. 157, прим. до п. 3 і ч. 2 ст. 160, прим. до п. 3 ст. 164).

Слід зазначити, що Автономна Молдавська Соціалістична Радянська Республіка (АМСРР) була створена після узгодження з Москвою. 29 липня 1924 р. ЦК КП(б)У ухвалив створити на лівому березі Дністра Автономну Молдавську Республіку²²³. На цій підставі 12 жовтня 1924 р. ВУЦВК прийняв відповідне рішення, після чого було вжито заходів щодо формування органів прокуратури, які структурно ввійшли до органів прокуратури УСРР²²⁴.

15 липня 1927 р. Генеральний прокурор видав наказ про порядок і методи роботи окружних прокуратур²²⁵. Він замінив

інструкцію прокуратурі від 10 вересня 1922 р. і регулював як загальні принципи побудови і діяльності окружних прокуратур (розділ I), так і питання структури апарату окружної прокуратури (розділ II), особового складу (розділ III).

Якщо прокурор у діях і рішеннях місцевих адміністративних органів виявляв порушення, він зобов'язаний був негайно вживати заходів для відновлення законності. «Зволікання прокуратури в діях з відновлення законності неприпустимо», – підкреслювалося в ст. 112 наказу. З приводу незаконних постанов або розпоряджень окрвиконкомів або інших окружних органів прокурор звертався до цих органів з пропозицією про скасування або зміну незаконного акта з направленням копії в прокуратуру республіки. Якщо незаконний акт був виданий райвиконкомом або іншою районною установою, прокурор звертався з аналогічною пропозицією у ці органи, направляючи копію в окрвиконком. Із пропозицією про скасування або зміну незаконних постанов сільських сходів і сільських рад прокурор звертався в сільраду або райвиконком з направленням копії цієї пропозиції в районний або окружний виконком за належністю.

Пропозиції прокуратури щодо скасування або зміни незаконних постанов і розпоряджень органів влади мали бути розглянуті окрвиконкомами у двотижневий термін, а всіма іншими місцевими установами – протягом тижня з дня їх направлення прокуратурою. Прокурор, який брав участь у засіданні, висновок про незаконність проекту постанови або розпорядження, що обговорювався, давав в усній формі. Це обов'язково фіксувалось у протоколі засідання. Якщо присутні були не згодні з думкою прокурора і приймали акт усупереч його висновку, прокурор відразу заявляв свій протест в усній формі проти незаконного акта. Після одержання протоколів засідання прокурор підтверджував свій протест у письмовій формі, доповнюючи його мотивами, не зазначеними в усному протесті.

У разі відхилення пропозицій прокурора про зміну або скасування визнаних ним незаконними постанов і розпоряджень тих чи інших органів радянської влади або якщо пропозиція прокурора не була розглянута у зазначені терміни, він вносив протест в органи, які прийняли постанову. Крім того, протест прокурора міг бути внесений у відповідний вищий орган влади.

Уперше у практиці органів прокурорського нагляду були визначені і деякі *обов'язкові реквізити протесту прокурора*. Він повинен був містити вказівки: а) кому, куди і від кого вноситься протест; б) зміст і час винесення акта, який опротестовується;

в) мотиви, за якими прокурор вважає необхідним внести зміни або скасувати акт; г) посилання на закон, якому суперечить постанова або розпорядження; д) посилання на закон, яким керується прокурор у своїй діяльності з опротестування незаконних актів. Крім обґрунтування протесту чинними законодавчими актами, у ньому повинен бути вичерпний перелік усіх підстав для опротестування постанови або розпорядження. Якщо окружний прокурор мав сумніви щодо законності того чи іншого акта, він мав право вийти з поданням до прокуратури республіки про необхідність відповідних роз'яснень з додаванням копії постанови або розпорядження, яке викликало сумніви.

За перші п'ять років своєї діяльності органи прокуратури в основному визначили найважливіші предмети (об'єкти) нагляду, форми його здійснення і методи прокурорського реагування на допущені порушення. Інтенсифікація прокурорського нагляду за цей період відбувалася в основному шляхом його розширення або охоплення якомога більшої кількості об'єктів центрального і губернського апаратів державної влади і державного управління і поглиблення шляхом встановлення нагляду за законністю діяльності повітових (окружних), волосних (районних) виконкомів, міських, селищних і сільських рад і підвідомчих цим органам установ. Основним критерієм ефективності роботи прокуратури визнавалися кількісні показники: кількість проєктів обов'язкових постанов і розпоряджень виконкомів, погоджених з прокуратурою, кількість засідань, нарад, конференцій, комісій, у яких брали участь представники прокуратури і робили висновки з питань, що обговорювалися на них, кількість нормативних актів органів управління, перевічених прокуратурою, та ін. Це важливі показники, які характеризували лише один бік діяльності прокуратури – її інтенсивність, навантаження осіб прокурорського нагляду. Але виходячи з них, не можна говорити про ефективність прокурорського нагляду, тому що в них не було даних про те, наскільки прокуратурі вдалося запобігти винесенню незаконних постанов, розпоряджень та інших актів або вчасно усунути допущені порушення. Для визначення ефективності прокурорського нагляду потрібні кількісні показники попередження і усунення порушень законності, тому що тільки порівнюючи їх з кількістю відповідних прокурорських дій, можна уявити, наскільки ефективна ця форма нагляду.

Нарада окружних прокурорів України, що відбулась у другій половині червня 1927 р., була присвячена питанням практичної діяльності прокуратури, у тому числі в галузі адміністратив-

ного нагляду. Резолюція наради по доповіді про адміністративний нагляд прокуратури внесла серйозні корективи у вирішення питань про об'єкти адміністративного нагляду, норми і методи його здійснення, рекомендовані раніше. Нарада відзначила, що «...безпосередньо після організації прокуратури інтенсивний процес зміцнення революційної законності на місцях викликав пожвавлення в роботі адміністративного нагляду. Водночас з'явилися неминучі відхилення від меж, зазначених у законі, при здійсненні прокурорських функцій (нагляд за законністю), а саме: безпосереднє втручання в оперативну діяльність органів і установ, піднаглядних прокуратурі, а також кількісне охоплення наглядом за рахунок якісного. Це спричиняло низку негативних наслідків: зайве відволікання державного і господарського апарату; завантаження прокуратури матеріалами, які не належать до її компетенції; підміну живого прокурорського нагляду канцелярськими заходами; послаблення реагування органів прокуратури на факти і явища, які потребують негайного втручання органів прокуратури з метою їх усунення; тяганину при вирішенні окремих питань і справ прокуратурою²²⁶.

Основним методом адміністративного нагляду за дотриманням законності в районних центрах і селах, як уже зазначалося, був об'їзд їх прокурором і застосування на місці заходів щодо усунення незаконних і злочинних дій та розпоряджень. Ці об'їзди не могли супроводжуватися перевітками оперативної діяльності і виконанням завдань, які одержували низові органи від вищих установ. Вони розглядались як безпосереднє наближення прокуратури до об'єктів нагляду, що мав здійснюватися на загальних підставах і відповідно до інструкції НКЮ «Про дії прокуратури при обстеженні периферії» від 5 квітня 1927 р.²²⁷

Враховуючи недоліки прокуратури в галузі адміністративного нагляду, 1 вересня 1932 р. постановою народного комісара юстиції, Генерального прокурора республіки був затверджений наказ прокуратурі в галузі адміністративного нагляду²²⁸.

У новому наказі підкреслювалося, що «...завдання прокуратури в галузі адміністративного нагляду полягає в тому, щоб забезпечити в межах її компетенції дотримання органами влади, госпорганами, громадськими і кооперативними організаціями та окремими особами законів радянської влади, директив і постанов центральних і місцевих органів влади, виданих у межах їх компетенції» (ст. 1)²²⁹.

З урахуванням створення в системі органів прокуратури нових ланок (обласна прокуратура, міська і дільнична прокуратури)

наказ регулював розподіл їхніх прав і обов'язків з нагляду за відповідними ланками органів державної влади і державного управління.

Міські і дільничні прокурори особисто і через своїх помічників, де вони були передбачені штатами, виконували в межах території дільниці усі функції адміністративного нагляду під керівництвом і наглядом обласної прокуратури.

Наказом 1932 р. була розмежована також компетенція органів адміністративного і судово-слідчого нагляду в усіх ланках апарату прокуратури. Якщо матеріали адміністративно-наглядової діяльності були підставою для порушення кримінальної справи, дії прокурора адміністративного нагляду обмежувалися винесенням про це постанови, яка разом з усіма матеріалами направлялася прокурору, що здійснював судово-слідчий нагляд. Йому також належало право подальшого направлення справи і нагляду за її розслідуванням. У такому самому порядку діяв і прокурор з адміністративного нагляду у справах, за якими з'являвся цивільний позов. Він виносив постанову про подання позову. Складання позовної заяви і підтримання її в суді покладалися на прокурора з судового нагляду. Суперечки між представниками адміністративного і судово-слідчого нагляду прокуратури про обґрунтованість порушення кримінальної справи або пред'явлення позову вирішувалися прокурором.

Другим найважливішим об'єктом адміністративного нагляду була адміністративна діяльність органів влади, регульована Адміністративним кодексом УСРР. Завдання прокуратури полягало в тому, щоб усі органи влади діяли в точній відповідності до цього кодексу, забезпечували правильне застосування заходів адміністративного впливу, адміністративного виселення і дотримання законодавства про вибори до рад.

Велике значення мав адміністративний нагляд прокуратури за дотриманням законності в соціально-культурній сфері: йшлося про загальне навчання і ліквідацію неграмотності і малограмотності, про медично-санітарне обслуговування населення, про соціальне забезпечення.

Законність діяльності державних органів і громадських організацій у галузі сільського господарства була ще одним об'єктом адміністративного нагляду. Як зазначалося в наказі, нагляд цей «...повинен мати конкретно визначений напрям надання допомоги партії і уряду в здійсненні запланованих заходів для соціалістичної реконструкції сільського господарства. Наглядом за виконанням законів і директив прокуратура

повинна включитися в роботу по соціалістичній реконструкції сільського господарства. Для забезпечення ефективності цього нагляду необхідно забезпечити його рухливість і своєчасність реагування» (ст. 24). Цей об'єкт нагляду охоплював сільсько-господарські виробничі (посівні, збиральні та ін.) і заготівельні (хліб, м'ясо, молоко та ін.) кампанії, окремі галузі сільського господарства, заходи щодо закріплення і розширення колективізації сільського господарства, роботу МТС і радгоспів та сільськогосподарський податок.

До найважливіших об'єктів адміністративного нагляду належала також діяльність адміністративних і господарських органів і установ, громадських організацій і посадових осіб у галузі промисловості, фінансів, постачання окремих категорій населення предметами широкого вжитку, у галузі виправно-трудової політики, нагляд за юрисконсультськими частинами та ін.

Наказ прокуратури УСРР в галузі адміністративного нагляду 1932 р. не було скасовано і після заснування прокуратури Союзу РСР. Він продовжував діяти у відповідних частинах до видання з питань, які регулювалися наказом, циркулярів, наказів і роз'яснень прокурора Союзу РСР або законодавчих актів вищих органів державної влади СРСР і УСРР.

Однак не слід вважати, що здійснюваному прокуратурою нагляду за органами місцевої державної влади та управління не чинився опір. Особливої влади набували місцеві виконкоми в міру посилення в суспільстві та державі тоталітарних ознак. Вже й вони, а не лише партійні організації, почали давати ті чи інші рекомендації органам прокуратури. Так, 8–10 липня 1932 р. Одеська міськрада ухвалила:

- запропонувати прокуратурі зміцнити революційну законність на засадах залучення до роботи в прокуратурі робітників і селян;
- «пильніше і твердіше скерувати вогонь свого натиску проти класового ворога, куркуля та його агентури...»;
- спрямувати роботу на виконання завдань, поставлених у галузі промисловості та сільського господарства;
- «прокуратурі негайно взяти під свій безпосередній та повсякденний догляд всю штрафну та адмінкаральну і взагалі репресивну політику...»;
- «практикувати надалі для розв'язання всіх скарг і заяв, а також для здійснення нагляду за всіма ланками роботи притягнення всього судово-прокурорського активу (груп сприяння, засідателів, сільських і товариських суддів, сигнальних

постів...), провівши серед них організаційну та громадсько-масову роз'яснювальну роботу...»²³⁰.

Як бачимо, здійснювалися спроби прямого тиску на органи прокуратури. Водночас прокуратура настільки зміцнилась організаційно та фахово, що вживала рішучих заходів щодо активізації прокурорського нагляду на селі, на рівні району.

Свою роботу органи прокуратури висвітлювали в пресі. Для цього збиралися республіканські і всесоюзні наради робітничих та селянських кореспондентів, на яких постійно наголошувалося на необхідності найтіснішого зв'язку з органами прокуратури.

Слід зауважити, що в той час реагування прокуратури на скарги громадян було досить жорстким²³¹. За наслідками перевірки в 63,46% випадків було порушено кримінальні справи з провадженням попереднього слідства. Як правило, задовольнялися лише скарги трудового елемента, а із скарг нетрудового було задоволено менше половини²³².

Відносини прокуратури з місцевими органами влади, як уже підкреслювалося, не могли бути безхмарними, тому що прокуратура продовжувала займати досить принципову позицію, про що свідчать наведені цифри.

Розглянемо і такий приклад. У липні 1925 р. Полтавський губвиконком на порушення п. 13 положення «Про судоустрій» без погодження з Народним комісаріатом юстиції республіки усунув з посади одного народного суддю та достроково припинив повноваження ще двох. Прокурор республіки опротестував ці дії до Малої Президії ВУЦВК. Остання 6 жовтня 1925 р. підтримала протест прокуратури і скасувала рішення окрвиконкому.

Влада розуміла, що ослаблення адміністративного нагляду призвело б до становища, коли «...населення різних районів, округів, губерній ставиться в умови, абсолютно відмінні, при цьому завжди гірші, ніж ті умови, які визначаються законами, а значить, і інтересами всієї Республіки»²³³. І.Д. Фалькевич підкреслив важливе значення адміністративного нагляду, при цьому, як на нашу думку, його висновки мають певну актуальність і сьогодні: «Галузь адміністративного нагляду – це та галузь прокурорської роботи, яка більше всього стикається з діяльністю державних органів і громадських організацій... зачіпає інтереси населення. ...Саме тут ми маємо часті, а іноді й різкі відступи не тільки від «букви»... закону, але і від його духу і сенсу. Водночас саме тут більше за все відбиваються «місцеві впливи» і «місцева правотворчість», які мають характер партизанщини... Це в однаковій мірі стосується фінансово-податкової, адміністративної,

земельної, господарської, шкільно-просвітницької, житлової, соціального забезпечення та ін. видів політики держави. ...Звідси сваволя, ...звідси злочини, звідси часта відсутність довіри до закону, ...представників влади. Це шкідливо для інтересів республіки, чи робить це губернський, окружний, районний виконавчий комітет або сільська рада: чим вищий за рангом, за присвоєними йому правами орган влади, тим це шкідливіше, тим гірші ці випадки незаконірних і незаконних дій»²³⁴.

Так, 2 січня 1928 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли Постанову «Про самообкладання людності на задоволення її громадських потреб»²³⁵. Цей закон був спрямований на створення умов економічного тиску, у першу чергу на куркуля. Однак часто мали місце випадки несправедливого тиску на заможну, найбільш працювиту частину селянства, на що прокуратура, як правило, не звертала уваги. Генеральний прокурор УСРР В.І. Порайко звернув на це увагу прокурорів і зазначив, що «...на місцях значні суми, зібрані по самообкладанню, витрачаються не за прямим їх призначенням, наприклад на бюджетні потреби райвиконкомів та сільрад, і навіть констатуються випадки повернення коштів самообкладання на покриття витрат, що їх раніше зроблено з місцевого бюджету на сільське будівництво. Також спостерігається багато випадків витрачання коштів не від сільрад, як це встановлено законом, а від райвиконкомів без будь-якої участі сільрад»²³⁶.

Особливо активізувала прокуратура адміністративний нагляд під час проведення масованої насильницької колективізації, чим підтримала політичну лінію КП(б)У, спрямовану на згортання нової економічної політики і загострення класової боротьби. Хоча неп і не давав повного простору ринковим відносинам, однак він був приречений, тому що не влаштував більшовицьку владу. Зміни, які в той час відбувалися, виразно охарактеризовані у передовій статті офіційного часопису Народного комісаріату юстиції «Вісник радянської юстиції»: «Поширення прав місцевих органів влади й утворення нових методів масової роботи в наших громадських організаціях у селі й місті забезпечують надалі ще більше зростання участі працюючих у нашому будівництві. ...Поширення соціалістичного сектора... господарства і зростання культурно-політичного рівня трудящих... викликають опір з боку приватно-капіталістичних елементів і загострюють як у селі, так і в місті класову боротьбу, що в різних формах точиться в нашій країні»²³⁷.

XVI конференція ВКП(б) та II конференція КП(б)У відверто формулювали класово упереджені завдання органів прокуратури

щодо здійснення адміністративного нагляду, а отже, і специфіку взаємодії з адміністративними органами: «...У зв'язку з посиленням класової боротьби в країні бюрократичні перекручування державного апарату в ряді випадків є відображенням тиску на робітничий клас глитаїв, міської буржуазії та буржуазної інтелігенції... боротьба з бюрократичними перекручуваннями державного апарату стає одною з найважливіших форм класової боротьби»²³⁸.

При цьому гасло боротьби з бюрократизмом цілком могло служити демагогічним цілям, могло перекручуватись, тому що цього хотів би абсолютно слухняний і керований вождем та його оточенням партійний апарат: «...Органи юстиції повинні пильнувати, щоб ворожі елементи не використовували гасла критики для своїх спроб зірвати правильний політичний напрям..., дискредитуючи заходи партії та уряду»²³⁹. Для цього влада обрала прокуратуру і, вивчивши дореволюційний досвід її діяльності, наділила її ще більшими повноваженнями²⁴⁰.

Як бачимо, на початку 30-х років ХХ ст. органи прокуратури вже були слухняними виконавцями волі партійних інстанцій, які, не турбуючись про юридичні нюанси, давали прямі вказівки: «Вказати облпрокуратурі ще раз на слабу боротьбу з її боку з порушниками революційної законності. Запропонувати прокурору області т. Брону притягти до відповідальності всіх порушників революційної законності, незважаючи на осіб...»²⁴¹. Можна навести характерний приклад, коли органи прокуратури погоджувалися з незаконними діями трійок. Так, «у Новоград-Волинському..., як і в інших районах, була створена оперативна трійка по сівбі: секретар РПК, уповноважений ЦК і начальник районного ДПУ, із залученням на засідання трійки прокурора, начальника міліції і голови райКК»²⁴². В одному з протоколів засідань такої трійки прямо сказано: «Голову сільради зняти і віддати під суд, членам сільради й усім сільським організаціям оголосити сувору догану через пресу. Колгосп № 2 позбавити права одержувати всякі пільги. Розпустити бюро осередку»²⁴³.

З метою посилення уваги прокуратури до земельно-судових комісій і попередження між ними конфліктів 16 березня 1925 р. Наркомюст і Наркомзем УСРР підписали спільний циркуляр, в якому дуже жорстко нагадувалося місцевим судовим і прокурорським працівникам, які не дуже розуміли особливості непу (ім здавалось, що приватна власність або є, або її немає), що ще декретом ВУЦВК та РНК УСРР від 4 березня 1919 р. землю та інше нерухоме майно було вилучено з цивільного обороту²⁴⁴.

Щодо арбітражного суду, який також працював у формі комісій, прокуратура не тільки наглядала за відповідністю вимогам закону провадження справ в окружних арбітражних комісіях, а й пильнувала за тим, щоб у них захищали інтереси держави.

Виконуючи наглядові функції, прокуратура республіки звернула особливу увагу своїх місцевих органів на виконання постанови ВУЦВК від 3 лютого 1923 р. про проведення «чистки» в міліції²⁴⁵. Губпрокурори та їхні помічники у повітах зобов'язувалися не рідше одного разу на тиждень розглядати скарги по суті та приймати щодо них рішення, а також організовувати перевірки і повідомлення з цього приводу в пресі. Після підпорядкування слідства прокуратурі ефективність їхньої взаємодії зросла.

Як уже зазначалося, нагляд за законністю діяльності державних підприємств, установ та організацій здійснювався переважно в межах діяльності трудової прокуратури²⁴⁶.

При здійсненні адміністративного нагляду щодо юридичних частин на підприємствах, в установах, організаціях особлива увага приділялась правильності складання цивільно-правових договорів, правомірності діяльності юридичних частин підприємств, закладів та установ як представників у судових справах, ефективності їх консультативної діяльності. У прокурорському нагляді за роботою юрисконсультів у період непу свою роль відіграло і відстежування прокуратурою дотримання ними класової лінії. Зокрема, це стосувалося питань експертизи орендних договорів та представництва державних підприємств під час судових процесів з орендарями. Враховуючи суперечки, що інколи виникали між прокуратурою і юрисконсультами, на I всеукраїнській нараді юрисконсультів промисловості, яка розглянула ряд питань організації і діяльності юридичної служби установ (підприємств), було зазначено, що «...проведення практичних заходів щодо нагляду за діяльністю юрисконсультів є складовою частиною загальної діяльності прокурорського нагляду за законністю діяльності держустанов і підприємств; причому бажано, щоб звернення і вимоги прокуратури були направлені не до юрисконсульта, а безпосередньо до керівника держустанови або підприємства»²⁴⁷. Ця постанова наради повною мірою збігається з вказівками прокуратури республіки своїм місцевим органам, які були у циркулярі від 14 квітня 1925 р. № 63.

Згодом положення циркуляра № 63 були повністю внесені в наказ «Про порядок і методи роботи окружних прокуратур» від 15 липня 1927 р.²⁴⁸ (статті 124–128). У ньому підкреслювалося, що з метою послаблення нагляду за діяльністю місцевих

адміністративних і господарських органів прокуратура вживає заходів щодо упорядкування роботи юридичних частин і здійснює нагляд за їхньою діяльністю.

Більшовики, проводячи класову політику, сприяли тому, що XV з'їзд ВКП(б), який відбувся в 1927 р., в політичних рішеннях вказував на зміну функцій прокуратури саме щодо виробничої сфери, «захисту» державного сектора економіки від «куркуля» і «непмана», які «...чимраз дужче скаженіють у своїй класовій зненависті до радянської влади. ...Треба... зірвати маски, викрити дійсні мотиви злочину і зі всією суворістю реагувати на них»²⁴⁹. Тому на боротьбу зі «шкідництвом» у державному секторі економіки були мобілізовані органи прокуратури в центрі й на місцях.

Про переміщення акцентів діяльності прокуратури з наглядової в каральну площину, використання неправових підстав у своїх діях (рішень партійних органів) як ознак становлення в Україні (і в СРСР) жорсткого тоталітарного режиму свідчить і специфіка взаємодії прокуратури з елементами державного механізму, позбавленими державно-владних повноважень на зламі 1920–30-х рр. Так, прокуратура, щоб змусити управлінський апарат державних підприємств та змішаних акціонерних товариств зменшити адміністративно-господарські видатки, у 1928 р. використовувала і засоби кримінально-правового впливу щодо посадових осіб²⁵⁰.

Як бачимо, органи прокуратури ставали інструментом, чинником «боротьби» за соціалізм, яка дійсно точилася «по всьому фронту». Не залишилося жодної сфери суспільного життя, що була б вільною від всеохопного, заснованого на «єдиномислії» контролю тоталітарної держави. Так, на початку 1930-х рр. вже не адміністративний нагляд, не керівництво слідством, не участь у кримінальному та цивільному процесі чи інше, що закріплене в законі, були основними завданнями, а пряме втручання в економічну сферу. Наприклад, Донецькій обласній прокуратурі «...випала почесна робота по забезпеченню виконання виробничих завдань з вугілля, ...боротьба з саботажем і опором впровадженню в життя вказівок партії та уряду в галузі вугільної промисловості. Донецька обласна прокуратура і Донецький обласний суд... усвідомили, що боротьба за вугілля є в специфічних умовах Донбасу їх найважливішим завданням...»²⁵¹

Положенням про судоустрій в УСРР 1929 р. до відання Генерального прокурора республіки було віднесено нагляд за діяльністю юридичних частин усіх народних комісаріатів (п. 5 ст. 162), до відання прокурора АМСРР – нагляд за діяльністю

юридичних частин усіх народних комісаріатів АМСРР та інших радянських центральних і місцевих органів, що діють на території АМСРР (п. 7 ст. 165), і до відання окружних прокурорів – нагляд за діяльністю юридичних частин усіх відділів виконавчого комітету та інших місцевих радянських органів (п. 3 ст. 169)²⁵². Методи нагляду за юрчастинами залишалися тими самими. Аналогічно були сформульовані розглянуті права органів прокуратури і в положенні «Про судоустрій УСРР» 1932 р.²⁵³ (п. 9 ст. 156, п. 7 ст. 160, п. 4, ст. 164).

Не залишилася поза увагою прокуратури і діяльність широкої мережі земельно-судових комісій. Наприклад, на території Харківської губернії поряд із губернською були створені 5 окружних і 77 районних земельно-судових комісій у складі 365 працівників – голів, їх заступників і членів комісій²⁵⁴. У циркулярі від 17 квітня 1924 р. № 57 НКЮ зазначав, що адміністративний нагляд за діяльністю земельно-судових комісій на місцях здійснюється вкрай незадовільно²⁵⁵.

Циркуляр рекомендував органам прокурорського нагляду такі методи нагляду за діяльністю земельно-судових комісій: а) попередній перегляд справ і подання висновку в письмовій формі; б) участь у судових засіданнях особливої колегії і місцевих судземкомісій і надання висновків у справах, які розглядалися; в) перевірка винесених комісіями рішень і ухвал; г) опротестування на пленумі Верховного суду і в комісіях вищого рівня рішень і ухвал особливої колегії і судово-земельних комісій нижчого рівня, що були винесені з порушенням закону. Слід підкреслити, що це були типові методи судового, а не адміністративного нагляду прокуратури, хоча здійснювався цей нагляд по лінії відділення адміністративного нагляду прокуратури республіки і одноіменних відділів губпрокуратур.

Поряд з промисловістю і сільським господарством важливу роль в індустріальних заходах більшовицького керівництва в кінці 20-х – на початку 30-х рр. ХХ ст. відігравав і транспорт. Постанова ЦК ВКП(б) від 10 вересня 1930 р. «Про осінньо-зимові перевезення» прямо зобов'язувала органи прокуратури «простежити за безумовним цілковитим виконанням цієї постанови ЦК. Не можна дозволяти ніяких послаблень. Становище з труддисципліною на транспорті таке загрозливе, що найменше ... послаблення від господарників, профспілок, органів праці, суду чи прокуратури спричинило б величезну небезпеку»²⁵⁶.

Спеціальна *транспортна прокуратура* в СРСР була створена спільною постановою ЦВК і РНК СРСР від 27 листопада 1930 р.

З цього приводу Г.А. Железногорський наголошував на специфіці діяльності органів транспортної прокуратури, на які, як і на лінійні суди, «...партія і уряд покладають найвідповідальніші завдання, що для розв'язання їх потрібні не лише певна виробнича наполегливість, а й оперативне чуття, величезне політичне чуття і детальне знання місцевих умов і обставин»²⁵⁷.

Підбиваючи підсумки адміністративного нагляду, який здійснювався органами прокуратури, не можна не зупинитися на тому, що метою його було *попередження злочинності*, у тому числі *серед неповнолітніх*. Загальновідомим історичним фактом є те, що після революції в роки економічної розрухи, безробіття, голоду і масових епідемій в Україні були десятки тисяч безпритульних дітей. З них, як правило, формувалися кадри малолітніх правопорушників і майбутніх злочинців-професіоналів. Для врятування дітей створювалися дитячі будинки, колонії, містечка та інші установи. Питання ліквідації дитячої безпритульності безпосередньо вирішувала Рада народних комісарів, а також народні комісаріати соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, юстиції, внутрішніх справ, Всеукраїнська надзвичайна комісія, спеціально створена центральна комісія допомоги дітям та її місцеві органи зі своїми комісіями у справах неповнолітніх.

Адміністративний нагляд за діяльністю цих органів, у тому числі комісій у справах неповнолітніх, здійснювався відповідно до загальних повноважень прокуратури по нагляду за законністю всіх органів влади (п. «а» ст. 2 положення від 28 червня 1922 р.). Однак у комісіях виникло складне становище, і прокуратура республіки та губернські прокурори змушені були сприяти усуненню труднощів, які виникали.

З ініціативи прокуратури республіки було прийнято циркуляр НКЮ від 6 березня 1924 р. № 30 «Про заходи сприяння комісіям у справах неповнолітніх»²⁵⁸. Полтавській, Криворізькій, Проскурівській, Ніжинській, Чернігівській, Конотопській, Глухівській і деяким іншим окружним прокуратурам було рекомендовано забезпечити участь осіб прокурорського нагляду у всіх засіданнях комісій у справах неповнолітніх, а також використовувати інші методи нагляду за їх діяльністю²⁵⁹.

З метою посилення темпів ліквідації злочинності серед неповнолітніх і підготовки їх до суспільно корисної праці постановою колегії НКЮ від 4 серпня 1931 р. Андріївський, Одеський і Київський реформаторіуми були перетворені в трудові

будинки-школи на зразок фабрично-заводських училищ (ФЗУ), а Олександрійський – на трудовий будинок-школу для підготовки кваліфікованих працівників сільського господарства (бригадирів, тваринників, городників та ін.). Ще один такий будинок на 160 місць був відкритий в Охтирці для підготовки бригадирів, городників і працівників цукрової промисловості²⁶⁰. Він існує і сьогодні.

Неповнолітні віком від 14 до 18 років направлялися в колонії, якщо для їхнього виправлення і перевиховання не був потрібний більш жорсткий режим. В іншому випадку вони підлягали направленню до реформаторіумів.

Перша дитяча трудова колонія імені О.М. Горького була організована у вересні 1920 р. в Полтаві під керівництвом видатного радянського педагога А.С. Макаренка²⁶¹. Пленум Харківської окружної комісії з допомоги дітям 30 липня 1926 р. заслухав доповідь А.С. Макаренка про роботу колонії ім. О.М. Горького і визнав, що її досвід заслуговує на увагу і запровадження в інших дитбудинках. Ця колонія з її прогресивними методами трудового виховання і виправлення стала зразком для багатьох інших колоній, які були створені в Україні²⁶², у тому числі в Харківській, Одеській, Донецькій, Волинській і Подільській губерніях²⁶³. За постановами комісій і вироками судів у колонії направлялись особи, які скоїли різні правопорушення. Так, наприкінці 1922 р. у колонії ім. О.М. Горького було 68 правопорушників, у тому числі 32 – за крадіжки, 14 – безпритульних, 6 – за кримінальний і політичний бандитизм, 7 – за підозрою в шпигунстві, 8 – за хуліганство і бешкетництво і 1 – за вбивство²⁶⁴.

Прокуратура здійснювала нагляд з метою запобігання скоєнню злочинів неповнолітніми, вживала для цього всіх передбачених законом заходів, аж до притягнення винних до кримінальної відповідальності.

З кожним роком функції прокуратури розширювалися. Так, на початку 1930-х років до завдань прокуратури додалося *пряме втручання в діяльність підприємств* з метою забезпечення виконання планів, і це завдання було важливішим, ніж регулювання трудових правовідносин. Інструментом цього забезпечення були вже не цивільно-правові, як раніше, а кримінально-правові засоби.

Аналізуючи дослідження періоду 1920-х – початку 30-х рр., можна дійти висновку, що функції органів прокуратури УСРР із самого початку її створення були визначені досить повно і

кардинальних змін не зазнавали. Законодавчо були закріплені такі *напрями діяльності органів прокуратури*:

- 1) нагляд за дотриманням законів органами радянської влади, державними і громадськими установами, а також приватними особами;
- 2) опротестування в касаційному порядку і в порядку судового нагляду вироків, рішень і ухвал, винесених судами республіки;
- 3) нагляд за здійсненням дізнання і попереднього слідства з кримінальних справ та оперативного розшуку;
- 4) підтримання державного обвинувачення в суді з кримінальних справ;
- 5) участь у цивільному процесі як сторони та представника окремих громадян;
- 6) нагляд за виконанням вироків, за законністю утримання під вартою, за станом законності в діяльності виправно-трудо-вих установ, що також передбачався Виправно-трудо-вим кодексом УСРР, прийнятим ВУЦВК 23 жовтня 1925 р.²⁶⁵

Слід зазначити, що правозастосовча діяльність органів прокуратури значною мірою залежала від того, наскільки вдалим було вирішення питання про структуру та організацію її роботи. Проте з самого початку було знайдене вдале вирішення цієї проблеми. Протягом досліджуваного періоду воно виходило з двох принципів діяльності прокуратури, а саме:

- а) територіального, оскільки побудова органів прокуратури здійснювалася відповідно до адміністративно-територіального поділу УСРР;
- б) функціонального – у зв'язку з необхідністю спеціалізації на окремих функціях.

Це свідчить про те, що на початку 30-х рр. ХХ ст. між прокуратурою та іншими інститутами державного механізму формувалися нові відносини.

Прокуратура стала необхідним елементом тоталітарної політики, яка проводилася сталінським режимом. Вона була ніби «караючим мечем революції» і чітко виконувала покладені на неї функції відповідно до рішень партії. Як адміністративний, так і судовий нагляд за виконанням законів державними та іншими органами і громадянами суттєво поступалися каральній функції, яка була життєво необхідною, як стверджували більшовики, при розбудові соціалізму.

6.3. Кадрове забезпечення органів прокуратури

Політику кадрового забезпечення органів прокуратури УСРР більшовицьке керівництво проводило цілеспрямовано. Воно розуміло, що добір і розстановка працівників є запорукою і основною умовою досягнення результативності державної діяльності. З самого початку створення прокуратури кадрова проблема була дуже гострою. Вирішення її здійснювалося відповідно до функцій прокуратури та її місця в механізмі держави. Саме тому ідеологічний чинник переважав над професійним.

Більшовики хотіли поєднати в майбутніх кадрах прокуратури неможливе: передбачалося, що, з одного боку, це повинні бути ортодоксальні більшовики, перевірені і надійні, в тому числі з ідеологічної точки зору, з іншого – вони повинні мати досить високий рівень професійної юридичної підготовки. Такими кадрами могли бути тільки дореволюційні юристи, які, на думку більшовиків, були ненадійними з ідеологічної точки зору. Тому вже 2 травня 1922 р. колегія Наркомюсту обговорила питання про кількість комуністів, які потрібні для зміцнення центральних і місцевих органів НКЮ. Колегія визначила, що мінімальна потреба в юристах-комуністах «...у центрі: товаришів прокурора республіки – 4. Штат комуністів для місцевих органів юстиції: у губцентрах – 72, у повітових центрах – 90». Для задоволення цих потреб постановою оргбюро ЦК КП(б)У від 8 липня 1922 р. (протокол № 40) усі комуністи, які працювали в органах юстиції, що підлягали скасуванню, у зв'язку з судовою реформою (ревтрибунали, раднарсуди, губернські відділи і повітові бюро юстиції), закріплювалися за Наркомюстом²⁶⁶.

Партійність була основною, хоч і не єдиною вимогою до кандидатів на прокурорські посади. В інтерв'ю кореспонденту газети «Вісті ВУЦВК» нарком юстиції УСРР М.О. Скрипник, наголошуючи на тому, що кандидатам потрібно знати «наше законодавство», зазначав, що прокурори повинні мати широкий політичний кругозір і бути випробуваними партійними працівниками²⁶⁷. Як бачимо, провідну роль у вирішенні питань добору кадрів мали відігравати партійні організації.

Перший склад працівників центрального відділу прокуратури НКЮ був дуже нечисленним. Із 14 відповідальних працівників центрального апарату відділу в 1922 р. 13 були комуністами і лише 1 – безпартійним. За соціальним складом – 1 представник робітничого класу і 13 представників інтелігенції. Тому ЦК РКП(б) надіслав на місце циркуляр, в якому зазначалося, що

губернські партійні органи зобов'язані добирати кадри до органів прокуратури²⁶⁸.

Місцеві органи прокуратури представляли губернські прокурори і їх апарат. Вони призначалися, переміщувалися і зміщувалися винятково прокурором республіки, проте з обов'язковим затвердженням їх кандидатур через ЦК КП(б)У. Ще 4 вересня Колегія НКЮ УСРР, обговоривши питання про порядок призначення помічників губпрокурорів, ухвалила: «...визнати, що помічники губпрокурорів підлягають затвердженню прокурором республіки через ЦК КП(б)У в такому самому порядку, як і губпрокурори»²⁶⁹. Отже, і на місцевому рівні формування органів прокуратури здійснювалось на основі принципу партійності.

Аналіз персонального складу прокурорів першого скликання та керівних працівників прокуратури свідчить про їх недостатній фаховий рівень, а в деяких випадках і відсутність достатнього життєвого досвіду. Так, лише Київський губпрокурор М.В. Михайлик мав вищу юридичну освіту²⁷⁰. Подільський губпрокурор Ю. Яковлев, він же Круккер, мав незакінчену вищу освіту²⁷¹. Першим одеським губпрокурором був І. Завадський, який мав тільки середню освіту²⁷². Катеринославським губпрокурором призначили Й. Славіна, який взагалі був студентом²⁷³. Харківським губпрокурором призначили зубного техніка Г. Железногорського²⁷⁴.

Слід зазначити, що всі вони були членами РКП(б). З них 1 – українець, 1 – росіянин і 3 – євреї. Для того щоб вони підкорялися партійній дисципліні, їх обирали делегатами Всеукраїнського з'їзду Рад, діяльність якого також контролювалася більшовиками.

До речі, якщо порівняти наведені дані із сьогоденним станом освіти оперативних працівників прокуратури України, то побачимо, що майже всі вони мають вищу юридичну освіту.

Дуже прикро, що домінуюча роль партії в доборі і розстановці кадрів органів прокуратури супроводжуватиме прокуратуру аж до проголошення незалежної України.

Аналіз низової, найбільш масової ланки – помічників прокурора столичної Харківської губернії, на яких лежав основний тягар повсякденної роботи, свідчить, що юридичну освіту мали небагато з них.

Так, в Охтирку був направлений 29-річний М.М. Чернишов, який мав нижчу освіту. Проте він був членом партії з листопада 1917 р., учасником громадянської війни, мав дворічний досвід роботи на чолі повітового бюро юстиції, працював у ревтрибуналі²⁷⁵.

У Лебединський повіт був призначений 32-річний О.І. Граціанов. Він мав початкову освіту (міське училище), був членом партії з 1919 р., учасником громадянської війни, працював на посаді завідувача повітового бюро юстиції²⁷⁶. Отже, з двох помічників прокурора Харківської губернії обидва мали лише початкову освіту, але були членами партії.

Головне, як зазначив делегат Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції М. Белоновський, «...чи буде він (прокурор) стояти на захисті інтересів робітників і селян»²⁷⁷. Таке ставлення в той час було досить поширеним. Це можна підтвердити ще одним прикладом, коли член ВУЦВК Г.М. Одинець, схвалюючи роботу ДПУ, підкреслив, що «...треба якраз ударити по тих білогвардійцях, по тих наших ворогах, які вміють нашими законами прикриватись, які вміють захищатися нашими законами»²⁷⁸.

Організаційна структура і штати органів прокуратури були вперше затверджені колегією НКЮ²⁷⁹. У складі Наркомюсту був організований I відділ прокуратури, який і називався прокуратурою республіки. Прокурором республіки був народний комісар юстиції, а заступником прокурора – заступник наркома юстиції. Його старшим помічником був завідуючий відділом прокуратури – член колегії НКЮ. Крім того, прокурор республіки мав трьох помічників, які очолювали підвідділи: 1) з нагляду за розслідуванням і розглядом справ революційними трибуналами; 2) з нагляду за розслідуванням і розглядом справ народними судами і раднарсудами; 3) з адміністративного нагляду. Перший із них перебував при Верховному трибуналі республіки і називався прокурором Верховного трибуналу. Він виконував функції прокурорського нагляду при касаційному відділі Верховного трибуналу і керував діяльністю прокурорів військового, військово-транспортного і судового відділів²⁸⁰.

При прокурорі військового відділу перебував товариш прокурора²⁸¹. Завідуючий підвідділом з нагляду за розслідуванням і розглядом справ органами загальної судової системи (нарслідчими, нарсудами і раднарсудами) перебував при відділі верховного судового контролю НКЮ і називався прокурором верховного судового контролю. Завідуючий підвідділом адміністративного нагляду називався прокурором адміністративного нагляду і здійснював функції нагляду за законністю діяльності наркоматів та інших центральних установ.

Організаційна структура губернської прокуратури відповідала структурі прокуратури республіки. При губернському прокурорі перебувало три функціональні помічники – прокурор

губревтрибуналу, прокурор раднарсуду і прокурор з адміністративного нагляду. Прокурор губревтрибуналу мав двох товаришів – у загальному і військовому відділах. Прокурор раднарсуду мав трьох товаришів: 1) у кримінальному і цивільному відділах; 2) в особливій сесії; 3) для доручень і виїзних сесій. Слід зазначити, що згідно з постановою колегії НКЮ від 14 березня 1922 р. про структуру і штати органів прокуратури помічниками прокурора вважалися завідуючі відділеннями в центральному апараті і завідуючі відділами в апараті губпрокуратур. Прокурорів же відповідних відділень і відділів називали товаришами прокурора. Однак цей термін виявився нежиттєздатним і дуже скоро був забутий²⁸². Прокурор з адміністративного нагляду спочатку працював сам і ніяких штатів у своєму розпорядженні не мав²⁸³. Весь апарат губернської прокуратури складався з одного губпрокурора, трьох його помічників і восьми товаришів прокурора. Управлінню губпрокурора було вирішено дати назву «камера губпрокурора».

Структура і штати місцевих органів прокуратури були, як вже зазначалося, затверджені колегією НКЮ ще 14 березня 1922 р. для всіх 12 губерній, на які поділялася тоді територія України²⁸⁴. Треба ще раз зауважити, що в 1919 р. постановою Ради народних комісарів УСРР територія республіки була поділена на 11 губерній – Київську, Волинську, Подільську, Херсонську, Одеську, Таврійську, Донецьку, Харківську, Полтавську, Чернігівську і Кременчуцьку. Згодом проводилися неодноразові реорганізації адміністративно-територіального устрою УСРР. Зокрема, Таврійська губернія була реорганізована в Катеринославську, Олександрівську і Миколаївську губернії. У кожній губернії був прокурор, який призначався безпосередньо прокурором республіки з працівників центру або з осіб, яких пропонували місцеві керівні органи. Губпрокурори перебували у винятковому підпорядкуванні прокурора республіки, який відав не лише питаннями їх призначення, а й звільнення, переміщення, заохочення.

Помічники губпрокурорів і їх товариші призначалися прокурором республіки за поданням губпрокурорів, яким належало право допускати до виконання обов'язків помічника осіб, запропонованих на затвердження. У межах губернії помічники губпрокурора і їх товариші розподілялись і переміщувались за розпорядженням губпрокурора. У разі хвороби, від'їзду або тимчасової відсутності губпрокурора з інших причин виконання своїх обов'язків він покладав на одного з помічників, повідомляючи про це прокурора республіки.

Усі надані йому законом права губпрокурор здійснював як особисто, так і через своїх помічників. Однак згідно з Інструкцією прокуратурі від 10 вересня 1922 р. деякі функції губернський прокурор повинен був виконувати тільки особисто. Зокрема, він зобов'язаний був наглядати за діяльністю своїх помічників і керувати ними, розробляти керівні циркуляри і роз'яснення, проводити ревізії діловодства своїх помічників з поданням їх результатів прокурору республіки.

Основне навантаження в прокуратурах на місцях припадало на губернських прокурорів, які поширили адміністративний нагляд практично на всі галузі суспільного життя. Це змусило прокурора республіки вже 5 грудня 1922 р. видати циркуляр, в якому він підкреслював, що «таке широке розуміння функцій адміністративного догляду звело б діяльність прокуратури до виконання функцій Народного комісаріату Державного контролю, завантажило б апарат прокуратури... зробило б неможливим для прокуратури виконання її прямих завдань...»²⁸⁵.

Далі в циркулярі детально роз'яснювались повноваження прокурора: «1) прокурор має право і мусить вимагати від усіх діючих в губернії адміністративних установ, господарських підприємств та урядових осіб потрібні йому відомості лише в тих випадках, коли він має підстави запідозрювати в конкретному випадку беззаконність чи злочинство; 2) для покращення перегляду та координації прокурор мусить вимагати лише ті постанови і накази, що видаються діючими в губернії адміністративними та господарськими органами в порядку привселюдного права... і лише з метою встановлення їх законності, а не господарської та внутрішньоадміністративної доцільності»²⁸⁶.

Становлення органів прокуратури відбувалося досить енергійно ще й тому, що на черзі була судова реформа. Як уже зазначалося, 16 грудня 1922 р. ВУЦВК затвердив положення «Про судоустрій УСРР»²⁸⁷, ст. 6 якого передбачала, що «Для нагляду за загальним дотриманням законів, безпосереднього нагляду за здійсненням попереднього слідства і дізнання, підтримання обвинувачення на суді діє державна прокуратура».

Крім того, із самого початку створення органів прокуратури постало питання про особистий статус її працівників, їх матеріальне утримання. Тому Харківський губернський прокурор Г.А. Железнодорожський вів активне листування з господарською комісією при Харківському губвиконкомі для того, щоб добитися для підлеглих відповідальних працівників прокуратури (для себе, двох помічників і завідувача секретаріату) видачі

передбаченого раднаркомівського пайка²⁸⁸, тобто доплати у 50% до окладу за ненормовану працю²⁸⁹. Водночас губернському прокурору був установлений оклад в розмірі 15000 крб. на місяць плюс 7500 крб. доплати²⁹⁰. Унаслідок різного розміру додаткових доплат грошове утримання помічників прокурора було неоднаковим. У вересні 1922 р. воно становило 17 916 крб.²⁹¹ Майже відразу після створення прокуратури її працівникам було надане право безплатного проїзду в міському транспорті²⁹². Однак слід мати на увазі, що, добиваючись тих чи інших особистих пільг для працівників прокуратури в губвиконкомах, губпрокурори потрапляли під їхню залежність.

Тільки 26 березня 1924 р. після неодноразового розгляду листів губпрокурорів, коли виявилася не лише ефективність роботи прокуратури, а й труднощі в ній, ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову, яка передбачала створення належних умов роботи для працівників органів прокуратури²⁹³. Відповідно до неї прокурори та їх помічники отримували такі права: вільного в'їзду в прикордонну смугу та в місцевості, оголошені на воєнному стані, без будь-яких перепусток; проїзду на всіх поїздах (у тому числі військових, товарних, спецпризначення) з правом одержання проїзних документів за плату поза чергою; вільного входу без перепусток до всіх приміщень цивільних і військових установ, громадських організацій, державних і приватних підприємств; носити і зберігати холодну та вогнепальну зброю.

Розглянута організаційна структура і штати центрального апарату і місцевих органів прокуратури існували до введення в дію положення «Про судоустрій УСРР» від 16 грудня 1922 р.²⁹⁴, тобто до 1 березня 1923 р.²⁹⁵

У ході підготовки судової реформи 16 вересня 1922 р. колегія НКЮ обговорила питання «Про структуру і штати прокуратури» і прийняла рішення ввести в штати прокуратури завідуючих відділами: «а) адміністративного нагляду; б) з організації обвинувачення і нагляду за слідством»²⁹⁶. На виконання цієї постанови був прийнятий циркуляр Наркомюсту від 17 квітня 1923 р. № 39 «Про структуру прокуратури у зв'язку з новим положенням про судоустрій»²⁹⁷.

Центральний апарат прокуратури складався з чотирьох підвідділів: 1) організаційно-інструкторського; 2) адміністративного нагляду; 3) нагляду за попереднім слідством і дізнанням; 4) судового нагляду. Ця організаційна структура була закріплена положенням ВУЦВК від 1 серпня 1923 р. «Про Народний комісаріат юстиції»²⁹⁸, яким були внесені зміни, зокрема, 4-й підвідділ

був названий підвідділом нагляду за судовими встановленнями, державного обвинувачення і слідчої частини. Цією назвою визначався предмет діяльності підвідділу. Було відображено і той факт, що в центральному апараті створена слідча частина в складі трьох слідчих з найважливіших справ як самостійна організаційно-структурна одиниця.

Постановою РНК «Про структуру і штати Народного комісаріату юстиції» від 13 листопада 1923 р.²⁹⁹ у складі відділу прокуратури було передбачено, крім зазначених підвідділів, відділення нагляду за органами Державного політичного управління (ДПУ), виокремлене з підвідділу адміністративного нагляду. Організація цього відділення була закріплена згодом декретом ВУЦВК від 21 листопада 1923 р.³⁰⁰ Необхідність його створення пояснювалась особливостями структури і діяльності органів ДПУ і функціями, які вони виконували.

При розробці структури і штатів відділу прокуратури ще 14 березня 1922 р. у колегії НКЮ виникли розбіжності щодо організаційно-структурної ланки апарату прокуратури, до компетенції якої потрібно віднести нагляд за органами ДПУ. Одні пропонували доручити його прокурору Верховного трибуналу і його апарату в центрі і прокурорам ревтрибуналів на місцях, оскільки справи, які розслідували органи ДПУ, належали до компетенції ревтрибуналів, інші – помічнику прокурора республіки і помгубпрокурорів з адміністративного нагляду, тому що ДПУ було одним із адміністративних органів. Обидві пропозиції ґрунтувалися на фактах і відповідали дійсності. Однак замість створення спеціального підвідділу більшість членів колегії висловилися тоді на користь другої пропозиції, і нагляд за органами ДПУ було покладено на помічника прокурора республіки і помгубпрокурорів з адміністративного нагляду. Невдовзі виявилися незручності організації цієї галузі прокурорського нагляду, що зумовило необхідність створення спеціального відділення з нагляду за органами ДПУ³⁰¹.

Що стосується організаційної структури, штатів і мережі місцевих органів прокуратури, то, як уже зазначалося, вони були затверджені колегією НКЮ 16 вересня 1922 р. Циркуляром від 17 квітня 1923 р. №89 «Про структуру органів прокуратури у зв'язку з новим положенням про судоустрій»³⁰² постановою колегії НКЮ була направлена для виконання. У губернських прокуратурах призначалися два старших помічники губпрокурора – з губсуду і з адміністративного нагляду. Один із них затверджувався як заступник губпрокурора. Кандидати на

посади старших помічників і заступника висувалися губпрокурором і затверджувалися прокурором республіки.

Старший помічник губпрокурора з губсуду видав відділом з організації обвинувачення і нагляду за слідством та дізнанням при губпрокуратурі, керував діяльністю завідуючого відділом і помічників губпрокурора при відділах губсуду. Старший помічник губпрокурора з адміністративного нагляду керував діяльністю завідуючого відділом і здійснював нагляд за законністю діяльності адміністративних органів як безпосередньо, так і через прокурорів відділу.

Одного із своїх помічників, що перебували в повіті (окрузі), які пізніше постановою ВУЦВК були замінені відповідно на райони і округи, губернський прокурор своєю владою призначав на посаду окружного прокурора, помічників серед помічників губпрокурора. На окружного прокурора покладались обов'язки як судового, так і адміністративного нагляду в межах округу, а також керівництво діяльністю своїх помічників і канцелярії, що була в окружному центрі і обслуговувала окрпрокурора і його помічників. Отже, у системі місцевих органів прокуратури з'явилася ще одна ланка – окружні прокуратури. Враховуючи ситуацію, що склалася з помічниками губпрокурорів, колегія НКЮ визнала за доцільне затверджувати помічників губпрокурорів у такому порядку, як і губпрокурорів, – через ЦК КП(б)У, що ще раз підкреслює зацікавленість партійної верхівки у керівництві органами прокуратури.

Штатами, затвердженими постановою РНК від 13 листопада 1923 р., у кожній із дев'яти губерній були передбачені один губпрокурор і сім його функціональних помічників у складі губернського апарату, а для міст Києва, Харкова, Одеси і Катеринослава ще по три помічники для обслуговування міських дільниць, тобто всього в губернській ланці прокуратури було 84 прокурорські працівники.

Штатами передбачалися також 53 окружних прокурори – за кількістю округів у республіці. У 16 округах були утворені прокурорські дільниці першого розряду, для яких виділялося по два помічники окрпрокурора, у 37 округах – прокурорські дільниці 2-го розряду, для яких було передбачено по одному помічнику окрпрокурора, а всього 122 прокурорських працівники в окружній ланці органів прокуратури.

Організаційна структура окружних прокуратур піддавалася серйозній критиці. Тому незабаром після затвердження штатів прокуратура республіки циркуляром від 17 грудня 1923 р.

затребувала від усіх губернських прокурорів дати оцінку сформованій на той час системі окружних прокуратур на підставі досвіду, що накопичився за час їх діяльності. Як експеримент було запропоновано випробувати інші системи побудови місцевих органів прокуратури. Рекомендувалася, зокрема, така побудова окружних прокуратур: 1) помічники окружного прокурора постійно перебувають не в окружному, а в районному центрі і виконують усі функції прокурорського нагляду на території своєї дільниці під загальним керівництвом окружного прокурора; 2) місцеперебування помічників окружного прокурора – районні центри, але до їх компетенції належать лише деякі функції прокурорського нагляду в межах відведених їм дільниць. Загальне керівництво роботою своїх помічників і виконання функцій, вилучених з їх відання, покладається на окрпрокурорів безпосередньо; 3) камери всіх помічників губпрокурора, які повинні бути в окрузі, розташовуються в районних і окружному центрах, і кожен помпрокурор працює на території своєї дільниці самостійно під безпосереднім керівництвом губпрокурора.

Губернським прокурорам надавалося право застосовувати в різних округах губернії одну або декілька рекомендованих схем побудови окружних прокуратур і навіть користуватися на свій розсуд системою, яка не передбачена рекомендаціями прокуратури республіки³⁰³.

Серйозним недоліком в організації місцевих органів прокуратури в той час, на наш погляд, було те, що в них не вистачало підготовлених працівників і, як результат, штати були не укомплектовані. Лише до кінця 1924 р. загальна кількість оперативних працівників прокуратури становила 227 осіб. З них 189 були затверджені у встановленому порядку і 38 допущені до виконання прокурорських обов'язків тимчасово. Більшість працівників були членами КП(б)У, і тільки шість – безпартійними. Щодо 30 працівників вказівок про їх належність та інших даних немає. За партійним стажем комуністи поділялися так: із дореволюційним стажем – 17 осіб, з 1917 р. – 44, з 1918 р. – 46, з 1919 р. – 56, з 1920 р. – 18 і з 1921–1922 рр. – 10 осіб. В органах прокуратури працювали: робітники – 51, селяни – 11, інтелігенти – 135. На 30 працівників даних про соціальний стан немає.

Особливий інтерес становлять і дані про освітній рівень працівників прокуратури. У центральному апараті з середньою освітою їх було 20,83%, з вищою освітою – 8,33%, з вищою юридичною – 58,34%, із початковою – 12,5%. Серед губернських прокурорів і їх помічників, у тому числі окружних прокурорів: із

домашньою освітою – 6,58% (категорія «із домашньою освітою» була прийнята в офіційній статистиці того часу), з нижчою освітою – 40,13%, з середньою – 21,05%, з вищою – 11,18%, з вищою юридичною освітою – 16,45%, з освітою в обсязі спеціальних курсів – 4,61%. Працівники прокуратури Українського Військового Округу (УВО): з нижчою освітою – 27,78%, із середньою освітою – 33,33%, з вищою – 11,11%, з вищою юридичною – 27,78%. За стажем роботи в органах радянської юстиції всі працівники прокуратури поділялися так: понад 5 років – 19%, від 3 до 5 років – 26%, від 1 до 3 років – 42% і менше одного р. – 13%.

З цих даних бачимо, що працівники першого складу прокуратури УСРР хоч і були в основному комуністами, але за соціальними походженням – вихідці з інтелігенції. Тому більшовики проводили систематичну роботу із залучення в органи прокуратури представників робітничого класу і селянства згідно з ленінською вимогою «зробітничення» і «оселянення» державного апарату³⁰⁴. Це відбувалося тому, що на такі кадри легше було впливати.

За освітнім рівнем і за стажем роботи в органах юстиції працівники прокуратури також не були достатньо підготовлені до відповідальної прокурорської діяльності, що негативно позначалося на працездатності та інших ділових якостях працівників. Тому велику увагу потрібно було приділяти підвищенню рівня ділової підготовки і зниженню плінності кадрів в органах прокуратури³⁰⁵.

Отже, станом на 1 січня 1924 р. можна констатувати наявність лише деяких позитивних результатів щодо комплектування органів прокуратури кадрами. Тому перебільшенням є твердження Д.С. Сусли, що на цей час воно було повністю завершене³⁰⁶. Спростовують це твердження результати II Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції, на якому підкреслювалося, що прокуратура не укомплектована на 30%³⁰⁷. На цьому ж з'їзді кадрова робота в органах прокуратури була охарактеризована так: «...ми переглянули, перебудували і перекроїли всю систему наших органів революційної законності, пристосували її до умов нової економічної політики, перетрусивши весь склад наших працівників»³⁰⁸. На той час з 129 працівників органів прокуратури УСРР 127 були членами КП(б)У³⁰⁹.

На IV сесії ВУЦВК VIII скликання (1925 р.) М.О. Скрипник у своїй доповіді підкреслював високий відсоток «комунізування» кадрів прокуратури, а саме: «...По всій Україні 6 безпартійних прокурорів, з них 4 в центрі. Слід відзначити, що безпартійні

прокурори були допущені вже у 1924 р., коли повною мірою зміцнилась робота прокуратури. Отже, завдання комплектування прокуратури тільки партійними було виконане майже повністю протягом всього періоду існування прокуратури»³¹⁰.

Слід зазначити, що в органах прокуратури, які були більш наближені до населення, глибше, ніж в інших органах державної влади та управління, пустила коріння українізація³¹¹. Не останню роль відігравали тут суб'єктивні чинники, а саме те, що прокуратуру республіки в цей час очолював свідомий прихильник і діяч українізації М.О. Скрипник³¹².

Особливості та характеристика прокуратури як підсистеми державного механізму зумовили специфіку її взаємодії з іншими підсистемами та елементами³¹³.

У роботі з кадрами були і певні недоліки. Так, протягом кількох років у Кам'янець-Подільській окружній прокуратурі старшим помічником окрпрокурора була особа, засуджена за участь у банді, привласнення речових доказів та інші злочини³¹⁴. Протягом тривалого часу окрпрокурором працювала людина, яка службу в білій армії видавала за службу у Червоній Армії³¹⁵. А «...в Ізюмській прокуратурі старшим секретарем працювала особа, яка приховувала службу в білій армії і була сином куркуля»³¹⁶.

Однак слід погодитися з В.В. Мурзою, який зазначив, що на 1 січня 1925 р. вже була вироблена досить детальна форма обліку кадрів, створені губернські атестаційні комісії, які працювали, керуючись «Інструкцією губернським атестаційним комісіям», затвердженою НКЮ РСФРР 1 листопада 1923 р.³¹⁷ Такі комісії створювалися в усіх губерніях під головуванням губпрокурора, голови губсуду та одного з членів дисциплінарної комісії губсуду³¹⁸. При атестації в основному зверталась увага на загальнополітичний розвиток особи, яка атестується, її розумові і моральні якості, темперамент і характер, адміністративно-організаторські здібності та стан здоров'я. Певний інтерес становлять висновки атестаційних комісій, які щодо загальних питань часто були суб'єктивними. Висновки атестаційних комісій формулювалися таким чином: особа підлягає звільненню; доцільно її використовувати на роботі з меншим обсягом; залишити її на посаді; доцільно використовувати на більш відповідальній посаді після додаткової підготовки чи без неї. Щодо працівника застосовувалась п'ятибальна словесна система: слабкий, незадовольняючий, задовольняючий, хороший і дуже хороший.

Не можна не відзначити, що й цю роботу більшовики не залишали поза увагою, тому секретарем атестаційної комісії міг

бути лише член КП(б)У з числа працівників органів юстиції, який зберігав всі дані на працюючих в органах юстиції, у тому числі в прокуратурі. Це дає можливість дійти висновку, що ате-стація мала негласний характер і фактично була оперативною розробкою працівників юстиції.

Далі слід детальніше зупинитися на українізації безпосередньо апарату прокуратури та підготовці кадрів для нього, оскільки в той час держава активно втручалась у розвиток культурних і мовних процесів: «Для партії, що сповідувала центристські підходи і ставила на перший план класовий фактор, політика коренізації була, безумовно, вимушеною»³¹⁹. Характеризуючи ці процеси щодо органів прокуратури в УСРР, слушною є думка В.В. Мурзи³²⁰ і Г.М. Васильчука³²¹, що «...правильним буде під українізацією розуміти процес, що був об'єктивно обумовлений умовами України 20-х років, проводився згідно з канонами більшовицької національної політики, був спрямований на опанування української національної визвольної ідеї та наближення Радянської влади до україномовного населення республіки».

Українізації апарату прокуратури УСРР допомагала та обставина, що його очолював, як уже зазначалось, один із провідників українського національно-комуністичного відродження М.О. Скрипник. Отже, можна погодитися з І.Ф. Курасом, який досить вдало розкрив позицію М.О. Скрипника: «І хоч сам Микола Олексійович у 20-ті роки брав активну участь у боротьбі проти ухилів у національному питанні... його політика, позиція і практична діяльність були спрямовані на підтримку курсу на «українізацію» громадсько-політичного і культурного життя»³²².

Нормативно-правова база українізації державного апарату в УСРР була закладена ще в 1923 р. і поширювалася також на органи юстиції. Тому Народний комісаріат юстиції відповідно до спільної постанови ВУЦВК і РНК від 1 серпня 1923 р. видав з цього приводу циркуляр від 15 жовтня 1923 р. № 114, яким в органах юстиції УСРР запроваджувалося діловодство українською мовою: «...Пропонується: всі канцелярські друковані прилади (книги, бланки, відомості та ін.) по всіх органах прокуратури та губсуду... виготовляти мовою українською»³²³. А вже 9 листопада 1923 р. Наркомюст видав новий циркуляр – «Про заходи щодо українізації апарату НКЮ»³²⁴, який серед інших заходів зобов'язував до 28 серпня 1924 р. у Народному комісаріаті юстиції УСРР перевести діловодство на українську мову. Для тих осіб, які не володіли українською мовою, передбачалися заходи щодо її вивчення.

Деякі недоречності в цю відповідальну справу внесла ст. 8 постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 1 серпня 1923 р. «Про заходи забезпечення рівноправності мов та про допомогу розвитку української мови», яка передбачала в центральних і губернських органах суду, слідства, дізнання та розшуку, нотаріату в центральних і губернських органах ведення діловодства двома мовами (українською і російською)³²⁵. Незважаючи на всі заходи, робота щодо українізації проводилася повільно.

За свідченням Ю. Мазуренка, на 10 вересня 1923 р. з 112 відповідальних працівників прокуратури українців було всього 27 осіб. (23,9%), росіян – 39 (34,5%), інших національностей (переважно євреїв) – 47 осіб (41,6%). З них 33 осіб. (29,2%) українською мовою не володіли зовсім, 29 (25,7%) – тільки читали, а 20 осіб (17,7%) – читали і писали. І це зовсім не повні дані³²⁶.

Якщо врахувати, що українізація потребувала коштів та зумовлювала інші труднощі, то стає зрозумілим, чому річний термін, відведений ЦК КП(б)У в травні 1923 р. для оволодіння всіма державними службовцями двома мовами (російською та українською), щодо української залишився невиконаним.

Цікавим є той факт, що працівників місцевих органів прокуратури за результатами перевірки знання української мови атестували, і, якщо особа, яка проходила атестацію, мови не знала, могло бути прийняте рішення про недоцільність її перебування на посаді. З точки зору кадрової роботи особливий інтерес становить п. 6 «Інструкції місцевим комісіям щодо українізації діловодства і судочинства органів НКЮ», затвердженої колегією НКЮ УСРР 12 грудня 1925 р.³²⁷, в якому зазначалося: «Звернутися до Центральної атестаційної комісії НКЮ та до місцевих атестаційних комісій з пропозицією знайти і використати всі місцеві ресурси для утворення резерву відповідальних працівників, які знають українську мову, з метою заміни ними урядовців, що звільняються з посади за саботаж, незнання української мови чи з інших причин».

Партійне керівництво не забувало і про інший напрям кадрової роботи – добір кадрів з робітничого середовища. У поєднанні з українізацією це було складним завданням, оскільки більшість пролетаріату в Україні до періоду індустріалізації в другій половині 1920-х рр. була російськомовною. Незважаючи на це, п'ять років українізації дали свої позитивні результати.

За п'ять років частка українців в окружному та губернському апараті прокуратури зросла з 23,9 до 51,2%, тобто більше

ніж удвічі. Успішно працювали помічники окрпрокурорів, серед яких українців на початку 1928 р. було 44,4%. Через рік їх стало вже 59,6%. Щодо старших помічників окрпрокурорів, то їх було відповідно 34,8% і 43,3%; для окружних прокурорів цей показник зріс з 23,1 до 35,9%. У центральному апараті прокуратури частка українців збільшилася протягом 1928 р. з 16 до 42,3%³²⁸. Отже, і після переходу в 1927 р. М.О. Скрипника на посаду народного комісара освіти УСРР українізація в органах прокуратури, як і в органах юстиції в цілому, не припинялася³²⁹.

Але період українізації вже закінчувався. Узурпувавши одноосібно владу як у партії, так і в державі, Й. Сталін змінив напрями державного будівництва, методи соціально-економічного розвитку і політичні акценти, розпочав згортання непу. В країні активно насаджувалась адміністративно-командна форма управління в усіх галузях³³⁰. Українізацію визнали виявом українського націоналізму, а тому вона стала небезпечною для осіб, які її здійснювали³³¹.

6 липня 1925 р. постановою РНК були затверджені структура і штати НКЮ УСРР, окружних судів і окружних прокуратур³³². П'ятим відділом НКЮ була прокуратура УСРР. За цією постановою прокурор республіки, яким був народний комісар юстиції, став називатися Генеральним прокурором республіки.

Усього у відділі прокуратури було передбачено 71 штатну одиницю, у тому числі 37 прокурорів, 3 слідчі з найважливіших справ і 31 посада технічних працівників. Завідуючий відділом прокуратури перебував у штаті як член колегії Наркомюсту.

Отже, згідно зі штатними розписами від 13 листопада 1923 р. і 7 лютого 1924 р. загальна чисельність працівників центрального апарату прокуратури республіки збільшилася на 30 осіб. При цьому кількість оперативних працівників збільшилася з 25 до 40, а кількість технічних працівників – з 17 до 31. Таке збільшення центрального апарату було необхідним, оскільки у зв'язку з реформою адміністративно-територіального поділу йому належало керувати діяльністю 41 окружної прокуратури, замість дев'яти колишніх губернських прокуратур. Водночас у цей період було поставлене завдання практичного охоплення прокурорським наглядом не лише окружних, а й усіх органів радянської влади – міськрад, райвиконкомів і сільрад, що, у свою чергу, вимагало значних зусиль з боку центрального апарату прокуратури республіки³³³.

Місцеві органи прокуратури формувалися за новим адміністративно-територіальним поділом. Відповідно до кількості округів,

на які ділилася територія республіки, була організована 41 окружна прокуратура. Вони працювали під безпосереднім керівництвом і наглядом республіканського центру. У Катеринославському, Київському, Одеському і Харківському округах були засновані «позакатегорійні» окружні прокуратури із загальним штатом 21 працівник у кожній, у 20 округах – прокуратури першої категорії у складі 18 штатних працівників кожна і в 17 округах – прокуратури другої категорії у складі 15 працівників кожна.

Штатами чотирьох позакатегорійних прокуратур передбачалися посади окружного прокурора, шести його помічників, прокурора для роз'їздів, а також 11 технічних працівників. Для прокуратур першої категорії штати передбачали окружного прокурора, чотирьох помічників, прокурора для роз'їздів і 10 технічних працівників, тобто всього 360 штатних одиниць, у тому числі 120 прокурорів і 240 технічних працівників. У прокуратурах другої категорії перебували окружний прокурор, три його помічники, прокурор для роз'їздів і 10 технічних працівників. Усього було 255 штатних одиниць, у тому числі 85 прокурорських і 170 технічних працівників.

Отже, усього в місцевих органах прокуратури було 699 посад, із яких 237 – прокурори і 462 – технічні працівники. З урахуванням апарату прокуратури осіб чоловік – 277 оперативних і 493 технічні працівники. Порівняно зі штатами 1923 р. відсоткове співвідношення прокурорських працівників збільшилося до 36%, а технічних працівників скоротилося до 64%. Як уже зазначалося, за штатами 1923 р. оперативні працівники прокуратури становили лише 17,21%, а технічні працівники – 82,79%³³⁴.

Наркомюст УСРР намагався не послаблювати роботу з кадрами, і 17 червня 1929 р. колегія розглянула питання про стан кадрів органів юстиції, причому значна увага була приділена кадрам органів прокуратури. Взявши до відома показники, колегія зазначила: «...В окремих округах незадовільний склад працівників окрпрокуратури за тими ж ознаками, а саме: на 1 лютого 1929 р. в окрпрокуратурах Могилівській, Білоцерківській, Кам'янецькій, Лубенській, Шепетівській лише по 1 робітникові, в Першотравневій і Лубенській лише по одному українцю...»³³⁵.

Характерними є показники низової ланки прокуратури. Тут на кінець 1932 р. нараховувалося 338 відповідальних працівників. З них 63% були робітники, 13% – селяни. Нижчу освіту мали 86% працівників прокуратури³³⁶, тобто спостерігалось погіршення рівня освіти серед працівників органів прокуратури порівняно з 1923–1924 рр.

При аналізі роботи з добору і розстановки кадрів привертає увагу той факт, що, незважаючи на виданий НКЮ ще 18 серпня 1925 р. циркуляр «Про притягнення жінок до праці в органах юстиції»³³⁷, в органах прокуратури працювала незначна кількість жінок. Наприклад, з 10 помічників харківського окружного прокурора у 1928 р. було лише дві жінки, а в 1929 р. залишилась одна. Помічник окрпрокурора Р.Н. Роговер з цього приводу зауважувала досить гостро: «...Дуже мало жінок серед прокурорів при НКЮ і жодного помічника Генерального прокурора республіки... Що ж до... окрпрокурорів, то там на цій роботі взагалі немає жінок»³³⁸. У серпні 1928 р. показники були кращими. У двох з 41 округу прокурорами стали жінки, і одна жінка працювала в прокуратурі АМСРР³³⁹.

Проаналізувавши недоліки, які мали місце в доборі кадрів органів прокуратури, губпрокурори зрозуміли, що основним шляхом поліпшення комплектування органів прокуратури кваліфікованими кадрами є їх підготовка і перепідготовка.

На ці питання звертали увагу вже з перших днів утворення прокуратури. На нараді в НКЮ УСРР завідувачів губернськими відділами юстиції в липні 1922 р. у м. Харкові доповідач С. Машкін виклав свій погляд щодо фахової підготовки юристів в УСРР. Він зазначив, що «...розсадниками юридичної освіти... повинні бути, з одного боку, курси, а з іншого – відповідні факультети Інститутів народного господарства»³⁴⁰. При цьому у вузах передбачалося надавати освіту протягом трьох років. Потрібно було обов'язково вивчати економіку регіонів, а саме: Лівобережжя – у Харкові, Правобережжя – у Києві, а в Одесі – питання товарообміну. Крім того, передбачалося опанування загальних дисциплін, а також спеціалізована юридична підготовка, яка складалась із трьох секцій – судової, адміністративної і господарської. На нараді було запропоновано створити тримісячні юридичні курси в Харкові, щоб охопити Харківську, Полтавську, Донецьку, Катеринославську і Запорізьку губернії, у Києві – Київську, Чернігівську, Волинську, Кременчуцьку, в Одесі повинні були навчатися представники Одеської, Подільської та Миколаївської губерній³⁴¹.

Спільним рішенням уряду і Раднаркому УСРР від 26 грудня 1922 р. такі курси були створені в Харкові, Києві та Одесі³⁴². Виконуючи це рішення, народний комісар юстиції, прокурор республіки М.О. Скрипник та заступник народного комісара освіти УСРР Я.П. Ряппо затвердили положення «Про короткотермінові юридичні курси»³⁴³. Термін навчання на курсах встановлювався чотири місяці. Направлятися на курси мали

«...особи, які прослужили в органах Радюстиції не менше одного р. на посаді не нижче нарсудді або нарслідчого» (ст. 6). Кожен потік складався зі 100 осіб, які повинні були заповнювати вакансії в органах НКЮ, у тому числі в прокуратурі, НКВС, ДПУ УСРР. Після закінчення курсів випускники зобов'язані були прослужити не менше двох років. Для представників інших наркоматів і ДПУ така норма не встановлювалась.

У зв'язку з тим що передбачалося призначати на прокурорські посади осіб, які мали досвід практичної роботи народними суддями чи народними слідчими, рознарядка за губерніями стосувалася саме тих категорій працівників, яких планувалося навчати на харківських курсах: Харківщина – 25 осіб, Полтавщина – 30 осіб, Донеччина – 25 осіб; на київських курсах: Київщина – 40 осіб, Волинь – 15 чол., Чернігівщина – 25 чол.; на Одеських курсах: Одещина – 25 осіб, Поділля – 25 осіб, Катеринославщина – 30 осіб³⁴⁴. Однак на практиці організувати роботу курсів з різних причин, у тому числі через відсутність коштів, спочатку не вдалося. Вони були відкриті лише в Харкові, і термін навчання на них був збільшений до п'яти місяців³⁴⁵. Але знань, набутих на цих курсах, було явно недостатньо, що негативно впливало на якість підготовки випускників та їх подальшу роботу³⁴⁶. Тому, як правильно підкреслив В.В. Мурза, стало зрозумілим, що підготовка юридичних працівників на короткотермінових курсах – це не вихід. Потрібно було одержати такими працівниками вищої освіти³⁴⁷.

Вже у 1924 р. прокурор НКЮ Р. Гальперін зазначав, що «...створення короткотермінових юридичних курсів, курси-з'їзди, наради – усе це, звичайно, більш ніж недостатньо, та до того ж охоплює лише певне коло працівників. ...Тільки цього року НКЮ отримав можливість безпосередньо зайнятися питаннями вищої юридичної освіти...»³⁴⁸. Були створені юридичні факультети інститутів народного господарства в Києві, Харкові та Одесі, але короткочасні курси роботи не припиняли. За перші п'ять років їх закінчили 842 особи, з яких 450 працювали в системі юстиції. Слід зазначити, що на початок 1929 р. із 136 помічників окружних прокурорів тільки 25 осіб (18,4%) закінчили ці курси, а 17 працівників, тобто 12,5%, закінчили юридичні факультети і лише двоє (1,5%) мали неповну юридичну освіту³⁴⁹. Отже, якісний склад працівників прокуратури навіть у кінці 1920-х рр. був незадовільним. Однак важливий в умовах гострої нестачі кваліфікованих юридичних кадрів напрям їх підготовки – навчання за заочною формою – почав розвиватися тільки в 1927 р., коли при Першому

Московському державному університеті було відкрите єдине в СРСР бюро заочної юридичної освіти. При цьому, «...незважаючи на те, що бюро заочної юридичної освіти розраховане на весь СРСР³⁵⁰, вмістити всіх бажаючих з периферії ці курси не могли, тому в УСРР було вирішено відкрити курси в Харкові³⁵¹, які протягом двох років мали давати вищу освіту»³⁵².

Вже у другій половині 20-х рр. ХХ ст. були видані положення «Про юридичні курси Народного комісаріату юстиції»³⁵³ та Наказ юридичним курсам Народного комісаріату юстиції УСРР³⁵⁴.

Пізніше основним центром вищої юридичної освіти в республіці став Харківський інститут радянського будівництва та права, в якому було відкрито сектор заочного навчання³⁵⁵.

Основні заходи щодо удосконалення як організаційної побудови прокуратури, так і добору кваліфікованих кадрів були розглянуті Постановою ЦВК і РНК Союзу РСР від 23 липня 1930 р. «Про ліквідацію округів»³⁵⁶ і прийнятою на її розвиток Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління»³⁵⁷. Цими рішеннями поділ республіки на округи був скасований, а окружні органи державної влади і державного управління ліквідовані. Замість округів були утворені 503 окремі адміністративно-територіальні одиниці, у тому числі АМСРР, 18 міст республіканського підпорядкування і 484 райони. Усі центральні органи державної влади і державного управління, усі наркомати і центральні установи співпрацювали з відповідними міськими і районними органами. Винятки були допущені лише щодо органів юстиції, ДПУ і НК у військових і морських справах.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 29 вересня 1930 р. «Про реорганізацію місцевих органів юстиції УСРР»³⁵⁸ всі окружні органи юстиції, у тому числі прокуратури, були ліквідовані, а замість них організувались і з 1 жовтня 1930 р. починали діяльність міжрайонні, міські і дільничні прокуратури. Вони на рівних умовах підпорядковувалися прокуратурі республіки і під її безпосереднім керівництвом виконували функції прокурорського нагляду в межах міжрайсудів, які їх обслуговували, міст і дільниць відповідно. Мережа і типові штати цих прокуратур були встановлені Постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. «Про типові штати місцевих органів суду і прокуратури»³⁵⁹.

Слід зазначити, що міжрайонні прокуратури були організовані лише в дев'ятьох містах – Харкові, Києві, Одесі, Дніпропетровську, Сумах, Полтаві, Житомирі, Сталіноному і Вінниці. Загальна їх кількість збігалася з кількістю колишніх губернських прокуратур.

Щоб своєчасно виконувати поставлені перед судами і прокурорами завдання, 5 жовтня 1930 р. постановою ВУЦВК були затверджені штати, загальні для міжрайонних судів і прокуратур, за якими передбачилися дев'ять міжрайонних прокурорів, 18 старших помічників і 36 помічників міжрайонних прокурорів. У штатах усіх міжрайонних прокуратур було по два старших помічники – із судового і з адміністративного нагляду. Слід зазначити, що водночас кількість помічників міжрайонних прокурорів була встановлена залежно від обсягу роботи кожної прокуратури: у Київській прокуратурі – 7 помічників, у Харківській – 6, в Одеській – 5, у Дніпропетровській – 5, у Сумській – 2, в інших чотирьох прокуратурах – по 3 помічники. Для Харківської, Київської, Дніпропетровської і Сталінської прокуратур були передбачені по два старших слідчих, а для інших прокуратур – по одному. Всього для дев'яти міжрайонних прокуратур було передбачено штатами 76 посад оперативних працівників, у тому числі 63 прокурорських і 13 старших слідчих.

Певний інтерес становить те, що технічний апарат був загальним для міжрайонних судів і міжрайонних прокуратур. До його складу входило єдине технічне і друкарське бюро, адміністративно-господарська частина, бухгалтерія, експедиція і архів. Міжрайонні суди і міжрайонні прокуратури обслуговували 408 технічних працівників, що становило 65,6% загальної кількості співробітників цих органів.

Міські прокуратури були створені в інших дев'яти містах республіканського підпорядкування, в яких не було міжрайонних судів і прокуратур, – Зінов'євську, Кременчуці, Херсоні, Запоріжжі, Бердичеві, Дмитровську, Миколаєві, Луганську і Маріуполі. Штатами міських прокуратур були передбачені дев'ять міських прокурорів і 11 помічників, тобто 20 оперативних працівників (33,44%) і 40 технічних працівників (66,56%).

Зважаючи на те що республіка поділялася на 484 райони, дільнична прокуратура відповідно до дислокації, затвердженої НКЮ за узгодженням із НК РСІ, обслуговувала, як правило, по три адміністративних райони і виконувала всі функції прокурорського нагляду. Усі райони поділялися на три категорії. До першої категорії належали 322 райони, до другого – 112 і до третього – 50 районів. Відповідно до цього були організовані і дільничні прокуратури трьох категорій.

Штатом дільничних прокуратур першої і другої категорій було встановлено прокурора і три технічні працівники. Тому для обслуговування 434 районів потрібно було створити 145

дільничних прокуратур першої і другої категорій із загальним штатом 580 працівників, у тому числі 145 прокурорів (25%) і 435 технічних працівників (75%). Що стосується 50 районів третьої категорії, то для їх обслуговування було організовано 17 дільничних прокуратур із загальною кількістю 119 штатних одиниць, у тому числі 34 прокурори (35%) і 85 технічних працівників (65%)³⁶⁰. Наведене свідчить, що на 179 штатних одиниць дільничних прокуратур був покладений величезний обсяг роботи як з адміністративного, так і з судового нагляду.

Виконуючи вимоги зазначених вище актів, органи прокуратури швидко й організовано перебудували свою організаційну структуру. Однак слід підкреслити, що через велику кількість і поширеність місцевих органів прокуратури вони не одержували систематичної допомоги від республіканського центру. Тільки для їх обстеження, проведення ревізій і надання практичної допомоги центральний апарат прокуратури республіки повинен був мати у своєму розпорядженні велику кількість ревізорів та інспекторів-обслідувачів. До того ж кількісно він майже не змінився. Отже, якщо центр не має можливостей здійснювати систематичний, постійний нагляд і пряме управління діяльністю численним периферійним апаратом та надавати допомогу в доборі і підготовці кадрів, то це призводить до негативних наслідків, у тому числі позначається на керівництві в інших галузях державної діяльності.

Тому вже постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 3 лютого 1931 р. «Про реорганізацію районів УСРР»³⁶¹ було розформовано 119 районів, що обумовило і необхідність реорганізації мережі місцевих органів юстиції та їх штатів. Нова дислокація дільничних прокуратур була затверджена постановою НКЮ від 13 лютого 1931 р.³⁶² У Вінницькому секторі із загальною кількістю 46 районів було створено 16 дільничних прокуратур; у Житомирському (42 райони) – 14 дільничних прокуратур; у Дніпропетровському (39 районів) – 14 прокуратур; у Київському (65 районів) – 21 прокуратура; в Одеському секторі (44 райони) – 15 прокуратур; у Полтавському (37 районів) – 13 прокуратур; у Сумському (25 районів) – 10 прокуратур; у Сталінському (40 районів) – 16 прокуратур і в Харківському (24 райони) – 9 дільничних прокуратур. Окремі прокурори обслуговували по два, три і більше районів. Всього 128 прокуратур обслуговували 362 райони.

Слід зазначити, що Постановою Президії ВУЦВК від 1 березня 1931 р. «Про зміни в мережі місцевих органів юстиції

УСРР»³⁶³ поділ дільничних прокуратур на категорії, який встановлювався постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р., було скасовано і вводився новий штатний розклад. Зокрема, передбачалися для всіх прокуратур посади дільничного прокурора і його помічника. Для прокуратур з дільницею до трьох і більше районів передбачалося чотири технічних працівники, а для прокуратур, які обслуговували два райони, – три технічні працівники. Усього для обслуговування 362 збережених районів було організовано 128 дільничних прокуратур, із яких 94 прокуратури обслуговували три і більше районів, а 34 – по два райони. Загальний штат дільничних прокуратур складався із 734 штатних одиниць, у тому числі 256 дільничних прокурорів і їх помічників (34,88%) і 478 технічних працівників (65,12%).

Однак штатна кількість працівників продовжувала змінюватися залежно від реорганізації прокуратур. Наприклад, колишня Криворізька дільнична прокуратура була перетворена в міську прокуратуру. Загальна кількість відповідальних працівників міжрайонних, міських і дільничних прокуратур становила 492 особи (34,60%), а кількість технічних працівників – 930 (65,40%). На прокуратуру було покладено дуже складне завдання добору кваліфікованих кадрів.

Постановою IV позачергової сесії ВУЦВК XII скликання від 9 лютого 1932 р. на території України було створено п'ять областей: Харківську – у складі 82 адміністративно-територіальних одиниць, Київську – у складі 100 одиниць, Вінницьку – у складі 71 одиниці, Дніпропетровську – у складі 54 одиниць і Одеську – у складі 50 одиниць. Райвиконкоми і міські ради, що розташовані на території відповідних областей і були раніше підвідомчі безпосередньо центру, підпорядковувалися новоутвореним обласним виконавчим комітетам. Щодо 17 промислових районів Донбасу, то вони залишалися спочатку у віданні центру³⁶⁴, однак уже 2 липня 1932 р. були підпорядковані утвореній Донецькій області³⁶⁵, а 15 жовтня 1932 р. на карті УСРР з'явилась Чернігівська область³⁶⁶.

Ще 20 травня 1932 р. ВУЦВК прийняв Постанову «Про зміни в організації органів юстиції УСРР у зв'язку зі створенням областей»³⁶⁷. Цією постановою в перших п'яти областях були створені не лише обласні суди, а й обласні прокуратури. У Сталінській і Чернігівській областях обласні прокуратури були створені пізніше³⁶⁸. Обласні прокуратури, на відміну від міжрайонних, поширювали свою діяльність на територію відповідних областей, а також на всі міські і дільничні прокуратури.

Слід зазначити, що суттєвої реорганізації в низовій ланці прокурорських органів не відбулось. Як і раніше, вони залишалися дільничними, обслуговували від двох до трьох і навіть більше районів. Як позитивне слід відзначити, що вперше з'явилися прокуратури, територія діяльності яких збігалася з адміністративним районом. Однак районних прокуратур, які були організовані в РСФРР та інших республіках, в Українській СРР не було. Вони були створені 1 січня 1934 р. згідно з постановою ВУЦВК і РНК від 21 березня 1934 р.³⁶⁹ Це мало свої позитивні і негативні моменти, тому що істотно ускладнювало роботу дільничних прокуратур і спричиняло деякі незручності для контактів з іншими державними органами³⁷⁰.

Апарат обласної прокуратури створювався на принципово новій основі, що істотно відрізнялася від принципів організаційної побудови колишніх губернських, окружних і міжрайонних прокуратур. На чолі апарату стояв обласний прокурор, який мав заступників, старших помічників, помічників, старших слідчих і відповідний технічний апарат, що був загальним для обласної прокуратури і обласного суду.

На перший погляд обласний прокурор вважався незалежним, тому що призначався безпосередньо Генеральним прокурором республіки, але фактично ця незалежність була удавана, у зв'язку з тим, що його кандидатура обов'язково погоджувалася з партійними органами. Заступники, старший помічник і помічники обласного прокурора призначалися Генеральним прокурором республіки як безпосередньо, так і за поданням обласного прокурора (кандидатури заступників також треба було погоджувати з партійними органами).

Прокурорський нагляд (адміністративний і судовий) уперше був визначений відповідно до найважливіших галузей державного, господарського і культурного будівництва, які обслуговувалися прокуратурою. Структура апарату обласної прокуратури також зазнала змін, у її складі з'явилися групи: 1) виробництва, праці і постачання; 2) сільського господарства; 3) комунального господарства; 4) соціально-побутова; 5) радянського будівництва; 6) нагляду за ДПУ.

Характерно, що в обласних судах і обласних прокуратурах для забезпечення проведення політичної лінії відповідно до директив партії і уряду були створені організаційно-інструкторські відділи³⁷¹. В умовах командно-адміністративної системи, що вже народжувалась в УСРР, вони стали провідниками політики партії. Завідуючий організаційно-інструкторським відділом

призначався і звільнявся народним комісаріатом юстиції. У своїй оперативній діяльності з питань, які належали до компетенції судових органів, він підпорядковувався голові обласного суду, а з питань, що належали до органів прокуратури і слідства, – обласному прокурору. До складу організаційно-інструкторського відділу входила необхідна кількість інспекторів. При організаційно-інструкторському відділі діяла організаційна нарада під головуванням завідуючого у складі представників відділів обласного суду, оперативних груп прокуратури та інспекторів організаційно-інструкторського відділу. До відання оргнаради належало обговорення результатів ревізій, обстежень і звітних доповідей суддів, прокурорів, слідчих і винесення за ними відповідних постанов.

Як уже зазначалося вище, така структура апарату обласної прокуратури і відповідні їй основні напрями і порядок діяльності були для того часу принципово новими. Тому вони потребували детальної правової регламентації, що й намагався зробити НКЮ, видавши 16 квітня 1932 р. інструкцію «Про методи і порядок роботи організаційно-інструкторського відділу обласного суду і прокуратури»³⁷².

Питання добору, обліку, розподілу і підготовки кадрів для органів юстиції взагалі, у тому числі для прокуратури і слідчого відділу, вирішувались об'єднаним відділом кадрів обласного суду і обласної прокуратури. Завідуючий об'єднаним відділом кадрів призначався і звільнявся з посади Народним комісаріатом юстиції.

Слід зазначити, що в роботі з кадрами в органах юстиції під час двоступеневої системи управління мали місце серйозні недоліки. Тому IV пленум Всеукраїнського комітету профспілки працівників державних установ (ВУК ПДУ) у постанові від 25 грудня 1932 р. звернув їх увагу на «...значну плінність кадрів працівників юстиції, особливо слідчого і технічного апарату»³⁷³.

Плінність кадрів в органах юстиції пояснювалася в цей період не лише незадовільними матеріальними умовами працівників, а й не досить відповідальним ставленням деяких облпрокурорів і голів облсудів до «регульованого» переміщення працівників.

Для координації роботи обласних судів і обласних прокуратур з підвищення кваліфікації при них діяли спільні наради працівників обласного апарату. До роботи нарад залучалися всі члени обласного суду і прокурори обласної прокуратури, а також голови військових трибуналів і військові прокурори відповідних органів військової юстиції, голова обласного органу ДПУ

і голова обласного Держарбітражу. Такі наради скликалися не рідше одного разу на місяць.

Пізніше структура обласних прокуратур була змінена³⁷⁴. У їх апараті були створені: 1) сектор судово-слідчого нагляду; 2) сектор адміністративного нагляду; 3) сектор праці і провадження; 4) прокуратура з нагляду за ДПУ; 5) транспортна прокуратура. Штатна кількість обчислювалася, виходячи з такого поділу.

Сектор судово-слідчого нагляду поділявся на дві групи: 1) нагляду за судом; 2) нагляду за органами розслідування; а сектор адміністративного нагляду – на три групи: 1) сільського господарства; 2) промисловості, постачання і комунального господарства; 3) радянського будівництва і соціально-побутову³⁷⁵.

З метою поліпшення законності і боротьби зі злочинністю в усіх обласних центрах були створені міські прокуратури як апарат для виконання функцій прокурорського нагляду. Вони ділилися на групи: 1) слідчо-судового нагляду; 2) праці; 3) провадження і адміністративного нагляду. Структури цих груп відповідали структурам аналогічних груп апарату обласної прокуратури, тому контроль за їхньою діяльністю був кращим.

Отже, на нашу думку, обласна прокуратура поєднувала в собі всі переваги організації апарату за основними галузями прокурорського нагляду (судово-слідчий і адміністративний нагляд) і вузької спеціалізації окремих працівників не тільки за цими галузями, а й за найважливішими напрямками господарського будівництва і державного управління. А це було дуже важливо в умовах докорінних суспільно-економічних перетворень у державі. Водночас у прокуратурах були проблеми з добором кадрів. Випускників курсів і тільки-но створених юридичних факультетів було замало.

Намагаючись не випустити з поля зору кадрову політику щодо прокуратури і розв'язати проблему, що виникла, у листопаді 1929 р. Пленум ЦК ВКП(б) прийняв резолюцію «Про кадри»³⁷⁶, в якій питання вищої юридичної освіти в УСРР визначалось як першочергове, а тому залишалось актуальним.

Слід зауважити, що не всі були задоволені якістю підготовки кадрів для органів прокуратури УСРР у 20-х – на початку 30-х рр. ХХ ст., у тому числі якістю вищої юридичної освіти. Характерним виявом такої позиції є виступ ветерана радянського прокурорського нагляду Л.С. Ахматова, який суть кадрової політики в органах прокуратури сформулював таким чином: «Чимало тих, що закінчують правничі факультети, не здатні, щоб бути прокурорами або суддями. Щоб виконувати цю роботу, мало

ще знань... Після перегляду складу працівників юстиції, безумовно, буде багато вільних місць. Повне право вишівців частково посісти ці місця. Говорю частково, бо система нашої держави вимагає постійно освіжати й зміцнювати апарат новими силами безпосередньо з виробництва»³⁷⁷.

Отже, ідеологічна та політична відданість більшовицькій доктрині відігравала більш значну роль у кадровій роботі в органах прокуратури УСРР, ніж професійні чи особисті якості. Тому на всіх рівнях постійно йшлося про партійність прокурорських працівників, відсоток представників робітничого класу та незалежного селянства. Слід також відзначити, що 1930 р. приніс і нові політичні «віяння». В апаратах почали виявляти чужі елементи і позбавлялись їх. Такі факти мали місце і в органах прокуратури³⁷⁸.

Перевірки та «чистки» проводилися по партійній лінії. Наприкінці 1929 р. – на початку 1930 р. ці заходи набули все більшого поширення, відбувалися вони в комуністичному осередку апарату наркомату юстиції УСРР. «Чистка» тривала протягом чотирьох днів. «Трійка» з перевірки визнала, що за рахунок підвищення відсотка робітників і селян (з 13 до 48) «...осередок обновився... і це значно поліпшило роботу установи й оздоровило самий осередок...»³⁷⁹ Однак таких висновків було все менше, почав набирати обертів «великий терор» 1937–1938 рр.

Слід погодитися з думкою В.В. Мурзи, який вважає, що на той час «чистки» набули справдітрагічного характеру³⁸⁰. Наприклад, виступаючи у 1931 р. в Інституті радянського будівництва і права, Л.М. Каганович відкрито сказав, що партія цікавиться кадрами органів прокуратури: «У нас виробилась своєрідна порода старих буржуазних юристів, що, лишаючись на позиціях старої буржуазної методології, відкидаючи своїм «нутром» соціалістичну державність, якнайчудовіше примудряються писати про радянську конституцію... писати закони, підробляючись під радянську термінологію...»³⁸¹. Це означало, що органи прокуратури ставали не тільки дієвим інструментом сталінської каральної політики, а й її об'єктом.

Партійні органи ще відвертіше, ніж раніше, почали керувати питаннями добору, комплектування і роботою кадрів органів прокуратури. Про це свідчить ухвала Харківського облпарткому від 28 лютого 1932 р., в якій зазначено: «Затвердити склад обласної прокуратури: тт. Олександрова І.І. – перший заступник обласного прокурора, помічники: Дикань, Шаргей, Гатіна, Розвадовська, Диконський, Степенко, Смоляков, Жуков, Набока,

Рижков...»³⁸². Пізніше вже й обласна прокуратура звертається до обкому партії з проханням затвердити кандидатури кількох дільничних прокурорів³⁸³. Утім, як неодноразово зазначалося, роль партії більшовиків у здійсненні кадрової політики щодо органів прокуратури була провідною з самого початку її існування, і закінчилася така політика лише після того, як Україна стала незалежною.

Отже, органи прокуратури УСРР у межах своєї компетенції посіли в державному механізмі те місце, що було їм відведене існуючими законами та державною політикою, яка здійснювала-ся КП(б)У. На прокуратуру було покладено:

- 1) здійснення нагляду від імені держави за виконанням законів органами влади, підприємствами, організаціями, установами, громадськими і приватними організаціями та приватними особами;
- 2) порушення кримінального переслідування проти осіб, які не виконували належним чином вимог законів;
- 3) опротестування незаконних рішень органів влади і управління, господарських підприємств, організацій, установ або громадських організацій;
- 4) здійснення безпосереднього нагляду за діяльністю органів дізнання і слідства щодо порушених кримінальних справ;
- 5) підтримка обвинувачення з кримінальних справ у суді;
- 6) участь як сторони або представника окремої категорії громадян у судовому процесі;
- 7) здійснення нагляду за законністю утримання засуджених під вартою.

Прокуратура посіла відведене їй місце внаслідок успішного виконання покладених на неї функцій. Вона з самого початку зуміла створити належну структуру та організувати свою роботу.

Принципи діяльності прокуратури залежали від адміністративно-територіального поділу, що існував у державі, та функціонального розподілу обов'язків між органами прокуратури.

З огляду на це здійснювалось і кадрове забезпечення прокуратури УСРР. Проте не слід забувати, що ідеологічний чинник переважав над професійним, на чому неодноразово наголошувалося. Це постійно контролювала партійна організація.

Підбиваючи підсумки історико-правового аналізу цього розділу, можна дійти таких висновків:

1. Радянська влада не визнавала теорії поділу влади, а тому і наділила органи прокуратури безмежною контрольно-наглядовою функцією, що збереглася з певними обмеженнями до цього часу.

Наглядова функція, на нашу думку, у прокуратури має зберегтись, але не в тих межах, як це було в досліджуваний період. Обґрунтування цієї думки буде наведено в V розділі підручника. Автори підтримують цю позицію разом з іншими вітчизняними³⁸⁴ та зарубіжними³⁸⁵ науковцями і вважають, що прокуратуру не слід відносити до жодної з гілок влади³⁸⁶.

2. При створенні прокуратури влада наштовхнулася на проблему дефіциту кваліфікованих та ідейно відданих партії більшовицьких кадрів. Однак в 1925–1927 рр. ці недоліки були майже ліквідовані, і прокуратура мала можливість виконати будь-яке завдання партійної верхівки, яка фактично мала монополію на владу в СРСР.

3. Функції прокуратури часів розвитку тоталітаризму в СРСР були подібні до функцій, які вона мала в царській Росії до проведення судової реформи 1864 р.

4. Після створення в червні 1933 р. прокуратури Союзу РСР³⁸⁷ прокуратура УСРР, як і прокуратури інших союзних республік, фактично була повністю їй підпорядкована.

Остаточна централізація прокуратури завершилась у липні 1936 р. після прийняття спільної постанови ЦВК і РНК СРСР «Про створення народного комісаріату юстиції Союзу РСР», яка передбачала створення прокуратури СРСР окремо від Народного комісаріату юстиції Союзу РСР³⁸⁸.

5. У 1930-ті рр. прокуратура під керівництвом партійних органів, які фактично спрямовували її діяльність у своїх інтересах, виконувала покладені на неї функції, тим самим підтримуючи існування тоталітарного режиму в СРСР.

6. Проведений аналіз місця і ролі прокуратури в механізмі державної влади за досліджуваний період показав негативний вплив на її діяльність з боку самої влади на чолі з КП(б)У шляхом вимог щодо виконання директив партії та сталінського уряду з проведення тих чи інших кампаній (неп, колективізація, індустріалізація тощо).

Іншими словами, у зазначений період відбулося становлення прокуратури як самостійного державного інституту, причому функціональна модель прокуратури майже повністю відтворювала прокуратуру, що існувала в Російській імперії до реформ 1864 р. Фактично головною функцією прокуратури став нагляд за всіма сферами суспільного і державного життя, за всіма суб'єктами, включаючи як органи державної влади, так і підприємства, установи, організації та окремих громадян.

Попри всі відмінності, завдання, що стояли перед прокуратурою у 1920-ті рр., були майже такими, якими вони були у період заснування прокуратури у XVIII сторіччі. Це зумовлюється певною схожістю політичної ситуації, яка вимагала суворого контролю за виконанням законів у державі, зокрема протистоянням певної частини населення нововведень радянської влади, а також неготовністю нового державного апарату повною мірою забезпечити законність у державному управлінні. У 20-ті рр. гострою була проблема кадрового забезпечення органів влади молодого радянської держави. Відсутність достатньої кількості освічених людей, які мали досвід державного управління, відбивалася на стані законності в державі в цілому. У таких умовах важко було забезпечити не лише законність діяльності органів влади щодо виконання їх зовнішніх функцій, а й законність їх внутрішньої діяльності.

За цих обставин необхідною умовою була наявність державного органу, здатного забезпечити контроль за законністю діяльності зазначених суб'єктів.

Крім того, у 1930-х рр. відбувалися суттєві зміни в економічному житті країни. Курс на індустріалізацію та колективізацію не завжди відповідав інтересам народу. Особливо це стосувалося державної політики на селі, де процеси колективізації не сприймалися більшістю селянства, а держава проводила політику насильницької колективізації. За таких умов посилювалося значення всіх правоохоронних органів і прокуратури, яким відводилася важлива роль у забезпеченні реалізації державної політики, і широкі наглядові та репресивні повноваження прокуратури найкращим чином підходили для цього.

7. Аналіз змісту функцій та організації прокуратури у 1920-х – на початку 30-х рр. свідчить про те, що з посиленням тоталітарних тенденцій у державі відбувалося зміцнення прокуратури, розширення її функцій та повноважень. При цьому максимального розвитку набула саме функція загального нагляду, яка упродовж багатьох наступних років домінувала серед інших функцій прокуратури. Крім того, досить розвиненою була і функція судового нагляду, а також нагляду за здійсненням попереднього слідства і дізнання.

8. Організаційна структура прокуратури УРСР відповідала її функціональному призначенню, але на початку 1930-х рр. посилювалися тенденції централізації органів прокуратури в масштабі всього СРСР. Було створено прокуратуру СРСР, до складу якої ввійшла і прокуратура України. Водночас, незважаючи на процеси централізації, функціональна модель прокуратури була збережена практично без змін.

9. У науці того часу не підтримувалася теорія поділу влад, тому практично не виникало питання про місце прокуратури в державному механізмі. Виходячи з реалій 1920-х–30-х рр., прокуратура де-юре була органом, покликаним забезпечувати режим законності в державі, а де-факто все більше набувала рис репресивно-карального апарату, який втілював у життя генеральну лінію комуністичної партії. Усупереч принципу незалежності прокуратури партійний вплив на її діяльність був постійним і вирішальним.

10. Можна впевнено стверджувати, що саме в 1920-х – на початку 30-х рр. в Україні (тоді УРСР) сформувалася та функціональна модель прокуратури, яка проіснувала до початку 1990-х рр. Організаційно прокуратура запроваджувалася на принципах функціональності і територіальності. Прокуратури були утворені відповідно до адміністративно-територіального поділу, а організаційна побудова самих органів прокуратури здійснювалася за функціональною ознакою. Водночас існували галузеві прокуратури, зокрема транспортні та водні, що зумовлювалося особливістю діяльності в цих сферах. Слід також зазначити, що партійно-державні органи приділяли увагу також питанням розвитку прокуратури. Саме в цей період було сформовано кадровий склад прокуратури, який за своїми професійними якостями відповідав завданням, що стояли перед прокуратурою.

Примітки

- ¹ Козерод О.В. Переломные годы. Еврейская община Украины в первое послевоенное десятилетие: 1919–1939 гг. – Х., 1998. – С. 7–15.
- ² Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. – К., 1993. – С. 95–118.
- ³ Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1918 рр.). – Частина перша // Український історичний журнал. – 1992. – № 6. – С. 131–134.
- ⁴ Декрет о суде (СНК – ноябрь 1917 г.) // История советской прокуратуры в важнейших документах. – М., 1952. – С. 56.
- ⁵ СУ УССР. – 1919. – № 11. – Ст. 141.
- ⁶ Декрет Совета Народных Комиссаров Украины «О суде (декрет и временное положение)» от 19.02.1919 // СУ УССР. – 1919. – № 11. – С. 162–163.
- ⁷ Мурза В.В. Передумови створення прокуратури УРСР // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 12. – Ч. 1. – С. 206–209.

- ⁸ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. – Х., 1920.
- ⁹ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УССР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 8–9.
- ¹⁰ Рогожин А.Й. Історія держави і права України. – К., 2000. – Т. 2. – С. 154–155.
- ¹¹ Рогожин А.Й. Організація нагляду за законністю в УРСР в період проведення Великої Жовтневої соціалістичної революції і в період іноземної воєнної інтервенції та громадянської війни // Питання історії держави і права Української РСР. – К., 1952. – С. 70–90.
- ¹² Семененко В.І. Історія Східної України: поновлення кайданів (1917–1921). – Х., 1995. – С. 231–261.
- ¹³ Скрипник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР: Отчетный доклад прокурора республики на 4-й сессии ВУЦИК'а VIII созыва. – Х., 1925. – С. 28.
- ¹⁴ Кожевников М.В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения // Ученые записки МГУ. – 1949. – Вып. 144, Кн. 3. – С. 37–84.
- ¹⁵ КПРС у резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – Ч. 1 (1892–1924 р.). Видання сьоме. – 1954. – С. 563–564. (Далі – КПРС у резолюціях...).
- ¹⁶ Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 44. – С. 328–329.
- ¹⁷ Там само. – С. 396.
- ¹⁸ Там само. – Т. 38. – С. 69.
- ¹⁹ Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів і конференцій (1918–1956). – К., 1958. – С. 80.
- ²⁰ ЗУ УССР. – 1919. – № 86. – Ст. 436.
- ²¹ Звіт НКЮ за 1921 р. – Х., 1922. – С. 3.
- ²² ЗУ УССР. – 1920. – № 21. – Ст. 32.
- ²³ Там само. – Ст. 235.
- ²⁴ СУ УССР. – 1921. – № 17. – Ст. 528.
- ²⁵ Усенко І.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / АН УССР, Ин-т гос-ва и права. – К., 1989.
- ²⁶ Любинский П. Восстановление прокуратуры // Право и жизнь. – 1922. – Кн. 1. – С. 84.
- ²⁷ Проект був опублікований у журналі «Щотижневик Радянської юстиції». – Х., 1922. – № 2.
- ²⁸ Кожевников М.В. Учреждение Советской Прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921–1925 гг.) // Ученые записки МГУ. – Вып. 145. – 1949. – С. 6.

- ²⁹ I-й Всеукраїнський з'їзд діячів радянської юстиції (19–23 січня 1922 р.): Стенографічний звіт. – Х., 1922. – С. 72.
- ³⁰ Там само.
- ³¹ I-й Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції (19–23 січня 1922 р.): Стенографічний звіт. – Х., 1922.
- ³² IV-й Всероссийский съезд деятелей юстиции (26–30 января 1922 г.): Стенографический отчет. – М., 1922.
- ³³ Кожевников М.В. Учреждение Советской Прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921–1925 гг.) // Ученые записки МГУ. – Вып. 145. – 1949. – С. 8.
- ³⁴ ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 526.
- ³⁵ Там само.
- ³⁶ Там само.
- ³⁷ Там само.
- ³⁸ СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
- ³⁹ Березовская С.Г., Звирбуль В.К. Демократические основы прокурорского надзора и их развитие // Вопросы борьбы с преступностью. – М., 1967. – С. 146.
- ⁴⁰ Кожевников М.В. Цит. твір. – С. 8.
- ⁴¹ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 1473.
- ⁴² Там само, ф. 1, оп. 2, спр. 526.
- ⁴³ Бранденбургский Я. Революционная законность, прокуратура и адвокатура // Советское право. – 1922. – № 2. – С. 3–16.
- ⁴⁴ Ростовский И. Прокуратура и адвокатура // Еженедельник Советской юстиции. – 1922. – № 6. – С. 6–7.
- ⁴⁵ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 283.
- ⁴⁶ Там само, спр. 1473.
- ⁴⁷ ЗУ УРСР. – 1920. – № 22. – Ст. 438.
- ⁴⁸ Щотижневик Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 2.
- ⁴⁹ Там само.
- ⁵⁰ Чельцов-Бебутов М.А. Кримінальний процес. – М., 1948. – С. 149; Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 1. – С. 29–84.
- ⁵¹ Резолюція називалася «Про взаємну інформацію Наркомюстів Союзних республік і обмін зведеннями матеріалами» ВСЮ. – Х., 1924. – № 2(12). – С. 50.
- ⁵² Декрет, який прийнятий в РРФСР 26 травня 1922 р. // СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
- ⁵³ Там само.
- ⁵⁴ ЗУ УРСР. – 1922. – № 28. – Ст. 440.
- ⁵⁵ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України.

- Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 200–206.
- ⁵⁶ ЗУ УРСР. – 1922. – № 36. – Ст. 553.
- ⁵⁷ Там само. – № 41. – Ст. 598.
- ⁵⁸ КПСС в резолюціях. – М., 1962 – Т. II. – С. 162; Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 45. – С. 201.
- ⁵⁹ Вестник Советской юстиции. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 151.
- ⁶⁰ Положение о прокурорском надзоре // Советская прокуратура: Сборник важнейших документов. – М., 1972. – С. 107.
- ⁶¹ Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УРСР (20-ті – початок 30-х рр. ХХ ст.) // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–162.
- ⁶² ЗУ УРСР. – 1922. – № 39. – Ст. 588; Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1922. – № 9. – С. 70–73.
- ⁶³ Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 45. – С. 197.
- ⁶⁴ Там само.
- ⁶⁵ Там само.
- ⁶⁶ Вісті Полтавського губкому КП(б)У. – Полтава, 1922. – № 7–8.
- ⁶⁷ Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925). – К., 1961. – С. 268–269.
- ⁶⁸ ДАХО, Ф.Р. – 203, оп.1, спр. 930, арк. 21.
- ⁶⁹ Судова реформа (збірник). Видавництво НКЮ УРСР, видання офіційне. – Х., 1923. – С. 3–20.
- ⁷⁰ Там само.
- ⁷¹ Яковенко Д.Т. Учреждение прокуратуры УССР, ее организация и деятельность в 1922–1925 гг.: Дис... канд. юрид. наук. – К., 1956.
- ⁷² Ширвиндт Е. Задачи советской юстиции в связи с новой экономической политикой // Еженедельник Советской юстиции. – 1922. – № 1. – С. 3.
- ⁷³ ЦДАВО України, ф. 1, оп. 145, спр. 8.
- ⁷⁴ Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів і конференцій (1918–1925). – К., 1958. – С. 137, 187, 241, 272.
- ⁷⁵ Судова реформа: Збірник. Видавництво НКЮ УРСР. – Х., 1923.
- ⁷⁶ Там само.
- ⁷⁷ Усенко І.Б. Україна в роки непу: Доля курсу на революційну законність. – Х., 1996. – С. 20–74.
- ⁷⁸ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 153–154.
- ⁷⁹ Глух Ф.К. Из истории прокуратуры Украины. На страже советских законов. – М., 1972. – С. 101.
- ⁸⁰ ДАХО, Ф.Р. – 203, оп. 1, спр. 930, арк. 12–17.
- ⁸¹ Там само.
- ⁸² Там само, спр. 437, арк. 2.

- ⁸³ Звіт про діяльність Робітничо-Селянського Уряду УРСР. Видання Управління у справах РНК. – Х., 1924. – С. 12.
- ⁸⁴ Ростовский И. Прокуратура и местные органы // Еженедельник Советской юстиции. – 1923. – № 12. – С. 272–273.
- ⁸⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1932. – № 27. – С. 34.
- ⁸⁶ Руденко Р.А. Ленинские идеи социалистической законности и принципы организации советской прокуратуры. На страже советских законов. – М., 1972. – С. 20.
- ⁸⁷ Інструкція прокуратурі. Видавництво НКЮ УРСР. – Х., 1922.
- ⁸⁸ Там само.
- ⁸⁹ Там само.
- ⁹⁰ История советской прокуратуры. – М., 1952. – С. 374–388.
- ⁹¹ Орловский С. Военная прокуратура и задачи общего надзора // Еженедельник Советской юстиции. – 1925. – № 5. – С. 104–105.
- ⁹² Скрипник М.О. Про взаємовідносини судових і адміністративних органів / Доповідь на нараді завідуючих губернськими відділами юстиції УРСР 11 липня 1922 р. – Х. – 1922. – № 5–7. – С. 148–149.
- ⁹³ I Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції: Стенографічний звіт. – Х., 1922. – С. 63.
- ⁹⁴ ЗУ УРСР. – 1921. – № 14. – Ст. 385.
- ⁹⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1922. – № 23. – С. 212–213.
- ⁹⁶ Афонін М. Підсумки діяльності трудової прокуратури // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 18. – С. 525–527.
- ⁹⁷ Звіт про діяльність НКЮ за 1923–1924 оперативний рік. – Х., 1925. – С. 44.
- ⁹⁸ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1925. – № 7. – С. 293.
- ⁹⁹ ЗУ УРСР. 1925. – № 92–93. – Ст. 521.
- ¹⁰⁰ Вісник Радянської юстиції. – 1925. – № 7. – С. 293–294.
- ¹⁰¹ Там само. – 1926. – № 2. – С. 55; № 3. – С. 99–100.
- ¹⁰² ЗУ УРСР. – 1929. – № 26. – Ст. 202–203.
- ¹⁰³ Два роки діяльності Прокуратури республіки. – Х., 1925. – С. 127.
- ¹⁰⁴ ЗУ УРСР. – 1925. – № 90. – Ст. 516.
- ¹⁰⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1926. – № 20. – С. 19.
- ¹⁰⁶ ЗЗ УРСР. – 1930. – № 5. – Ст. 48.
- ¹⁰⁷ Гюнтер А.Р. Особенности Конституции УССР по сравнению с Конституциями других союзных республик // Вестник Советской юстиции. – 1924. – № 2. – С. 40–42.
- ¹⁰⁸ Страхов М.М. Історія держави і права України / За ред. В.Я. Тація та ін. – К., 2000. – Т. 2. – С. 218–239.
- ¹⁰⁹ Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1995. – С. 41.

- ¹¹⁰ Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). – К., 2001. – С. 163.
- ¹¹¹ Там само. – С. 100.
- ¹¹² Советская юстиция. – 1932. – № 20. – С. 1.
- ¹¹³ Кожевников М.В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения // Ученые записки МГУ. – 1949. – Вып. 144, кн. 3. – С. 43.
- ¹¹⁴ СЗ СССР. – 1924. – № 23. – С. 203.
- ¹¹⁵ Там само. – № 24. – С. 206.
- ¹¹⁶ ЗУ УРСР. – 1925. – № 92–93. – Ст. 521.
- ¹¹⁷ Там само. – № 3. – Ст. 320.
- ¹¹⁸ СЗ УРСР. – 1929. – № 26. – С. 281.
- ¹¹⁹ Суслó Д.С. З історії прокуратури Радянської України // Проблеми правознавства. Міжвідомчий науковий збірник. – Вип. 7. Видавництво Київського університету, 1967. – С. 96.
- ¹²⁰ СЗ СССР. – 1930. – № 37. – С. 400.
- ¹²¹ Там само. – № 23. – С. 225.
- ¹²² ЗЗ УРСР. – 1930. – № 22. – Ст. 223.
- ¹²³ Вісті ВУЦВК УРСР від 9 жовтня 1930. – № 234 (3032).
- ¹²⁴ Вісті ВУЦВК УРСР від 9 лютого 1931. – № 29. – С. 17.
- ¹²⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1931. – № 5. – С. 78–83.
- ¹²⁶ Там само. – С. 73–74.
- ¹²⁷ Там само. – 1932. – № 4–5. – С. 8–22.
- ¹²⁸ Там само. – С. 10–15.
- ¹²⁹ ЗЗ УРСР. – 1932. – № 5. – Ст. 28.
- ¹³⁰ Там само. – № 22–23. – Ст. 138.
- ¹³¹ Там само. – № 28. – Ст. 170.
- ¹³² Там само. – № 16. – Ст. 113.
- ¹³³ Там само. – № 26–27. – Ст. 160.
- ¹³⁴ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1932. – № 4–5. – С. 4–8.
- ¹³⁵ ЗЗ УРСР. – № 14. – Ст. 113.
- ¹³⁶ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1932. – № 27. – С. 23–24.
- ¹³⁷ Там само. – № 4–5. – С. 8–22.
- ¹³⁸ Трудова прокуратура в УРСР була ліквідована Постановою Колегії НКЮ від 25 листопада 1933 р., погодженою з Прокуратурою Союзу РСР 15 грудня того ж р., на основі якої був виданий наказ НКЮ і ДПУ від 13 грудня 1933 р. «Про трудову прокуратуру» // Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1933. – № 35–36. – С. 15–16.
- ¹³⁹ Там само. – 1933. – № 5. – С. 4.

- ¹⁴⁰ Там само. – 1932. – № 25–26. – С. 11.
- ¹⁴¹ Там само. – С. 2.
- ¹⁴² Там само. – 1923. – № 28–29. – С. 1–31.
- ¹⁴³ Там само. – 1933. – № 5. – С. 8.
- ¹⁴⁴ Там само. – № 27–28. – С. 11–12.
- ¹⁴⁵ Там само. – № 29–30. – С. 11.
- ¹⁴⁶ Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – К., 1972. – С. 80–94.
- ¹⁴⁷ ЗЗ УРСР. – 1934. – № 14. – Ст. 113.
- ¹⁴⁸ Там само. – 1931. – № 35. – Ст. 281.
- ¹⁴⁹ Там само. – 1934. – № 22. – Ст. 186.
- ¹⁵⁰ Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1933. – № 32–33. – С. 11.
- ¹⁵¹ ЗЗ УРСР. – 1935. – № 13. – Ст. 58.
- ¹⁵² Там само. – № 20. – Ст. 113.
- ¹⁵³ СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.
- ¹⁵⁴ Сухонос В.В. Щодо становлення органів обвинувачення // Право України. – 2001. – № 5. – С. 118–122.
- ¹⁵⁵ Анисимов А. Киев и киевляне. Я вызову любое из столетий... – Книга вторая. – К.: Телеграф, 2003. – С. 30.
- ¹⁵⁶ Там само.
- ¹⁵⁷ Кримінально-процесуальний кодекс. – Х., 1922.
- ¹⁵⁸ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 437.
- ¹⁵⁹ ДАХО, Ф.Р – 872, опис. 3, спр. 14964, арк. 24 і 24 зв.
- ¹⁶⁰ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х. – 1924. – № 50. – С. 485–486.
- ¹⁶¹ Деятельность прокуратуры по надзору за органами следствия (Итоги годовых отчетов и перспективы) // Еженедельник Советской юстиции. – 1923. – № 51–52. – С. 1207–1209.
- ¹⁶² Вісник Радянської юстиції УРСР. – Х. – 1926. – № 8–9 (66–67). – С. 323.
- ¹⁶³ Деятельность прокуратуры по наблюдению за органами дознания (По данным годовых отчетов прокуроров и материалов отдела прокуратуры НКЮ) // Еженедельник Советской юстиции. – 1923. – № 51–52. – С. 1204–1206.
- ¹⁶⁴ Два роки діяльності державної прокуратури УРСР. Юридичне видавництво НКЮ УРСР. – Х., 1925. – С. 8.
- ¹⁶⁵ Суслó Д.С. З історії прокуратури Радянської України // Проблеми правознавства. – Міжвідомчий науковий збірник. – К., 1967. – Вип. 7. – С. 96.
- ¹⁶⁶ ЗЗ УРСР. – 1929. – № 26. – Ст. 202–203.
- ¹⁶⁷ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х. – 1925. – № 41. – С. 328.

- ¹⁶⁸ Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць/Генеральна прокуратура України. Інститут підвищення кваліфікації / Л.М. Давиденко (відп. ред.), П.М. Каркач (відп. ред.). – Х., 1999.
- ¹⁶⁹ Малкис В. Перспективы революционной законности в армии // Война и революция. – 1926. – № 9. – С. 50–80.
- ¹⁷⁰ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 154.
- ¹⁷¹ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1923. – № 10. – С. 117–118.
- ¹⁷² Там само.
- ¹⁷³ Гродзинский М. К истории советского уголовного процесса // Вестник Советской юстиции. – 1927. – № 21–22. – С. 730–734.
- ¹⁷⁴ Гродзинский М. О предании суду // Вестник Советской юстиции. – 1927. – № 16. – С. 554–557.
- ¹⁷⁵ Михайлик М. Новое в проекте УПК УССР // Вестник Советской юстиции. – 1927. – № 13. – С. 447–449.
- ¹⁷⁶ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 2. – Ст. 45.
- ¹⁷⁷ Вісті ВУЦІК. – 1930. – № 263.
- ¹⁷⁸ Железнодорожский Г. Органи юстиції на транспорті // Революційне право. – 1931. – № 2–3. – С. 88–100.
- ¹⁷⁹ Революційне право. – 1933. – № 2. – С. 49–51.
- ¹⁸⁰ Железнодорожский Г. К административной реформе // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 9. – С. 366–367.
- ¹⁸¹ Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1927. – № 21. – С. 193.
- ¹⁸² Там само. – № 51. – С. 379–399.
- ¹⁸³ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1958. – С. 123.
- ¹⁸⁴ Савицкий В.М. Государственное обвинение в суде. – М., 1971. – С. 36.
- ¹⁸⁵ Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1957. – С. 196; Лебединский В.М., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1957. – С. 146; Банченко-Любимова К.С. Пересмотр судебных решений, которые вступили в силу в порядке надзора. – М., 1959. – С. 60–62; Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в суде первой инстанции по криминальным делам. – М., 1962. – С. 4; Чельцов-Бебутов М.А. Советский уголовный процесс. – М., 1962. – С. 371; Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. – Душанбе, 1965. – С. 19; Гальперин И.М., Лукашевич В.З. Передача под суд по советскому уголовно-процессуальному праву. – М., 1965. – С. 105; Мазалов А.Г. Гражданский иск в уголовном процессе. – М., 1967. – С. 185.
- ¹⁸⁶ Вісті ВУЦВК. – Х., 1922. – № 157. – С. 14.
- ¹⁸⁷ Чельцов-Бебутов М.А. Радянський карний процес. – Х., 1928. – Вип. 1. С. 205–206.
- ¹⁸⁸ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1927. – № 10–11. – С. 90.

- ¹⁸⁹ Чельцов-Бебутов М.А. Кримінальний процес. – С. 147–148.
- ¹⁹⁰ Там само. – С. 148.
- ¹⁹¹ Інструкція НКЮ від 3 лютого 1923 р. «Про внутрішній розпорядок роботи і управління губернського суду» // Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1923. – № 2. – С. 36–45.
- ¹⁹² Здиш А. За чітке виконання партійної лінії // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 9. – С. 243.
- ¹⁹³ Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 45. – С. 201.
- ¹⁹⁴ Систематический сборник действующих руководящих приказов, циркуляров и инструкций по милиции. Издательство НКВД РСФСР. – М., 1926. – С. 220.
- ¹⁹⁵ Ведомости Верховного Совета СРСР. – 1966. – № 30. – С. 597.
- ¹⁹⁶ Рябинин Л., Лончаков А. Деятельность исполкомов по организации административного надзора // Советское право. 1972. – № 12. – С. 24.
- ¹⁹⁷ Звіт НКЮ IV Всеукраїнському з'їзду Рад. – Х., 1920. – С. 16.
- ¹⁹⁸ ЗУ УРСР. – 1921. – № 20. – Ст. 573.
- ¹⁹⁹ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 166.
- ²⁰⁰ Там само.
- ²⁰¹ СУ РСФСР. – 1924. – № 78. – Ст. 784.
- ²⁰² Чергові завдання прокуратури // Тези наради окрпрокурорів УРСР. – Х., 1927. – С. 22.
- ²⁰³ Канарський С. Кримінально-процесуальний кодекс. – Х., 1930. – С. 124.
- ²⁰⁴ Положение о прокурорском надзоре. – Х., 1922.
- ²⁰⁵ Там само.
- ²⁰⁶ Протести адміністративного догляду Прокуратури УРСР з приводу постанов та розпоряджень органів влади. – Х., 1925–1926. Вип. 3. – С. 80.
- ²⁰⁷ ЗУ УРСР. – 1923. – № 37. – Ст. 512.
- ²⁰⁸ Мурза В.В. Прокуратура УРСР і вищі та центральні органи державної влади і управління республіки (20-ті – початок 30-х рр.) // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2001. – Вип. 16. – С. 273–278.
- ²⁰⁹ Звіт про діяльність НКЮ УРСР за 1923–1924 рр. – Х., 1925. – С. 21.
- ²¹⁰ Звітна доповідь прокурора республіки на IV сесії ВЦК VIII скликання «Два роки діяльності державної прокуратури». – Х., 1925. – С. 41–54.
- ²¹¹ Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1922. – № 25. – С. 235–239.
- ²¹² Фалькевич І.Д. Адміністративний нагляд прокуратури УРСР // Вісник Радянської юстиції. – 1924. – № 5 (15)–6 (16). – С. 136.

- ²¹³ Там само. – С. 137.
- ²¹⁴ Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1924. – № 12. – С. 113–114.
- ²¹⁵ Там само. – 1923. – № 46. – С. 411.
- ²¹⁶ Съезды Советов в документах 1917–1937. – М., 1964. – Т. 5. – С. 144–160.
- ²¹⁷ Звіт про діяльність НКЮ УРСР за 1923–1924 рр. – Х., 1925. – С. 21–24.
- ²¹⁸ ЗУ УРСР. – 1925. – № 3. – Ст. 23.
- ²¹⁹ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1925. – № 28. – С. 228.
- ²²⁰ Там само. – № 21. – С. 174–175.
- ²²¹ ЗЗ УРСР. – 1930. – № 25. – Ст. 238.
- ²²² Там само. – 1931. – № 35. – Ст. 260.
- ²²³ Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.). – К., 1961. – С. 291.
- ²²⁴ ЗУ УРСР. – 1924. – № 47. – Ст. 280.
- ²²⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1927. – № 40–41. – С. 379–399.
- ²²⁶ Чергові завдання прокуратури: Тези наради окрпрокуратури УРСР. – Х., 1927. – С. 9.
- ²²⁷ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1927. – № 15. – С. 126–139.
- ²²⁸ Там само. – 1932. – № 28–29. – С. 1–31.
- ²²⁹ Там само. – С. 1.
- ²³⁰ ДАОО, Ф.Р. – 1234, оп. 1, спр. 1584., арк. 2.
- ²³¹ Алимов П. Жалобы и прокуратура // Рабочий суд. – 1928. – № 8–9. – С. 685–690.
- ²³² Фалькевич И. Административный надзор прокуратуры // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 1. – С. 5.
- ²³³ Фалькевич И. К административному надзору прокуратуры // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 10–11. – С. 404.
- ²³⁴ Там само. – С. 403–404.
- ²³⁵ ЗУ УРСР. – 1928. – № 1. – Ст. 1.
- ²³⁶ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1928. – № 11. – С. 110–111.
- ²³⁷ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1929. – № 18. – С. 521–524.
- ²³⁸ Про боротьбу з бюрократизмом та тягатиною: Обіжник від 19 червня 1929 р. до всіх голів окрсудів та окрпрокурорів // Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1929. – № 6. – С. 67.
- ²³⁹ Ради третього р. п'ятирічки // Вісник Радянської юстиції. – Х., 1930. – № 20–21. – С. 562.
- ²⁴⁰ Олійник М.М. Діяльність приватних виробництв України та створення і удосконалення системи соціального захисту працюючих на них в 1921–1929 рр. – Х., 1998. – С. 24–25.
- ²⁴¹ ДАХО, Ф.П. – 2, оп. 1, спр. 102, арк. 4.

- ²⁴² Революційне право. – 1934. – № 4. – С. 1–19.
- ²⁴³ Там само.
- ²⁴⁴ СУ УРСР. – 1919. – № 21. – Ст. 227.
- ²⁴⁵ ЗУ УРСР. – 1923. – № 1. – Ст. 13.
- ²⁴⁶ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1929. – № 18. – С. 525–527.
- ²⁴⁷ Там само. – 1925. – № 15 (49)–16 (50). – С. 622.
- ²⁴⁸ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1927. – № 40–41. – С. 379–399.
- ²⁴⁹ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1929. – № 3. – С. 65–66.
- ²⁵⁰ Там само. – № 4. – С. 97.
- ²⁵¹ Каліч А., Коган С. Донецька прокуратура в боротьбі за вугілля // Революційне право. – 1934. – № 2. – С. 26.
- ²⁵² ЗЗ УРСР. – 1930. – № 26. – Ст. 203.
- ²⁵³ Там само. – 1931. – № 35. – Ст. 280.
- ²⁵⁴ ЗУ УРСР. – 1927. – № 40–41. – Ст. 180.
- ²⁵⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1924. – № 14. – С. 132–133.
- ²⁵⁶ Зорін А. Завдання органів юстиції в забезпеченні роботи транспорту // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 18. – С. 504.
- ²⁵⁷ Железнодорожский Г.А. Замість звіту про діяльність лінійних судів і транспортних прокурорів за 1931 р. // Революційне право. – 1932. – № 1–2. – С. 12–13.
- ²⁵⁸ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1924. – № 7. – С. 68–70.
- ²⁵⁹ Там само. – 1927. – № 10–11. – С. 91; № 12. – С. 106–107.
- ²⁶⁰ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 16.
- ²⁶¹ Там само, ф. 166, оп. 2, спр. 1687.
- ²⁶² ДАХО, Ф.Р. – 845, оп. 3, спр. 272, арк. 158, 161.
- ²⁶³ ЦДАВО України, ф. 283, оп. 1, спр. 44; ф. 166, оп. 3, спр. 919.
- ²⁶⁴ Там само, ф. 166, оп. 2, спр. 1687.
- ²⁶⁵ ЗУ УРСР. – 1925. – № 94–95. – Ст. 523.
- ²⁶⁶ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1922. – № 9. – С. 4.
- ²⁶⁷ Вісті ВУЦВК. – Х., 18 липня 1922. – № 157.
- ²⁶⁸ Известия ЦК РКП(б). – 1922. – № 9.
- ²⁶⁹ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1922. – № 9. – С. 4.
- ²⁷⁰ ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 499.
- ²⁷¹ Там само, спр. 501; Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 2. – С. 55; № 3. – С. 22–100.
- ²⁷² ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 500.
- ²⁷³ Там само, спр. 498.
- ²⁷⁴ ДАХО, Ф.Р. – 845, оп. 4, спр. 195 (особиста справа).
- ²⁷⁵ Там само, Ф.Р. – 872, оп. 1, спр. 14929, арк. 4.

- ²⁷⁶ Там само, арк. 7.
- ²⁷⁷ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 283.
- ²⁷⁸ Усенко І.Б. Україна в роки непу: Доля курсу на революційну законність. – Х., 1996. – С. 46.
- ²⁷⁹ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 154.
- ²⁸⁰ Бабий Б.М. Государственное строительство и право Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921–1925 гг.): Автореф... докт. юрид. наук. – К., 1963.
- ²⁸¹ Вісті ВУЦВК. – Х., 1922. – № 155. – С. 13.
- ²⁸² Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 154.
- ²⁸³ Там само.
- ²⁸⁴ Постанова Президії ВУЦВК від 21.10.1922 р. / ЗУ УРСР. – Х., 1922. – № 44. – Ст. 655.
- ²⁸⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1922. – № 17. – С. 141–142.
- ²⁸⁶ Там само. – С. 142.
- ²⁸⁷ СУ УРСР. – 1922. – № 54. – Ст. 779.
- ²⁸⁸ ДАХО, Ф.Р. – 872, оп. 1, спр. 14929, арк. 29.
- ²⁸⁹ Там само, арк. 33.
- ²⁹⁰ Там само, арк. 125–126 зв.
- ²⁹¹ Там само, арк. 73.
- ²⁹² Там само, арк. 134.
- ²⁹³ ЗУ УРСР. – 1924. – № 8. – Ст. 77.
- ²⁹⁴ Там само. – 1922. – № 54. – Ст. 779.
- ²⁹⁵ Там само. – 1923. – № 3. – Ст. 64.
- ²⁹⁶ Вісник Радянської юстиції. – Х., 1922. – № 5–7. – С. 154.
- ²⁹⁷ Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1923. – № 10. – С. 117–118.
- ²⁹⁸ ЗУ УРСР. – Х., 1923. – № 29. – Ст. 433.
- ²⁹⁹ Там само. – № 39. – Ст. 533.
- ³⁰⁰ Там само. – № 38. – Ст. 523.
- ³⁰¹ Тихоненков Д.А. Проблемы контроля и надзора за органами ВУЧК и ГПУ УССР в 1918 – нач.1929 гг.: Дис... канд. юрид. наук. – Х.: Нац. юрид. акад. Украины им. Я.Мудрого, 1998.
- ³⁰² Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1923. – № 10. – С. 117–118.
- ³⁰³ Там само. – № 52. – С. 453–454.
- ³⁰⁴ Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 40. – С. 127
- ³⁰⁵ Звіт про діяльність НКЮ за 1923–1924 оперативний рік. – 1925. – С. 29; Два роки діяльності Прокуратури УРСР (Звітна доповідь прокурора республіки на I сесії ВУЦВК VIII скликання). – Х., 1925. – С. 12; Фалькевич І.Д. Адміністративний нагляд прокуратури // Вісник Радянської юстиції. – Х., 1924. – № 5–6. – С. 136.

- ³⁰⁶ Суслó Д.С. Из истории прокуратуры Советской Украины // Проблемы правoведения. – К., 1967. – Вып. 7. – С. 45.
- ³⁰⁷ Скрипник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР. – С. 6–28.
- ³⁰⁸ Вестник Советской юстиции. – 1924. – № 7. – С. 167–169.
- ³⁰⁹ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 1473.
- ³¹⁰ Скрипник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР. – X., 1925. – С. 28.
- ³¹¹ Бюлетень НКЮ УРСР. – X., 1923. – № 32. – С. 294–296.
- ³¹² Там само. – № 34. – С. 309.
- ³¹³ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УССР: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – X.: Національний університет внутрішніх справ. – 2003. – С. 9–12.
- ³¹⁴ Михеєнко І. Кадри юстиції // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 18. – С. 524–525.
- ³¹⁵ Там само. – С. 626.
- ³¹⁶ Там само.
- ³¹⁷ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – 1923. – № 36. – С. 325–327.
- ³¹⁸ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УССР: Дис... канд. юрид. наук. – С. 100.
- ³¹⁹ Український історичний журнал. – 1992. – № 9. – С. 5.
- ³²⁰ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УРСР: Дис... канд. юрид. наук. – С. 100.
- ³²¹ Васильчук Г.М. Українізація вищих органів державної влади та управління УССР (20-ті роки). – К., 1994. – С. 24.
- ³²² Курас І.Ф. Штрихи до портрета в інтер'єрі епохи // М.О. Скрипник. Вибрані твори. – К., 1991. – С. 12.
- ³²³ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – X. – 1923. – № 34. – С. 309.
- ³²⁴ Там само. – № 38. – С. 341–344.
- ³²⁵ Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. – X., 1995.
- ³²⁶ Мазуренко Ю. До питання про переведення українського діловодства в органах НКЮ // Вісник Радянської юстиції. – 1924. – № 9–10. – С. 253–255.
- ³²⁷ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – X., 1925. – № 73. – С. 633–634.
- ³²⁸ Мазуренко Ю. До питання про переведення українського діловодства в органах НКЮ. – С. 253–255.
- ³²⁹ Прігов С.А. Микола Олексійович Скрипник // Революційне право. – 1932. – № 1–2. – С. 6–10.
- ³³⁰ Дашкевич Я. Політичне ошуканство чи провокація? Крах українізації 20-х–30-х рр. // Україна вчора і нині. – К., 1993. – С. 77–88.

- ³³¹ Ващенко І.В. Політика українізації 1920-х – початку 1930-х років в Україні: проблеми історіографії: Автореф. дис... канд. іст. наук. – Дніпропетровськ: Дніпропетр. нац. ун-т, 2001. – С. 11.
- ³³² ЗУ УРСР. – 1925. – № 3. – Ст. 320.
- ³³³ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УРСР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – С. 11–12.
- ³³⁴ ЗЗ УРСР. – 1929. – № 26. – Ст. 202–203.
- ³³⁵ Про стан кадрів органів юстиції // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 17. – С. 517.
- ³³⁶ Коган С., Суховій О. Проблема кадрів у системі органів НКЮ // Революційне право. – 1933. – № 1. – С. 17–28.
- ³³⁷ Про притягнення жінок до праці в органах юстиції: Обіжник НКЮ УРСР від 18 серпня 1925 р. № 120 до всіх окрсудів та окрпрокурорів // Бюлетень Наркомюсту УРСР. – 1925. – № 45. – С. 357–358.
- ³³⁸ Роговер Р. 8 березня // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 5. – С. 130.
- ³³⁹ Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 11–12. – С. 355.
- ³⁴⁰ Вестник Советской юстиции. – 1922. – № 5–7. – С. 163.
- ³⁴¹ Там само. – С. 172.
- ³⁴² СУ УССР. – 1922. – № 56. – Ст. 802.
- ³⁴³ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1923. – № 24. – С. 232–235.
- ³⁴⁴ Там само. – № 40. – С. 361.
- ³⁴⁵ Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 10–11. – С. 433.
- ³⁴⁶ Цесіс С. Увага молодому правникові // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 17. – С. 503.
- ³⁴⁷ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УРСР: Дис... канд. юрид. наук. – С. 117.
- ³⁴⁸ Вестник Советской юстиции. – 1924. – № 16. – С. 498.
- ³⁴⁹ Там само. – 1924. – № 9–10. – С. 627.
- ³⁵⁰ Там само. – 1927. – № 24. – С. 834.
- ³⁵¹ Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 5. – С. 156–157.
- ³⁵² Там само. – № 17. – С. 489–490.
- ³⁵³ ЗУ УРСР. – 1927. – № 32. – Ст. 150.
- ³⁵⁴ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1927. – № 51. – С. 487.
- ³⁵⁵ Революційне право. – 1931. – № 9–10. – С. 436.
- ³⁵⁶ СЗ ССРСР. – 1930. – № 37. – Ст. 400.
- ³⁵⁷ Там само. – № 23. – Ст. 225.
- ³⁵⁸ ЗЗ УРСР. – 1930. – № 22. – Ст. 223.
- ³⁵⁹ Вісті ВУЦВК УРСР. – 1930. – № 234 (3032).
- ³⁶⁰ Там само.

- ³⁶¹ Там само. – 1931. – № 29. – С. 17.
- ³⁶² Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1931. – № 5. – С. 78–83.
- ³⁶³ Там само. – С. 73–74.
- ³⁶⁴ ЗЗ УРСР. – 1932. – № 5. – Ст. 28.
- ³⁶⁵ Там само. – № 22–23. – Ст. 138.
- ³⁶⁶ Там само. – № 28. – Ст. 170.
- ³⁶⁷ Там само. – № 16. – Ст. 113.
- ³⁶⁸ Там само. – № 26–27. – Ст. 160.
- ³⁶⁹ Там само. – № 14. – Ст. 113.
- ³⁷⁰ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1932. – № 27. – С. 23–24.
- ³⁷¹ ЗЗ УРСР. – 1932. – № 116. – Ст. 113.
- ³⁷² Бюлетень НКЮ УРСР. – Х., 1933. – № 5. – С. 4.
- ³⁷³ Там само. – С. 2.
- ³⁷⁴ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1923. – № 28–29. – С. 1–31.
- ³⁷⁵ Там само.
- ³⁷⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – 9-е изд. – Т. 5. – М., 1984. – С. 18–28.
- ³⁷⁷ Ахматов Л. Судовий нагляд прокуратури 1929 р. // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 5. – С. 135–136.
- ³⁷⁸ Біляев І. Реорганізація роботи органів юстиції на Зінов'євщині // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 5. – С. 154–157.
- ³⁷⁹ Про перевірку та чистку комосередку НКЮ // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 1. – С. 3–5.
- ³⁸⁰ Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УРСР: Дис... канд. юрид. наук. – С. 120.
- ³⁸¹ Револьюційне право. – 1931. – № 9–10. – С. 436–438.
- ³⁸² ДАХО, Ф.П. – 2, оп. 1, спр. 2., арк. 5.
- ³⁸³ Там само. – Арк. 141.
- ³⁸⁴ Ярмиш А.Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 21. – С. 14–19.
- ³⁸⁵ Корневский Ю. Отменять общий надзор прокуратуры преждевременно // Российская юстиция. – 1995. – № 4. – С. 38–39.
- ³⁸⁶ Сухонос В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України. – 2000. – № 6. – С. 10–13.
- ³⁸⁷ Советская прокуратура: Сборник важнейших документов. – М., 1972. – С. 217.
- ³⁸⁸ Там само. – С. 242–243.

Українська прокуратура в роки голодоморів та масових репресій

7.1. Голодомор 1921–1922 років в Україні і діяльність наглядових органів

У громадян незалежної України викликають подив та обурення заяви деяких прихильників комуністичної ідеї, що в Радянському Союзі не існувало «фабрик» смерті – не було репресій безвинних людей, ні масових розстрілів, ні голодоморів. Ця теза подавалася як аксіома і в радянській історіографії. Проте факти геноциду очевидні.

Документи, вміщені у підручнику «Прокуратура України», засвідчують: фашистське «мета виправдовує засоби» і більшовицьке «план – будь-якою ціною» є ніщо інше, як дві сторони однієї медалі – тоталітаризму.

Тому даний підручник дає змогу проаналізувати витoki й етапи становлення тоталітарної системи, з'ясувати її трагічні наслідки для України та світового співтовариства.

1924 р. найвидатніший єврей з часів Ісуса Христа Лев Троцький¹ пророче сказав про Сталіна: «Діалектика історії вже витягла його нагору і підніматиме й далі. Він потрібний їм геть усім: утомленим радикалам, бюрократам, непманам, куркулям, вискочням, усім мерзотникам, які вивозили з переораного ґрунту революції... Він розмовляє їхньою мовою і знає, як керувати ними. Сталін стане диктатором СРСР»².

Якщо Філіпп IV Вродливий у середньовічній Франції вдався до авантюричних садистських кроків, небачених доти в європейській історії, задля власного збагачення, то згубність, жакливість політики терору Сталіна не можна порівняти ні з чим у світі, можливо, лише з страшною війною з фашизмом. І все це робилося задля «світлого комуністичного майбутнього».

Сталінський арсенал засобів побудови наймогутнішої військово-промислової держави – СРСР – перевершив усе, що бачила людська цивілізація за багатолітню історію. І, напевне, за сумою людських страждань і горя, біди і сліз, що зазнала, побачила, виплакала, пережила Україна за тридцять з лишком років ленінсько-сталінського поводирства, вона займає чи не найтрагічніше місце на планеті...

Задля хворої ідеї побудови соціалізму більшовики на чолі з Сталінін перетворили органи судочинства, прокуратури, державної безпеки і внутрішніх справ на сліпе, безмовне знаряддя задоволення своїх амбіційних планів. З органів правосуддя ці інституції, як і за часів французького короля Філіппа IV, перетворилися на слухняні каральні структури більшовицьких бонз.

Через сім десятиліть після скасування кріпацтва українських селян під загрозою розстрілу знову повертали в рабство. А щоб люди не могли відповісти протестом, вожді запропонували народу... голод. Для кремлівських вождів це був засіб винищення не тільки певних груп сільського населення, а й усього українського народу.

І це – заради «кращого» життя...

Голодомор 1921–1922 років в Україні був викликаний не стільки неврожаєм, а штучно спланованою в Кремлі та схваленою поплічниками в Києві політикою більшовицького уряду.

У 1921 та 1922 роках українське село зіткнулося з небаченими до того продовольчою розкладкою та надмірним продподатком.

Одне зі свідчень очевидців.

...Улітку 1922 р. селянин Терентій Колосок (с. Дмитрівка Петрівського району Ізюмського повіту Харківської області) зі своїм сином Миколою та племінником Андрієм їхав до міста Краснопавлівки. *«По дорозі їх перестрів загін комуністів і комнезаможників, які збирали по селах продрозв'язку (правопис, орфографію та стиль збережено. – Прим. авт.). Ця банда грабувала селян, що їздили на базар, і навіть вбивала їх. Тепер вони заарештували Колоска з сином і племінником, а підводу їх забрали ніби для службових потреб. Коли ці селяни почали протестувати проти цього грабунку, то їх ця банда постріляла там же в полі...»³.*

З 12 губерній (Волинської, Донецької, Запорізької, Катеринославської, Київської, Кременчуцької, Миколаївської, Одеської, Подільської, Полтавської, Харківської та Чернігівської) до промислових центрів Сходу України та Росії було вивезено понад 18 млн пудів хліба. Це становило більше 35 відсотків зібраного на українських землях врожаю зернових.⁴

Голод в Україні розпочався восени 1921-го. Через кілька місяців вже голодувало більше 8 млн чол., в одній тільки

Миколаївській губернії – 700 тис. (половина населення). До 1922-го не дожили мільйони...⁵

А тим часом 20 лютого 1922 р. колегія Народного комісаріату юстиції (НКЮ) України видала Постанову «Про запровадження інституту прокуратури на Україні», яка передбачала затвердження комісії з розробки проектів цього державного органу. Через три тижні (14 березня) все та ж колегія НКЮ затвердила прокурорів центрального апарату та штати всіх 12 губернських прокуратур.

Голод охоплював все більше регіонів України. Світ з тривогого стежив за подіями в Україні. Люди та організації з багатьох країн почали допомагати українцям. Це і Комітет відомого мандрівника і голови Ліги націй Ф. Нансена (Женева), Червоний Хрест (Чехословаччина), Крайовий комітет допомоги голодній Україні (Львів), подібні комітети Берліна, Відня, Праги, Нью-Йорка, єврейська організація «Джойнт» та багато інших.⁶

Вирішили «допомогти» голодному населенню і більшовики, які під приводом збору коштів для потерпілих почали грабувати церкви. Роль координатора взяло на себе відомство Ф. Дзержинського, про що свідчить документ:

«Постанова Політбюро ЦК РКП(Б) № 111, п. 39 від 13 березня 1922 р.

Цілком таємно

Опитування членів ПБ від 11.ІІІ.22 р. ... 39. – затвердження комісії з вилучення цінностей з московських церков. Затвердити комісію у складі т. Т. Сапронова – голова, члени т. Т. Уншлихт (заступник) – Медвідь. Самойлової-Землячки та Галкіна.

Секретар ЦК»⁷

14 березня, через день після затвердження Політбюро пропозиції ГПУ про «співпрацю з радянськими попами», відомство Дзержинського направило у всі губернії України шифротелеграми про суть цієї «співпраці».

За місяць до цього, 13 лютого 1922 р., постанова Політбюро ЦК КП(б)У оголосила про початок курсу на розпалювання міжцерковної ворожнечі в Україні: «Дати директиву Наркомату юстиції при вирішенні суперечок між автокефалістами та прихильниками Російської церкви про надання віруючим церков розглядати кожен випадок окремо, враховуючи конкретну політичну обстановку... З метою загострення боротьби між ними відмовитися від принципу більшості, надаючи можливість і меншості мати свою церкву та не допускати анкетного опитування громадян»⁸.

У своїй резолюції «Про роботу ГПУ» від 4 вересня 1922 р. Політбюро ЦК КП(б)У поставило перед чекістами завдання «посилити роботу з ліквідації церковної контрреволюції, продовжуючи загострювати відносини між ворогуючими церквами»⁹.

Більшовикам були потрібні валюта та концесії. Їх вождь Ленін писав, що експропріація дасть можливість створити фонд «у кілька сотень млн, а може, й кілька мільярдів золотих рублів»¹⁰.

1922 р. загони українських чекістів вилучили в храмах та монастирях 3 пуди 3 фунти 75 золотників золота, понад 3105 пудів срібла, 125 крб золотом, 8615 крб сріблом, 858 діамантів загальною вагою 1469 каратів та багато коштовних каменів і металів.¹¹

У Києво-Печерській лаврі 5 і 8 квітня вилучили хрести, панатії, митри, лампади, ризи та ікони, столові прибори.

Та і цього було замало. Грабували ще багато разів: 27 квітня, 3 і 20 травня, 2 червня. «27 квітня зняли золоту, оздоблену діамантами ризу з чудотворної ікони Успіння Пресвятої Богородиці. Цей шедевр ювелірного мистецтва становив неабияку цінність. Але незрівнянно більшою, воістину безмежно духовною цінністю була сама чудотворна ікона – древня святиня Святої Русі...»¹².

На початку квітня із Софійського собору забрали «дві стародавні митри, дев'ять срібних плит, кілька оздоблених діамантами лампад, інші обладунки»¹³.

Конфіскація церковного майна нібито для подолання голоду тривала...

Загалом же весною 1922 р. було зібрано 33 456 діамантів та алмазів загальною вагою 1313 карат, 26 пудів 38 фунтів золота; 21 137 пудів 11 фунтів срібла; 10 фунтів 76 золотників дорогоцінних перлів; 82 пуди 10 фунтів інших дорогоцінних металів; 72 383 одиниці коштовних каменів вагою 1 пуд 22 фунти, срібних монет на 19 064 крб, золотих – на 1595 крб, речей з дорогоцінними каменями 29 пудів 24 фунти – всього на 2,5 млрд крб за курсом 1922 р.

Дослідники стверджують, що на допомогу населенню, яке голодувало, виділили аж ... 0,0004 відсотка відібраних у церкві коштів. Решту віддали на зміцнення «непереможної і легендарної» Червоної Армії...¹⁴

26-річний прокурор Харківської губернії Григорій Абрамович Железногорський (Айзенберг), у минулому зубний технік

та вчитель, добре знав ціну тим коштовностям, бо сам використовував раніше дорогоцінний метал, виготовляючи клієнтам стоматологічної клініки зубні протези.

Однак, коли чекісти з Харкова відбирали золоті речі в храмах повітових містечок (Богодухів та Вовчанськ), прокурор Железногорський не реагував...

Грабували церкви і на Поділлі, Катеринославщині, Київщині, Одещині...

Тільки за кілька днів улітку 1922 р. «комуністи провели вилучення церковних цінностей на суму 834 тис. руб. золотом»¹⁵.

Прокурори губерній Ю. Яковлев, Й. Славін, М. Михайлик та І. Завадський, поділяючи більшовицьку ідеологію, все те бачили, але мовчали. Більше того – сприяли нашестю невіруючих на святі храми, арештам представників духовництва, монахів, послушників, сотні яких потім розстріляли в підвалах губернських міст...

Досягла небачених масштабів і експропріація зерна в селян, яких Сталін вважав покидьками¹⁶.

«При підтримці озброєних загонів, – пише О. Субтельний, – більшовицькі чиновники, мов сарана, обсідали села, конфісковуючи зерно для потреб уряду. Селянинові доводилося залишати собі всього близько 30 фунтів збіжжя на місяць. Щоб сприяти реквізиціям, партія організувала комітети незаможних селян (комнезами), члени яких мали переваги при розподілі землі, звільнялися від податків і діставали 10–25 відсотків «здобичі». У відповідь на це більшість селян зовсім припинила виробництво¹⁷.

Посуха майже по всій території України довершила наругу над селом. Проте більшовицькі комісари рапортували в центр про успішне виконання завдання – насильницьку реквізицію майже двох десятків млн тонн збіжжя.

Виникає справедливе запитання: а куди ж поділися прокурори, які повинні були здійснювати нагляд за виконанням законів?

Авторам підручника хоча б якихось актів прокурорського реагування на голодомор 1922 р. виявити не вдалося. Та їх, напевно, і не могло бути – прокурори України прикривали отой хижакський глум над українським селом, ставши співучасниками злочину.

Голод 1921–1922 років, яким було охоплено понад 23 мільйони чоловік¹⁸, став своєрідним прологом до голодомору в Україні 1932–1933 років.

7.2. Геноцид проти народу України в 1932–1933 роках і роль у цьому прокуратури

Якщо на голод 1922 р. частково вплинула посуха, що охопила майже всю територію України, то про 1933-й цього не скажеш. «Саме цього р. в Україні зібрано рекордні для того часу врожаї, зокрема зернових: озимої пшениці – 13,1; озимого жита – 10,4; ярого ячменю – 13,2; ярої пшениці – 10,3 центнера з гектара. Найвищий урожай озимої пшениці (15,2 ц/га) виростили хлібороби Дніпропетровської; озимого жита і ярої пшениці – Кам'янець-Подільської (відповідно по 13,2 та 12,0 ц/га); ярого ячменю (15,6 ц/га) – Запорізької областей¹⁹.

Для порівняння зазначимо, що у найврожайнішому до того 1913 році урожай зернових на території колишньої Російської імперії в середньому становив 7,6 ц/га.

Проте Україна голодомору не unikнула...

Колішньому наркомун юстиції і генеральному прокуророві України Миколі Скрипнику довелося на власні очі побачити той жах – голодомор в українських селах і початок «розстріляного відродження». Як відзначає С. Кульчицький, «фанатична віра у комуністичні ідеали і відданість ідеям українства та несумісність цих двох сторін світогляду спричинили особисту трагедію Скрипника»²⁰.

7 липня 1933 р. М. Скрипник застрелився (про свідчення, що його застрелили агенти Кремля, – див. с. 393. – Прим. авт.).

А його колишні вихованці – прокурори областей України – направляли керівникам медичних установ жахливі за своїм цинізмом телеграми: у випадках смерті людей від голоду в графі «причини» писати скорочено: ББО («большие безбелковые отеки»)²¹.

Прокурори України (як правило, усі вони були членами КП(б)У) неухильно виконували вказівки партійних органів – приховувати, замаскувати справжні причини величезних втрат населення.

Як пише директор Богодухівського краєзнавчого музею Харківської області М. Беляєв, за тією «невинною» аббревіатурою з трьох букв – опух усього тіла, крайнє виснаження організму, невимовні страждання приречених на передчасну смерть і неминучий кінець»²².

У квітні 1933 р. у тому ж таки Богодухові народилося 9 дітей, померло – 164 чоловіки, у травні голод забрав ще 243 життя.

Як свідчать архівні документи, голодомор 1932–1933 років розпочався ще пізньої осені 1931 р.²³ Наступної весни він охопив

майже всі села України та 10 районів Молдавської АРСР, яка на той час була у складі Української РСР.

Терор голодом тривав 22 місяці... У ХХ ст. Україна дізналася, що таке ...канібалізм та трупоїдство.

Постанова «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперацій й зміцнення суспільної (соціалістичної) власності», ухвалена ЦВК і РНК СРСР 7 серпня 1932 р., стала «надзвичайно репресивним актом із застосуванням вищої міри покарання – розстрілу, або за «пом'якшуючих провини обставин» – до 10 років позбавлення волі з конфіскацією майна, без права амністії»²⁴.

Відповідно до цієї постанови в Донбасі вже до 1 квітня 1933 р. засудили 9286 чоловік, з них: кожного тридцятого – до розстрілу, кожного восьмого – до позбавлення волі на 10 років, кожного п'ятого – на строк від 5 до 10 років.

Вбачаючи «м'якість» судових рішень щодо осуджених, які «зрізали по п'ять колосків», прокуратора Донецької області опротестувала 363 вироки, у тому числі 259 – за м'якість.

Проте наркомун юстиції і генеральному прокуророві України В. Полякову цього було мало: «Враховуючи те що тверді завдання виконуються по Донецькій області незадовільно, треба вважати, що кількість застосованих репресій у боротьбі з нездачею хліба по Донецькій області є недостатньою»²⁵.

До так званого закону про п'ять колосків (7 серпня 1932 р.) органи прокуратури ще якимось реагували на звернення громадян про порушення їх законних прав. Проте у вересні вже бездіяли, особливо після отримання «Інструкції про застосування постанови ЦВК та РНК СРСР від 7 серпня 1932 р. «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперацій та зміцнення громадської соціалістичної власності».

Саме тоді держава «своєю політикою призвела до загострення криміногенної ситуації в суспільстві на ґрунті довготривалого голодування населення»²⁶. Тепер охоронялося лише майно колективних господарств та кооперації. Цим самим провокувався грабунок одноосібних господарств, тобто злочин проти громадян, які не хотіли вступати у колгоспи (куркулів).

Наприкінці 1920-х та на початку 1930-х років Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (ВУЦВК) кількома постановами визначив функції органів прокуратури. Запроваджувався інститут нагляду міжрайонних прокуратур за «секторами ДПУ». Це робилося з метою стримання всесилля чекістів, які поступово ставали органом з необмеженими повноваженнями²⁷.

Але «органи юстиції замість того, щоб здійснювати через прокуратуру нагляд за дотриманням законності та правопорядку, фактично стали на шлях прикриття беззаконня та ігнорування конституційних прав і свобод, що чинилися з боку карально-репресивних органів влади. Виконання функцій захисту громадян, яке мали здійснювати судові органи та прокуратура, було заблоковано, хоча населення, судячи з листів-скарг до урядових установ, сподівалося на допомогу. Районні прокурори розглядали скарги від громадян лише тоді, коли того вимагали ВУЦВК та інші органи влади»²⁸.

У Народному комісаріаті юстиції України, одержавши «настанови» Москви, одразу активно включилися в «боротьбу за хліб». Своє бачення поточних завдань керівники цього органу виклали в «програмі» дій, яку розіслали на місця 9 листопада: «Судові органи повинні вживати сувору та реальну репресію до тих, що злісно ухиляються виконувати зобов'язання з хліба, у першу чергу до твердоздатчиків...»

У середині місяця, щоб мобілізувати органи на виконання карально-репресивних заходів, Наркомюст та Генеральна прокуратура за підписом заступника наркома юстиції та генерального прокурора А. Приходька підписали наказ, що узаконював беззаконня. Цей документ не тільки підтверджував правильність «курсу», проголошеного 9 листопада 1932 р. згаданим вище циркуляром-«обіжником», але й активізував застосування будь-яких репресій щодо «ворогів хлібозаготівель»: «Репресія, – зазначалося в наказі, – повинна стати справжнім чинником боротьби за хліб... Треба застосувати нещадну кару до куркулів і всіх класових ворогів, що зривають або гальмують успішну боротьбу за хліб»²⁹.

Відповідно до наказу при всіх обласних прокурорах були створені спеціальні групи, завданнями яких стало «забезпечення максимальних темпів, правильної політики репресій і ефективності роботи».

Віднині сили юридичного закону в Україні набувають рішення політичної організації – партії комуністів. А прокуратура ще більше перетворюється на карально-репресивний орган, остаточно втрачає притаманні для неї функції неупередженого нагляду за дотриманням законності. З інституту, що захищав законні права громадян, вона трансформувалася у народобивчий орган – надійне знаряддя ВКП(б).

Початок масштабній соціальній катастрофі та масовому беззаконню було покладено...

1932 р. з України вивезли за кордон 18 млн т хліба, 1933-го – 10 млн т. Це стало початком катастрофи – знищення комуністичним режимом від 7,5 млн до 12,5 млн українців, початком геноциду сталінського тоталітарного режиму проти цілого народу.

У скоєнні цього злочину Сталіну та його васалам активно допомагала прокуратура. Ось конкретний факт.

Охтирський район Сумської області. Хлібозаготівельна кампанія 1932–1933 років. 7 листопада 1932 р. на засіданні райпарткомітету (РПК) визнано, що «хід виконання планів хлібозаготівлі по району зовсім незадовільний».

Також доведено завдання облпарткому: колгоспи та радгоспи району повинні здати 12,760 т хліба; прийнята постанова – завдання виконати до 1 грудня 1932 р.

У постанові зазначалося, що органи ДПУ, прокуратури та РПК всю свою діяльність повинні спрямувати на виконання планів хлібозаготівлі: «Зобов'язати прокуратуру забезпечити своєчасний розгляд кримінальних справ (на місцях) на злісних нездатчиків хліба».

Прокуратура району за пропозицією комуністів проводить репресивні, каральні акції. Так, першою жертвою стає Старорябинівська сільрада (план хлібозаготівлі за колгоспним сектором на 8 грудня 1932 р. виконано лише на 47 відсотків, одноосібним – на 53 відсотки).

Райпартком одразу приймає постанову: «Пропонувати прокуратурі терміново забезпечити матеріал для сесії облуду; суд провести в показовому порядку в ст. Рябині».

Через кілька днів уповноважений РПК Єлисеєв застрелив селянина Давиденка (с. Хухра) за те, що «ухилився від виконання обов'язків» здати останній хліб³⁰.

Селянин з Нової Кочубіївки Чутівського р-ну на Полтавщині згадував:

– Багато людей покидало все й пішло шукати рятунку. Пізніше такі люди поверталися до села. Селянин П. повернувся у 1935 році, коли хату його вже продала сільрада. П. звернувся до прокурора, щоб йому повернули його хату. Прокурор спитав: «А де ви були?» Селянин відповів, що він з сім'єю їздив рятуватися від голоду на Донбас. Тоді прокурор почав кричати: «Люди вмирали з голоду, а ти тікав та тепер ще хочеш, щоб тобі хату повернули?» Тоді П. сказав: «Товариш прокурор, а як же ви хотіли, щоб і я помер з голоду?»

Прокурор на це нічого не відповів. Довго ще селянин П. добивався і пізніше якось таки відсудив свою хату...³¹

Прикро вражені бездіяльністю прокуратури, яка стала співучасником злочину – створення штучного голодомору в 1932–1933 рр., сотні тисяч селян України зверталися з листами,

переповненими відчаю, на ім'я Сталіна, Молотова, Кагановича та до редакцій газет «Правда», «Известия», «Крестьянская газета». Кремлівські ж адресанти листи-скарги селян на дії прокурорів, відправляли до... прокуратур.

Збереглися документи, що засвідчують участь прокурорів у засіданнях Особливої наради та судової «трійки» при колегії Державного політичного управління (ДПУ) УСРР. Як правило, Особлива нарада приймала рішення про виселення засуджених або розміщення їх у концтаборі строком від трьох до п'яти років. Більш репресивною була «трійка», яка затверджувала найтяжче покарання – розстріл. Тільки в окремих випадках вищу міру покарання заміняли на 10-річне ув'язнення в концтаборі.

В архівному підрозділі ГУ МВС України Київської області знаходяться протоколи засідання судової «трійки» при колегії ДПУ Київської області.

Засудженим визначали міру покарання – смертну кару або 10 років ув'язнення. Так, відповідно до протоколу засідання від 8 квітня 1933 р., у якому взяли участь голова Карлсон, члени – Семенов і Друкіс, прокурор Мальчев, секретар Шуб, засуджено за канібалізм до 10 років 47 осіб. Вирок винесено за ст. 174-4 КК УСРР – «розбій, коли він спричинив смерть».

Наступного дня, 9 квітня, Балицький (голова), члени Карлсон, Леплевський та прокурор Железногорський розглянули 86 справ на 130 осіб. Усіх звинувачених засудили до розстрілу³².

Протоколи свідчать про темпи розгляду справ – за два дні «трійка» засудила до розстрілу та 10 років ув'язнення 178 осіб.

Траплялися випадки, коли завдяки втручання прокурорів у голодному українському селі 1933-го р. відновлювалася і справедливість.

Ось що згадує сільський учитель, жертва сталінських голодоморів Анатолій Удод (с. Біле Ямпільського району на Вінничині). 1931 р., коли погрозами та репресіями селян заганяли до колгоспу, у багатодітній сім'ї Удодів відібрали єдине, що давало змогу ще якось жити, – корову. Голодну скотину відігнали до обори – відгородженої частини колгоспного подвір'я з приміщеннями для худоби.

Через кілька днів, помітивши, що ніхто не турбується про голодних корів, сім'я Удодів забрала свою годувальницю – Лисуню – додому.

– День пройшов, два, – згадує Анатолій Удод, – ніхто з сільради, ні з колгоспу не приходять до нас за Лисунею і туди батьків не викликають. А серце у матері все-таки потенькує: Сусідка Мотря має рацію: влада може розцінити цей вчинок як розкрадання соціалістичної власності, і тоді тюрми не минути.

Брат Іван порадив:

– Ні в сільраді, ні в конторі колгоспу ніхто не знає, що Лисуня вдома, там взагалі не відають, скільки тої скотини нагнали у ту тимчасову обору, ніхто ніякого обліку ще не веде. Поки не пізно, мамо, поки не помітили пропажі, підіть

до прокурора. Скажіть, що у вас діти малі, а вказівки зверху такі, щоб у багатодітних сімейств, у хворих та сімейних вдовиць дійних корів не забирати. Ми ж не куркулі, мамо. Ідьте до Ямполья, лише нікому не кажіть, що я надоумив.

Мати так і зробила. На другий день, ще вдосвіта побудила нас, малих, та й усією зграєю подалася до району.

Прокурор виявився порядною людиною, уважно вислухав материну скаргу, поцікавився, чи вступили до колгоспу, скільки усього їдців у нашій сім'ї. Поки він розмовляв з матір'ю, ми, тобто я з двома меншими братиками, сиділи на стільцях, шморгали носами і водили очима по стінах кабінету.

– А в нас теж є Сталін, – похвалився я, уздрівши на стіні за прокурорською спиною портрет.

– У кого це «у нас»? – усміхнувшись, спитав прокурор.

– Вдома в нашій хаті. Брат Іван в кооперації за яйця купив.

Прокурор ще веселіше засміявся, а потім до мене:

– В школу ходиш?

– В першу групу.

– Молодчина! – похвалив мене, вийняв із шухляди зошита:

– Ось візьми собі. Та добре вчися, і матері помагай в роботі, працюютих радянська держава поважає.

Поверталися додому, наче на крилах летіли, бо у матері за пазухою лежав дорогоцінний папірець – прокурорський лист до голови сільради та уповноваженого по колективізації Волкова, тобто Гегемона: «...Примусове усупільнення великої і малої рогатої скотини, а рівно ж і належної біднякам домашньої птиці являється порушенням радянського законодавства, тому пропонує негайно повернути весь скот його власникам за виключенням списку. Про виконання цього розпорядження зобов'язую повідомити прокуратуру в триденний термін. Райпрокурор Сиротюк».

– Ой, Югеню, дай мені цю бумагу, та й я піду за своєю скотиною, – заблагала сусідка Мотря, довідавшись про прокурорський наказ.

– Не дам, а підемо разом до голови, нехай і тобі віддає корову. Сільрадівський голова Олекса Кузів довго вертів у руках прокурорського папірця, довго морщився в обличчі, а потім спитав:

– Хто вас намовив до прокурора йти?

– Ніхто. Свій розум маю.

Помовчав голова, потер долонею лоба і буркнув невдоволено:

– Гаразд. Забирайте свою скотину...»³³

Нерідко й обласні прокурори наважувалися виступати проти репресивної вакханалії. Прикладом того, як один із них захистив селянина від сваволі представників влади, можуть бути події, що відбувалися в жовтні 1933 р. у с. Крутих Кюдимського р-ну Одеської області.

Цього місяця прокурор області Долгов перевіряв стан соціальної обстановки. Побувавши в районному центрі Кюдимі, він ознайомився з кримінальною справою № 45. З неї дізнався, що в с. Крутих «фінагент Пекар, уповноважений РВК (районного виконавчого комітету), голова сільради Лужак були у бідняка Григорія Уретрія, виключеного з колгоспу за «байдикування». Йому

запропонували сплатити податок, здати хлібопоставку і м'ясний податок. Селянин сказав, що не може. Лужак пригрозив, що розвалить його дім. Взяв драбину, виліз і «своими руками срубил половину крыши». Завідуючий оргвідділом РКП Шклярук і голова райРК Проценко заборонили слідчому Юценко «привлекать к уголовной ответственности председателя сельсовета Лужака». Голова РВК Михайленко теж був проти цього, «несмотря на то, что имеет место ряд нарушений ревзаконности (избиение колхозников в 6 случаях)...»

Було з'ясовано, що розпорядження фінагенту дав заврайфінвідділом Королицький, «каковой предложил разделить 2–3 дома для усиления мобилизации средств»³⁴.

За вимогою прокурора області Долгова Лужака, Пекара та Королицького таки виключили з партії, а порушену щодо них кримінальну справу передали до суду. Обласний прокурор домігся виключення з партії і бригадира колгоспу «Червоноармієць» Троценка за побиття колгоспника Івана Дондука³⁵.

Ініціатор побудови соціалізму ВКП (Всесоюзна Комуністична партія, або «Второе крепостное право», як образно називали її селяни) довела українське село в 1930-х роках до божевілля та людоїдства. Ось один із архівних документів, у якому прокурор фіксує звірячий злочин.

ПОВІДОМЛЕННЯ ВІННИЦЬКОГО
ОБЛАСНОГО ПРОКУРОРА
В ПРОКУРАТУРУ РЕСПУБЛІКИ ПРО ВИПАДКИ
ЛЮДОЇДСТВА В с. НОВЕ МІСТО
МОНАСТИРИЩЕНСЬКОГО РАЙОНУ

Не раніше 17 липня 1932 р.

Повідомляю, що в останніх числах червня в с. Нове Місто Монастирищенського району гр. Г., 36 років, зі своєю дружиною, по майновому стану маломіцні середняки, порізали та з'їли своїх дітей: хлопця, 9 років, і хлопця, 2 років.

Сам Г. знайдений на печі вмерлий, труп якого розкладався, бо нікому не було відомо.

Дружина його зараз непритомна, і не можна з нею говорити. Від зарізанних дітей знайдена одна голова, відрубана по шию та закопана в землю, також знайдені кістки ребер.

Слідство в справі провадиться. Дільничному прокурору запропоновано простежити, щоб слідство переглядалось також в частині притягнення до відповідальності керівників села за нечуйне ставлення до сім'ї.

За невиконання непосильного плану здачі зерна державі в 1930-х роках українські сім'ї жорстоко карали. Цей документ (правопис, орфографію та стиль збережено. – *Прим. авт.*) – ще одне свідчення репресії проти селян. «Кураторами» цих звірств стали прокурори.

З ІНФОРМАЦІЇ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ ТА ОБЛАСНОГО СУДУ ОБКОМУ КП(б)У ПРО СУДОВІ РЕПРЕСІЇ В СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ХЛІБОЗАГОТІВЕЛЬНОЮ КАМПАНІЄЮ В ОБЛАСТІ

6 грудня 1932 р.

а) *Репресії стосовно твердоздавачів і контрактантів за нездачу хліба.*
До 1 листопада було засуджено нарсудами області: твердоздавачів – 571, контрактантів – 652.

З 1 листопада до 5 грудня 1932 г. засуджено:

За соціальним станом	До позбавлення волі	Від 3 до 5 років	До 3 років	Всього
Твердоздавачів:				
Куркулів	120	33	5	158
Заможних середняків	57	58	16	131
Контрактантів:	43	402	422	867
З початку кампанії засуджено:				
Твердоздавачів	860			
Контрактантів	1519			
Всього засуджено за нездачу хліба: 2 тис. 379 чол.				

б) *Репресії за крадіжку хліба*

З початку збору врожаю до 1 листопада (у тому числі й до видання закону від 7 серпня) засуджено за крадіжку хліба – 3 тис. 973 чол., із них: до розстрілу – 112 чол., до позбавлення волі від 5 до 10 років – 756 чол., а решту – до інших мір покарання соціального захисту.

З 1 листопада до 5 грудня за крадіжку хліба засуджено:

За соціальним становищем	До розстрілу	Від 5 до 10 років	До 5 років	До 3 років	Всього
Куркулі	56	121	25	2	204
Заможні середняки	2	58	13	9	82
Середняки	3	200	137	141	481
Бідняки	1	101	125	248	277
Всього	62	480	300	400	1242

Таким чином, за весь хлібозаготівельний період і з початку збирання врожаю до 5 грудня за крадіжку хліба засуджено 5 тис. 215 чол., з них до розстрілу – 174 чол. (вироки виконано стосовно 30 чол.)³⁷.

Вимирали хутори та села України... А прокурори і уповноважені ОГПУ давали негласні вказівки секретарям сільрад і працівникам ЗАГСів не фіксувати справжню причину смертей мільйонів.

У документах 1933 р. Писарівської сільської ради Кодимського району Одеської області в графі «причина смерті» 51 раз записали – «невідома хвороба». Деяко інший «діагноз» у тих, хто не дожив і до 50 років, – «від старості».

Радили прокурори записувати й інші хвороби: «від виснаження» («от истощения»). А ще – це вже межа дикунства та блюзнірства – «від поносу» та «від кривавого поносу». Від цієї «хвороби» у тій же Писарівці померло 96 чол. (!), з них 20 – всього за два дні...³⁸

За всю свою багатотисячну історію до нашестя компартійної влади – під час татарських набігів, епіdemій, чуми і холери переселень, воєн та окупацій – українське село не бачило такого дикунства, не зазнавало таких величезних людських втрат.

У липні 1932 р. дільничний прокурор зі Звенигородки тодішньої Київської області повідомив обласному прокуророві про факти людодіства в с. Тарасівка Звенигородського району. «Охоронець» закону лише констатував бачене – злочини. І словом не обмовився про те, як зарадити лихові, не попросив у керівника підтримки, щоб припинити канібалізм у селі.

Зарадити біді могла лише допомога продуктами...

Як згадує Григорій Бевз (с. Гусакове Звенигородського району, що на Черкащині), «...коіли злочини доведені до нестями бідняки, а не «классові врагі». Ні один прокурор не шукав винних серед активу або керівництва. Цебто, серед дійсних злочинців»³⁹.

Та й важко прокурорам було шукати винних, коли Політбюро ЦК КП(б)У 18 листопада 1932 р. у своїй постанові наказало: «Карательные органы пролетарской диктатуры – ГПУ, суд, прокуратура – должны наносить быстрые и решительные удары наглагоющим кулацким элементам не только после их выступления, а и для предотвращения контрреволюционных выступлений. В отношении сел и районов, где особенно активны проявления кулацких элементов, должны быть немедленно предприняты широкие и решительные меры к выявлению и разгрому кулацких элементов и их пособников»⁴⁰.

А самі прокурори оцінювали події 1933 р.? Збереглися спогади колишнього заступника прокурора Сумської області старшого радника юстиції Миколи Денисовича Демченка.

«В 1933 році наша сім'я жила в Річках (Білопільщина). Батько працював у «бурякосіві».

Голод був страшенний. Вимерло півсела, як не більше. На людей і глянуть було боязко: очі якісь скляні, пусті, тіла обважнілі, водою налилися. Село теж – сама пустка. Все в бур'янах. А з того бур'яну людський стогін та гарчання здичавілих собак, що за людські маслаки гризуться. Діло дійшло до людодівства. Колгоспник С. порізав двох меншеньких дітей і годував ними старших. Людодівство тоді стало частим явищем. Голод позбавляв людей розуму, і вони не відали, що чинили. Пам'ятаєте, в поета:

Загупало в двері прикладом,
Заграло у шибку:
– Ану одчини, молодець,
– Чого ти там криєшся в хаті?

Застукало в серце, різнуло:
«Ой горе, це ж гості до мене.
Та чим же я буду вітати –
Іще ж мій синок не вварився...

Як ретельно ми не переглядали в архівах справи засуджених за 1932–1933 рр., однак прізвищ людодів так і не знайшли, хоч свідки стверджують, що майже всіх їх забрав «чорний ворон».

Виявляється, злодіїв і не судили – у держави не було на такі випадки закону. Тож влада користувалася таємною інструкцією ДПУ України, підписаною заступником Балицького К. Карлсоном. В ній прямо говорилося, що «всі звинувачені в цьому повинні бути негайно доставлені в місцеві відділення ДПУ». Подальша їхня доля невідома.

Була й інша вказівка: людодів рекомендувалося одстрілювати. Років із сім тому житель вулиці Кірова в Лебедині копав траншею під підмурок кухні і наштовхнувся на перетлілу селянську скриньку. В ній було десь до півтора десятка дитячих черепів. Може, це й Забужихи, бо місце це було саме проти її дворища. А, може, й іншого людодіа.

Факти людодівства затаємничували владою не гірш, ніж сам голод. Скажімо, всі райони Харківщини, в тому числі Лебедин, звітували перед столицею про голод в досить замаскований ізузсько-оригінальний спосіб:

«За п'ятидневу м-ца по р-ну было заготовлено (закуплено) голов разного скота. Болеет по району ящуром «голов».

Під цифрою «заготовлено скота» значились померлі з голоду. Кількість захворювань на ящур означала кількість випадків людодійства.

Як стверджує дослідник голодомору в Україні В. Маняк, з Харкова зведені відомості надсилались до Москви голові ОДПУ СРСР Ягоді. В уряді України та ЦК КП(б)У про цю статистику знали лише С. Косіор, П. Постишев, М. Хатаєвич та голова ДПУ В. Балицький. Всім іншим така статистика не довірялася.

Партійне керівництво і ДПУ України особливо не довіряли М. Скрипнику. Недарма ж він, як припускають деякі дослідники, і був вбитий – (не застрелився, ні!) посильним від лицарів – захисників революції».

З настанням весни 1933 р. становище селян стало ще гіршим, влада заходила вимагати від них зерно для засіву колгоспного поля. Добре пам'ятаючи категоричність постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 23 вересня 1932 р. про відмову держави від насінневої допомоги колгоспам, П. Постишев ще 4 лютого на партактиві Харківщини заявив, що посівне зерно для колгоспів треба буде брати з селян методом хлібозаготівель. Партійні організації областей заходились вирішувати це питання в істинно більшовицький спосіб – винагородами за донос. Донощику, який вказував, де сусід ховає зерно, колгосп видавав премію 15% виявленого хліба. Спеціальною урядовою постановою від 17 лютого «передовий досвід» заготівлі посівного зерна був поширений на всю Україну.

Зломлений, знесилений, видушений голодом, український народ вже переступив межу повного вимирання. А головний скіпетродержець мало не плескав у долоні: «19–20 процентів крестьянства признало, а большинство крестьян с большой радостью принимает тот факт, что коллективизация сельского хозяйства стала фактом, от которого нет возврата назад, так что это уже завоевано» (Й. Сталін, 13 травня 1933 р.).

Ось для якого «завоювання» затівався голодомор.

Мої земляки-лебединці стверджують, що навесні 1933 р. у місті були випадки торгівлі людським м'ясом. Варвара Пантелеймонівна Грушка розповідала, як люди били на базарі торговці горшки з холодцем, в яких хтось виявив розварені дитячі пальчики.

Листування на цю тему, як і статистика, суворо затаємничувалось, інформація подавалась під грифом «совершенно секретно»⁴¹.

7.3. Прокурорський нагляд і незаконні масові репресії 1937–1938 рр.

Наприкінці 20-х та на початку 30-х років ХХ століття одним із головних інструментів примусу та терору для Сталіна стала прокуратура. Це вона, над усе заідеологізована, шукала примарних «класових ворогів», звинувачувала невинних жертв у вигаданих шпигунстві, зраді, саботажі та інших уявних злочинах, прирікаючи чесних людей на жахливі торттури, ув'язнення та заслання, а отже, й безвинну смерть.

Цікаві документи про пошуки «класового ворога» на Дніпрельстані зберігаються в Державному архіві Запорізької області.

18 квітня 1928 р. головний інженер Дніпробуду О. Вінтер надіслав листа до Секретаріату ЦВК СРСР на ім'я його голови

М. Калініна, а копії – секретареві ЦВК СРСР А. Єнукідзе, заступникові голови ВРНГ СРСР Й. Косіору, голові Раднаркому УСРР В. Чубарю, наркомові РСІ УСРР – В. Затонському, наркомові юстиції та генеральному прокуророві – В. Порайку, секретареві ЦК КП(б) Л. Кагановичу.

У листі головний інженер висловлює протест проти неправових дій місцевої прокуратури щодо службовця управління головного інженера Дніпробуду Т. Рунова. «Мені абсолютно незрозумілі мотиви й тенденції Запорізької прокуратури, – пише він, – чому із настільки простої, ясної, очевидної справи хочуть зробити процес»⁴².

На вимогу прокурора окружного суду Запоріжжя усунути Рунова з усіх посад, головний інженер Дніпробуду О. Вінтер дозволив собі небачене, за словами правоохоронного працівника, «свавілля» – аж ніяк не зреагував на пропозицію «охоронця» закону. Більше того, на пропозицію прокурора відповів дуже категорично: «Якщо вважаєте, що Рунов у чомусь завинив, то притягуйте до відповідальності і мене...». І додав: «Але дозвіл на порушення щодо мене кримінальної справи повинна дати Президія ЦВК СРСР, адже я – кандидат у члени ЦВК СРСР, про що і прошу, у разі, якщо прокурор Запоріжжя такий дозвіл буде запитувати»⁴³.

Лист головного інженера Дніпробуду засвідчив загрозливу тенденцію: репресивна машина системи з кожним днем набирала обертів. Фабрикація процесів тоді тільки починалася, найстрашніше було попереду... про що буде висвітлено і у восьмому розділі.

1930 р. колишній «сокамерник» Й. Сталіна по бакинській в'язниці, член комісії Народного комісаріату освіти Російської Федерації Андрій Вишинський (з 1931 р. – Прокурор РСФСР, у 1935–1939 роках – Прокурор СРСР) випробовує на практиці свою теорію – «Курс кримінального процесу». Цю працю, в якій надзвичайно перебільшується роль примусу, колишній одесит написав 1927 р. як сценарій – пролог до майбутніх каральних процесів. Разом з іншими він фабрикує так звану справу «Промпартії». На догоду сатрапу Сталіну пропонує в пролетарському суді організувати процес над «інтервентами, контрреволюціонерами та шкідниками». Цих ворогів колишній меншовик і таємний агент царської охранки, на совісті якого, за словами Д. Мануїльського, десятки зрадженних та виданих поліції «товаришів по боротьбі» (Сталін часто дивувався, чому Андрія Януаровича після вкотре вже якого арешту відразу звільняли. Хто ж у поліції наважився б довго тримати під вартою такого агента охранки?.. – *Прим. авт.*) бачить у «металообробній промисловості», «Інженерному центрі» та серед технічної інтелігенції «Промпартії»⁴⁴.

Згодом нетерпимість у ставленні до підсудних, застосування негайного примусу щодо них набудуть у головного прокурора Сталіна на судових процесах під час чисток 1930-х років гіпертрофованих розмірів.

Він почне вимагати «крові» від усіх і всюди. На це психічне захворювання новоявленого Дракули ХХ століття звернуть увагу і на Нюрнберзькому процесі, міжнародному суді 1945–1946 років над головними нацистськими військовими злочинцями.

Вишинський – головний радянський делегат до Організації Об'єднаних Націй (більш відомий світу як сталінський сатрап) у листопаді 1946 р. приєднувався до радянської сторони звинувачення будь-коли, без завчасних оголошень (коли того бажав, чим уже викликав подив у представників багатьох країн – ті, оцінюючи його виступи, показували пальцем на чоло...). А якось на урочистому прийомі в Нюрнберзі запропонував тост: «Смерть відповідачам!»

Перекладачі на англійську після того, як гості радянської місії спорожнили бокали, трактували ту фразу академіка радянського права так: «Я пропоную тост до відповідачів. Нехай вони із зали суду підуть прямісінько в могилу»⁴⁵.

Дізнавшись, за що вони випили з пропозиції Вишинського, судді міжнародного трибуналу жахнулись: який же суддя проголошує тост за смерть підсудних?..

Як пише Норман Дейвіс, ці «нюрнберзькі обвинувачі (крім Андрія Вишинського, він ще згадує і генерала Руденка, Прокурора УРСР. – Прим. авт.) були не меншими майстрами приховування, ніж викриття. Чи не таких обвинувачів мав на увазі суддя Роберт Г. Джексон, коли говорить: «Цивілізований світ запитує, чи справді закон настільки млявий, що виявляється абсолютно безпорадним, зіткнувшись із такими незмірними злочинами...»⁴⁶.

Колишнього ректора Московського університету і майбутнього прокурора № 1 Союзу РСР одразу вирішив підтримати заступник наркома юстиції і одночасно генерального прокурора України Михайло Михайлик. За дорученням ЦВК він розробляє сценарій «пролетарського суду» – процес «Спілки визволення України» (СВУ), судилища над вигаданими українськими контрреволюціонерами⁴⁷.

На суді М. Михайлик виступатиме в ролі державного обвинувача; згодом стане членом ЦК КП(б)У, наркомом юстиції та генеральним прокурором республіки. «Досвід ведення політичних процесів, – відзначається у книзі «Злочин», – він отримав ще 1921 р. у справі Української партії С-Р (соціалістів – революціонерів – есерів. – *Прим. авт.*), де головував»⁴⁸.

До цього десятки «продажних вишкребків української контрреволюції» було арештовано.

Суд розпочався в Харкові 9 березня 1930 р.

Справу слухав так званий Особливий склад Найвищого суду УСРР під головуванням Антона Приходька. Він «ніколи не був фаховим суддею і обіймав посаду заступника наркома освіти (тоді наркомом був Микола Скрипник. – *Прим. авт.*) ...добре все розумів, відслуговуючи авансом... Юристом тут був лише один член суду, Григорій Волков, колишній студент-правник, який у майбутньому стане заступником губернского прокурора...»⁴⁹

«Ворожу» діяльність провідних вчених України – примарних організаторів СВУ – почав викривати і колишній генеральний прокурор, а нині керівник Народного комісаріату освіти України М. Скрипник⁵⁰. За основу взяли сценарій суду над «Промпартією»: інтелігенція чинить супротив будівництву соціалізму, посилено шкодить народному господарству.

Цей процес – груба провокація спецслужб Сталіна проти українських вчених та інтелігенції, яку підтримала і прокуратура. Було зібрано більше 250 томів фальшивок, аби довести «вину» невинних.

Судовий процес над СВУ, якої в дійсності ніколи не було, став генеральною репетицією нових репресій в Україні у 1937–1938 роках.

Серед 84 громадян, які проходили в справі СВУ, – і Олексій Мельник, інспектор молокозаводів «Молочарсоюз». За постановою судової «трійки» при колегії ДПУ УРСР від 20 жовтня 1930 р. його серед 14 інших засудили до вищої міри покарання. Інкримінували Олексію Калістратовичу злочини, відповідальність за вчинення яких передбачена ст. 54-4 (допомога міжнародній буржуазії); ст. 54-10 (антирадянська агітація) та 54-12 (недосення органам про злочин)⁵¹.

Чим керувалися прокурори та слідчі, кваліфікуючи «злочин» та звинувачуючи працівника молокозаводів з Волині Олексія Мельника у «допомозі міжнародній буржуазії»? Напевне, одним – безглуздям...

Коли ж настав час реабілітації – у 1961 році, прокурори навіть не з'ясували суть справи:

«Утверждаю»

Секретно

Зам. военного прокурора ПриКВО

полковник юстиции

Бобров

19.12.1961 г. Подпись

Постановление

25 ноября 1961 г.

Помощник военного Прокурора ПриКВО полковник Свиридов, рассмотрев архивно-следственное дело № 1078-4 по обвинению Мельника Алексея Калистратовича и др. (в списке 71 человек),

Постановил:

1. Постановление тройки, при коллегии ГПУ УССР от 20 октября 1930 г. (протокол № 157) в отношении Мельника Алексея К. и др. оставить в силе.

2. Передать настоящее постановление военному прокурору Прикарпатского Военного Округа для утверждения.

Пом. военного прокурора ПриКВО

Полковник Свиридов».

Причина відмови прокурора полягала в тому, що буцімто один із учасників «процесу», доведений на «допитах» (читай – тортурах. – *Прим. авт.*) до відчаю, повідомив про існування «контрреволюційної спілки».

І це – через 31 рік після тих трагічних подій...

У ролі обвинувача виступила прокуратура і в так званій справі «ПОВ» («Польської організації військової») 1933–1934 років.

Серед інших за належність до цієї вигаданої польської контрреволюційної організації звинувачували Броніслава Берга. За «допомоги» прокуратури його спочатку як в'язня відправили

на будівництво Біломорсько-Балтійського комбінату. Відбувши 5 років покарань у Медвежегорському виправно-трудоному таборі, він неодноразово звертався у Політбюро ЦК ВКП(б) з листами, у яких просив встановити істину та виправдати його. З Москви скарги переадресували до Києва. «Вникнувши» у суть одного із листів скаржника, спеціальні прокурори відповіли:

«1. Заява Берга – неправдива й наклепницька, розрахована на провокування партійних інституцій.

2. У даній заяві він бере на себе роль «захисника» усіх засуджених у 1933 р. контрреволюціонерів у справі «ПОВ».

3. Методи слідства, зазначені Бергом, ніколи не застосовувалися й не могли застосовуватися».

У кінці своєї відповіді-відписки прокуратура зробила такий висновок: «У даному випадку ми, безумовно, маємо справу з непримиренним ворогом, який намагається будь-якими методами «врятувати становище»⁵².

Ось так київська прокуратура звітувала московським народобивцям.

«Доблесні» прокурорські когорти більшовицького режиму продовжили переслідування інтелігенції і у жахливому 1937-му. Так, влітку прокуратура Харківської області санкціонувала масові арешти художників (серед них, вважали слідчі, замаскувалися агенти японських та польських спецслужб)⁵³.

Художниками чекісти не обмежились. Підтримала їх і прокуратура. «Шпигунів» почали шукати і серед викладачів вищих навчальних закладів. І «вони» знайшлися... в Одеському медінституті в особі ректора Щербини та інших професорів⁵⁴. Показовий і симптоматичний факт: автора «викривальної антипрофесорської публікації у газеті «Чорноморська комуна» – журналіста Б.С. Беземського спіткала така ж доля, як і тієї «ворожої наволочі», про яку він писав. Через кілька місяців після опублікування матеріалу завідувача відділу «Чорноморської комуни» засудили до вищої міри покарання...⁵⁵

Київська прокуратура без жодних вагань та докорів совісті дала санкції на арешт представників ще одного цеху митців – артистів столичного театру музичної комедії. На глибоке переконання працівників прокуратури, тут знайшли прихисток вороги соціалізму⁵⁶.

Шукати «капіталістичних зайд» у театрі музичної комедії столичних прокурорів і слідчих-чекістів, напевне, змусила невдача, що спіткала їх у липні 1937 р. під час проведення масових

арештів у радіокомітетах областей (чогось серйозного там виявити вони не спромоглися)⁵⁷.

Влаштували облаву прокурорсько-слідчі працівники і на «буржуазних націоналістів» в Інституті мовознавства Академії наук УРСР. Учених-мовознавців спіткала така сама біда (розстріл), як перед цим їх колег-сходознавців з інституту, очолюваного всевітньо відомим Агатангелом Кримським⁵⁸.

Це їм, безневинно убійним, присвятив свого часу поет Микола Руденко ці рядки:

Ніхто не жде святого чуда
І порятунку теж не жде.
Конверт заклеює Іуда,
Підписує:
НКВД...

Набирав «залікових балів» у більшовицького режиму і прокурор Донецької області, майбутній Прокурор УРСР та СРСР Роман Руденко. Улітку 1937 р. він разом із начальником тамтешнього управління НКВС старшим майором державної безпеки Давидом Мойсейовичем Соколинським «помітив» у Донецькій обласній конторі «Заготзерно» банду контрреволюціонерів-шкідників. Коліщата репресивної машини закрутились з небаченою до того швидкістю. І вже у вересні того ж таки 1937 р. Р.А. Руденко як державний обвинувач виступив на судовому процесі із викривальною доповіддю, в якій заговорював «представників капіталістичного оточення»⁵⁹.

Уже на суді прокурори славного краю Олексія Стаханова та інших «героїв», які в десятки разів «перевиконували» плани, доповнили кваліфікацію злочину: «контрреволюційно-шкідницьку організацію» в «Заготзерно» визначили ще як і націоналістичну» (мотивуючи тим, що до її складу ... входило два службовці родом із Західної України⁶⁰.

Класифікація злочину, визначена стосовно примарних донецьких шкідників із «Заготзерна» знавцем «Краткого курса истории ВКП(б)», колишнім комсомольським працівником і майбутнім «видаючимся юристом и государственным деятелем»⁶¹ Р. Руденком, для прокурорів іншої області – Харківської – видалась неповною.

А тому, інспіруючи в Харкові процес над працівниками комбінату заготівель контори «Заготзерно» і тресту «Союзмука», вони назвали уявних злочинців ще й «диверсантами та терористами»⁶², переплутавши, напевно, свою, харківську, землю з революційною

Іспанією, що боронилася тоді від італійських і португальських терористів, яких направили на Іберійський півострів диктатори Антоніо ді Олівейра Салазар та Беніто Муссоліні.

А як же боролися з «диверсантами» все ті ж прокурори Донецької області?

Якось Р.А. Руденко на пленумі Донецького обкому КП(б)У почув від першого секретаря Е.К. Прамнека, що вугільний Донбас може привернути до себе увагу іноземних розвідок. Тому запропонував начальникові обласного управління НКВС Давиду Соколинському порушити кримінальну справу за фактом діяльності на території Донеччини ... агентів іноземних розвідок, інших шпигунсько-диверсійних та шкідницьких організацій⁶³.

А вже після цього «гроза шпигунів» обласний прокурор Р. Руденко ініціює процес над «контрреволюційною троцькістсько-бухарінською бандою» з «Будьонновугілля». Якщо вірити прокуророві, то Донбас уже давно був під орудою іноземних агентів, терористів і вбивць, ідейними вождями яких стали Л. Троцький та М. Бухарін⁶⁴.

Свою «штаб-квартирою», як стверджували слідчі прокуратури, іноземні агенти обрали шахту № 12-18 тресту «Будьонновугілля»⁶⁵. Перед передачею справи до суду прокурорсько-нквсівські працівники дійшли висновку, що «правотроцькістсько-бухарінську банду на Донбас заслали фашисти»⁶⁶.

В обвинувальному вирокі «за справою групи учасників контрреволюційної, правотроцькістсько-шкідницької організації у системі «Донбасвугілля» названі «шпигуни-шкідники»: Руденко Федір Михайлович, Повстяний Олексій Петрович, Земний Олексій Миколайович та інші (цікаво, що в одного з обвинувачених було однакове з прокурором області прізвище – Руденко).

Названих громадян слідчі прокуратури звинуватили у вчиненні злочинів, передбачених ст. 54-7 (шкідництво) та ст. 54-11 (контрреволюційна організація) тогочасного Кримінального кодексу УРСР⁶⁷.

Що чекало цих людей, звинувачених прокуратурою, НКВС та судом у примарних жахливих злочинах? Це про них, безвинно засуджених, пише одна з найвидатніших українських поетес сучасності Ліна Костенко:

Куди піду?
Куди тепер піду?
Де на землі обітована?
Казарми в Гефсиманському саду,
І всі народи – як розкрита рана...

Зазнавши пекла концтаборів, талановитий письменник Іван Багряний про поневіряння невинних людей у радянських тюрмах 1937–1939 років правдиво повідав у своєму романі «Сад Гетсиманський».

Досить часто в роки репресій безглуздя рішень так званих судових «трійок» не знало меж. Ось один із яскравих прикладів дій, позбавлених здорового глузду, представника прокуратури, який вважав, що шпигунська діяльність – це те саме, що й ...парування тільних корів.

27 листопада 1937 р. тимчасово виконуючий обов'язки прокурора Великополовецького району Київської області Потієнко виніс постанову про обрання міри запобіжного заходу у вигляді арешту стосовно В.А. Бриля, колишнього керуючого відділенням племгосподарства «Владиславка» Рудянського цукрорадгоспу (поблизу Білої Церкви). Мало того, що справу грубо сфальсифіковано (так, матеріали справи свідчать, що її порушено 27 листопада 1937 р. І тут же – три сторінки рукописної копії згаданої постанови тимчасово виконуючого обов'язки прокурора Потієнка, датованої ще ... 16 вереснем 1937 р.. Цього дня обвинуваченого допитали та винесли постанову про арешт та утримання під вартою). Прокурорський працівник вважає, що оскільки В.А. Бриль «...допускав парування тільних корів, що привело до окремих випадків абортів та загибелі», то він належав до «числа агентів німецької розвідки та займався шпигунською діяльністю (ст. 54-6 Кримінального кодексу УРСР, затвердженого 1927 р.).

На своєму засіданні 28 вересня 1938 р. «трійка» при Київському обласному управлінні НКВС засудила 39-річного В.А. Бриля до розстрілу. Через тиждень на подвір'ї Лук'янівської в'язниці «шпигуна» розстріляли...⁶⁸

Київська Лук'янівська в'язниця в цей час «побачила» тисячі розстрілів безвинних людей. Назвемо ще одну жертву тоталітарного режиму.

28 липня 1938 р. заступник прокурора Південно-Західної залізниці А. Павлович «проникливо» побачив, ніби «матеріалами слідства встановлено, що колишній начальник Південно-Західної залізниці Ф.І. Слюсаренко є членом контрреволюційної троцькістської організації» і санкціонував арешт та утримання того у в'язниці.

Пізніше прокурор до визначення «зłodіянь» Феодосія Івановича додав – «японський шпигун»⁶⁹.

Одного із найближчих соратників Ф. Дзержинського розстріляли 20 листопада 1937 р. на внутрішньому подвір'ї Лук'янівської в'язниці...

За свідченнями М.Я. Табачного, прокурора військ НКВС, розквартированих наприкінці 30-х років у місті Києві (офіційно він був на посаді «прокурора відділу у спецсправах Прокуратури УРСР» з квітня 1937 р. до червня 1938 р.) тільки за одну ніч у Лук'янівській в'язниці розстрілювали більше 130 чоловік. М.Я. Табачний протягом кількох років (більше тисячі ночей) був присутнім при «виконанні смертних вироків...»⁷⁰ Це входило до його службових обов'язків. Потім десятиліттями йому снились ті розстріли...

Однак серед прокурорів було немало й людей, які діяли відповідно до закону.

Так, у вересні 1932 р. до пирятинського дільничного прокурора Харківської області звернувся зі скаргою селянин-середняк. Він повідомив, що все його майно сільрада продала за несплату податків. Прокурор, взявши до уваги соціальне походження скаржника, визнав опис і продаж майна за несплату податків незаконним⁷¹.

2 липня 1937 р. Політбюро ЦК ВКП(б) дало дозвіл на відправку секретарям обкомів, крайкомів, ЦК союзних республік телеграм такого змісту: «Помічено, що більша частина колишніх куркулів і кримінальників, висланих свого часу з різних областей у північні та сибірські райони, і які потім, коли закінчився термін вислання, повернулися до своїх районів, є головними призвідниками всіляких антирадянських і диверсійних злочинів як у колгоспах і радгоспах, так і на транспорті та в деяких галузях промисловості.

ЦК ВКП(б) пропонує всім секретарям обласних і крайових організацій і всім обласним, крайовим і республіканським представникам НКВС взяти на облік всіх куркулів і кримінальників з тим, щоб найбільш ворожі з них були негайно заарештовані та розстріляні в порядку адміністративного проведення їхніх справ через «трійки». А інші, менш активні, але все ж ворожі, були б переписані та вислані в райони за вказівкою НКВС.

ЦК ВКП(б) пропонує в п'ятиденний термін подати у ЦК склад «трійки», а також кількість тих, хто підлягає розстрілу, так само, як і кількість тих, хто підлягає виселенню»⁷².

До складу «трійок» у всіх областях України увійшли й представники прокуратури. Участь прокурора в «роботі» інквізиційного органу була обов'язковою умовою діяльності цього «суду».

Як же працювали «трійки»? Один з прикладів.

Протягом 2 квітня – 10 травня 1938 р. «трійка» при управлінні НКВС Київської області у складі: другого секретаря Київського обкому партії М.В. Костенка, військового прокурора прикордонних і внутрішніх військ НКВС УРСР М.М. Гомерова та

заступника начальника обласного управління НКВС І.А. Шапіро розглянула 683 «слідчі справи». Наслідок цього «розгляду»: до розстрілу засуджено 459 чол., до 10 років концтаборів – 61⁷³.

У Центральному державному архіві громадських об'єднань України (ЦДАГОУ) зберігаються кримінальні справи, порушені в грудні 1937 – січні 1938 р. стосовно 30 греків – жителів м. Києва. 23 з них розстріляли в один день – 25 лютого 1938 р. В архіві зберігається і копія протоколу № 4 від 5 лютого 1938 р., яку підписали Прокурор СРСР А.Я. Вишинський та народний комісар внутрішніх справ М.І. Єжов. Текст документу лаконічний: «Слушали: Матеріали на лиц, обвиняемых в шпионской, диверсионной, повстанческой и националистической деятельности, представленные Управлением НКВД по Киевской области, в порядке директивы НКВД № 50215 от 11 декабря 1937 года»⁷⁴.

Проте сотень тисяч безвинних жертв режиму було замало, бо вже в другій половині 1938 р. в Україні відновили діяльність судової «трійки». На той час вони вже повністю вичерпали відведений їм Москвою ліміт. Однак у в'язницях ще перебували десятки тисяч заарештованих. Тому народний комісар внутрішніх справ УРСР комісар державної безпеки 3-го рангу О.І. Успенський просив кремлівського секретаря М.І. Єжова продовжити роботу «трійок» у республіці та дозволити засудити за 1-ю категорією (за визначенням тогочасного керівника НКВС, «найбільш ворожі елементи, що підлягають арешту і розстрілу в порядку адміністративного проведення справ через «трійки») ще 35 тис. чол. Отримавши дозвіл, у червні 1938 р. в усіх обласних управліннях НКВС затвердили новий персональний склад «трійок». Тільки протягом 19 вересня – 14 жовтня «трійки» НКВС засудили 26 476 чол., з них за 1-ю категорією – 22 508, за 2-ою (за тлумаченням «батьків» репресій, «менш активні, але все ж ворожі елементи, що підлягають висланню в райони за вказівками НКВС СРСР») – 3968⁷⁵.

Не обійшла сталінська репресивна машина в 1930-х роках і керівників української прокуратури.

Першим, як ми вже згадували, покінчив життя самогубством 7 липня 1933 р. М.О. Скрипник (хоча є свідчення, що М.О. Скрипника вбили агенти Кремля – див. спогади колишнього заступника прокурора Сумської області старшого радника юстиції М.Д. Демченка, ст. 396. – *Прим. авт.*), який у 1922–1927 роках, обіймаючи посаду наркома юстиції республіки, одночасно був і генеральним прокурором УСРР. Були репресовані і четверо інших наркомів юстиції та одночасно головних прокурорів України: Василь Іванович Порайко (перебував на посаді генерального

прокурора республіки в 1927–1930 рр.), Василь Васильович Поляков (1930–1933), Михайло Васильович Михайлик (1933–1935), Аркадій Леонтіївич Кисельов (1935–1936).

Не минула лиха доля – розстрілу – і Г.А. Железнодорожського (Айзенберг, 1896–1938 рр.), який першим у зв'язку з розмежуванням посад наркома юстиції та головного прокурора став Генеральним прокурором УСРР (вересень 1936 р.). Наступного р. відповідно до Конституції УРСР 1937 р. він почав обіймати посаду, яку тоді перейменовували, – Прокурора УРСР. Та вже у серпні Г.А. Железнодорожського звільнили з посади прокурора республіки та виключили з лав КП(б)У як «троцькіста-дворушника». У квітні 1938 р. юрисконсульта Наркомату торгівлі УРСР Железнодорожського заарештували, а через кілька місяців виїзна сесія Військової колегії Верховного Суду СРСР засудила колишнього головного прокурора Української держави до смертної кари. Його звинуватили «в участі у троцькістській організації і шпигунстві на користь Польщі».

Звичайно, «шпигун» Г. Железнодорожський на Польщу не працював, проте був безпосередньо причетний до незаконних масових репресій в Україні (протягом 1930–1934 рр. – член Особливої наради при колегії ДПУ УСРР. На його совісті – і тисячі репресованих у другій половині 1930-х років, яким він разом з іншими підписав смертний вирок). Тож Григорій Железнодорожський дбав не про «розвіддані» для Польщі, а про виконання вказівок партійного керівництва – знищення «ворогів» соціалістичного ладу.

Заповзятю виконував директиви та інструкції ВКП(б) та ЦК КП(б)У і народний комісар юстиції – генеральний прокурор республіки М.В. Михайлик (1889–1937). Своїм головним обов'язком – здійсненням нагляду за додержанням законності – він знехтував на угоду сталінському керівництву. Керована ним Прокуратура України стала складовою тоталітарної системи, важливою ланкою репресивного апарату.

Вводили репресії в ранг законних і його наступник на цій посаді Аркадій Леонтіївич Кисельов (Арон Лазаревич Кеслер, 1880–1938) та попередник – Василь Васильович Поляков (1893–1938). Подвійність, а то й потрібність моралі давала їм можливість байдуже спостерігати за вимиранням українського села у роки спланованого голодомору. Так, за керівництва А.Л. Кисельова Прокуратурою республіки з лютого 1930 р. в усіх областях України почали діяти судові «трійки» – сталінські каральні органи. Як правило, до складу цього органу інквізиції зразка першої половини ХХ століття

входили начальник обласного управління ДПУ, прокурор області та перший секретар обкому КП(б)У.

Подібне здичавіле «тріо» виносило свої жахливі вирoki без свідків та захисту, дуже часто й за відсутності підсудного. Цей нерозлучний тріумвірат сталінсько-партійних поплічників навіть не знайомився з «кримінальними» справами... Служителі Сатрапії навіть не знали ...прізвищ та імен своїх жертв. Виселяли мільйони українських родин до необжитих земель, захоплених колись Московією у напівдиких племен.

Масштаби рівня геноциду каральних структур проти власного народу не знали меж. Уже ніхто з організаторів та основних режисерів української «Варфоломієвої ночі», що перетворилася на роки диявольських безувіртств, дикунських оргій політкомісарів, оскаженілих від крові, люті та параної, і не задумувалася про законні підстави для обвинувачень.

І в тому – величезна вина Прокуратури України. Вона відразу самоусунулася від нагляду за дотриманням законності в органах державної безпеки. У цей кривавий період історії українського народу прокурорські працівники в переважній більшості сприяли сталінському беззаконню, небаченим репресіям.

Навіть такі глибоко антинародні та антигуманні за суттю та діями органи, як РНК СРСР та ЦК ВКП(б), у своєму знавіснілому документі від 17 листопада 1938 р. змушені були визнати: «Органи Прокуратуры..., сводят, как правило, свое участие в расследовании к простой регистрации и штампованию следственных материалов. Органы прокуратуры не только не устраняют нарушение революционной законности, но фактически узаконяют эти нарушения»⁷⁶.

З часів римського імператора Калігули людство не знало подібних правителів-параноїків, які так оскаженіло винищували б людей – усупереч нормальному глузду та логіці. Утім, у тодішніх можновладців вона була, своя логіка, спотворена, покликаючися на жак шляхом терору. Мета – зробити люд безмовним стадом, яке не чинило б супротиву маніяцьким пориванням до світового панування (світова революція, побудова комунізму на планеті) та по-рабському покірливо зводило б в умовах ГУЛАГу будови комунізму (фундаменти яких стоять, як правило, на кістках чи знівечених долях безвинних людей, які не витримали каторжної праці, фізичних і моральних знущань).

Звідки ж виникло це жахливе явище, що не вкладається нині в здоровій голові? Питання непросте. Якщо звернемося до видатних особистостей російської та радянської історії, побачимо, що передумови для політики державного тероризму були.

А доки існуватиме тоталітарна психологія, доти зберігатимуться й тоталітарні тенденції, або ж усе починається з психології, а закінчується політикою.

Автори книги «Прокуратура України» не мають на меті пояснити безліч злочинів держави, в основі політики якої були моральний і фізичний терор, подвійна мораль. Ми намагаємося висвітлити справжню історію такою, якою вона була. Без правдивого знання минулого не можна свідомо будувати майбутнє – незалежну Українську державу, яка не прагне панувати над іншими народами, не зазіхає на чуже, а лише утверджуватиме свою суверенність як основу виживання українського народу, розвитку його культури, як фундамент національної та людської гідності українців і неукраїнців у державі Україна.

...У травні 1937 р. заступником Прокурора УРСР у спеціальних справах призначили Леоніда Івановича Яченіна (1897–1952) – колишнього політкомісара, прокурора Умані та Сталіно-го (Донецька), секретаря райкому партії. До обов'язків нового заступника входили участь у роботі «трійок», особиста присутність при виконанні вироків (розстрілі) «ворогів» соціалізму, переселення «куркулів» у віддалені райони тощо.

У Москві були задоволені роботою Яченіна з викриття організованого антирадянського «підпілля» (українського, польського та німецького), очищення республіки від «ворогів» народу, бо вже у серпні призначили т.в.о. Прокурора УРСР.

Ось один із документів, що свідчить про участь прокурора Л.І. Яченіна в «нагляді» за дотриманням законів. Це звернення наркома Успенського датоване 17 лютого 1938 р.

«Народному комісару
внутрішніх справ Союзу РСР
Генеральному комісару
державної безпеки
тов. Єжову М. І.

Репорт

Прошу вашої санкції на створення при НКВС УРСР судової «трійки» під моїм головуванням (із заміною тов. Радзивіловським) у складі членів: тов. Бурмистенка (2-го секретаря ЦК КП(б)У та т. в. о. Прокурора УРСР тов. Яченіна. Для розбору справ на цій «трійці» прошу дозволити ліміт по 1-й категорії у кількості 15000.

Народний комісар внутрішніх справ УРСР
комісар державної безпеки 3-го рангу
Успенський»⁷⁷

Це був не перший «ліміт на розстріл», виданий НКВС України. Так, 31 січня цього ж р. кати народу України отримали з Москви «індульгенцію» на вбивство 6000 чоловік за 1-ю категорією⁷⁸.

На рахунку цієї «трійки» щонайменше понад 20 тисяч загублених душ – майже всіх безвинних... Що ж стосується «товарища» Яченіна, то цю цифру потрібно збільшити... у десятки разів (це і закатовані в Західній Україні). Сталін знав, за що давав ордени своїм прокурорам...

Але слід відмітити, що тоталітарна система ламала життя і чесних, відданих справі людей, у тому числі й працівників органів прокуратури, які не зрадили принципам гуманності, добропорядності та законності. Одним із них був розстріляний на підставі вироку виїзної сесії Верховного Суду СРСР від 2 жовтня 1938 р. прокурор Київського військового округу Євген Леонідович Перфільєв.

Принциповий, досвідчений юрист хотів відстояти принципи законності в діяльності військових прокуратур, був не байдужим до долі людей. Перфільєв не міг погодитися з існуючими принципами діяльності органів НКВС, безпідставними арештами, кількість яких постійно зростала. Не міг змиритися і з директивою Головної військової прокуратури, яка вимагала від прокурорів вчасно викривати найбільш замасковані форми опору «класового ворога» та його «агентури». Є.Л. Перфільєв для підлеглих військових прокурорів КВО видав власну директиву, у якій вимагав «покласти край недостатньо серйозному ставленню до питань арешту, випадків, коли працівники НКВС пропонували заарештувати «про всяк випадок, аби було легше розібратися».

На жаль, бездушна машина беззаконня та репресій обірвала життя цієї чуйної людини.

Така ж біда спіткала ще одного прокурорського керівника – Василя Івановича Порайка, який обіймав посаду народного комісара юстиції – генерального прокурора республіки з 1927 р. до 1930 р.

Цю людину безпідставно звинуватили в державній зраді, репресували та стратили. А відбувалося «викриття українського буржуазного націоналіста В.І. Порайка так.

13–18 червня 1938 р. в Києві проходив XIV з'їзд КП(б)У. Відкриваючи його, патрон українських більшовиків-ленінців М.С. Хрущов відзначив, що після призначення О.І. Успенського наркомом внутрішніх справ (25 січня 1938 р. – *Прим. авт.*) «почався на Україні справжній розгром ворожих кубел»⁷⁹.

Звітуючи про викриття «ворогів», серед таких, особливо небезпечних для України, нарком Успенський назвав і заступника голови РНК УРСР В.І. Порайка – «українського буржуазного націоналіста»⁸⁰.

Коли у 50-ті роки минулого століття при його реабілітації Головною військовою прокуратурою СРСР вивчалися матеріали кримінальної справи, то з'ясувалося, що Порайко був звинувачений на підставі витягів з протоколів допитів за іншими справами. Однак виявилось, що в більшості випадків протоколів таких допитів або кримінальних справ не існувало. Більше того, не існувало і тієї військової частини, яку нібито Порайко намагався підбурити на зраду.

Сумна статистика дісталася в «спадок» і військовим прокурорам: у 1930-х – 50-х (початок) роках було розстріляно дві третини військових юристів... Подібне не повинне повторитися ніколи. І ніде...

«Цікава» доля і в колишнього Прокурора УРСР (1944–1953) та Генерального прокурора СРСР (1953–1981), головного «обличителя» злодіянь фашистів на Нюрнберзькому процесі (20 листопада 1945 р. – 1 жовтня 1946 р.) від Радянського Союзу Р. Руденка. В одній із своїх обвинувальних промов він сказав, що суд у Нюрнберзі – це перший в історії правосуддя процес, на якому постали злочинці, які заволоділи цілою державою і зробили її знаряддям жажливих злодіянь⁸¹.

Правда, тоді, у 1946-му, Руденко не знав, що незабаром стане учасником та організатором низки міжнародних конгресів і конференцій на теми боротьби з нацизмом та милітаризмом. Як і не відав, що стане генеральним прокурором держави, у якій через чотири десятиліття за вчинення незаконних репресій нагородять Золотою Зіркою Героя Соціалістичної Праці та дадуть вищий класний чин.

29 червня 1953 р. на засіданні Президії ЦК КПРС М.С. Хрущов запропонував затвердити на посаді Генерального прокурора СРСР Р.А. Руденка.

Зверніть увагу, хто пропонував, – один із найактивніших та найнаполегливіших провідників політики незаконних масових репресій...

Звичайно, можна у своїй автобіографії не назвати точно посади, на яких довелося працювати в певні роки свого життя. Та не можна приховати все. Як і ті підписи під обвинувальними вироками. Як і ті загублені, понівечені долі, бо про цих мучеників спомин буде вічним, як сказано в молитві: «Душі їх во благіх водворяться. І пам'ять їх – в род і род».

А поки що в музеї Генеральної прокуратури України молода поросль прокурорів третього тисячоліття з благоговінням торкається письмового стола та інших особистих речей прокурора, обвинувача нацистів Р. Руденка...

Примітки

- ¹ Дейвіс, Норман. Європа: Історія / Пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко. – К.: Основи, 2000. – С. 990.
- ² Trotsky L.V., Stalin. An Appraisal of the Man and His Influence. – London, 1968.
- ³ Злочин / Упоряд. Петро Кардаш. – Мельбурн: Видавництво «Фортуна», 2003. – С. 70.
- ⁴ Довідник з історії України (А-Я): Посібн. для серед. загальноосв. навч. закл. / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-ге вид., доопр. і допов. – К.: Генеза, 2002. – С. 167.
- ⁵ Злочин / Упорядник Петро Кардаш. – С. 158.
- ⁶ Довідник з історії України (А-Я): Посібн. для серед. загальноосв. навч. закл. / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-ге вид., доопр. і допов. – С. 167.
- ⁷ Гордейчик Евгений. Дело об изъятии церковных ценностей // В мире спецслужб. – 2004. – № 7. – С. 25.
- ⁸ Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада 2000 р. / Редкол.: В. А. Смолій та ін. – К.; Нью-Йорк: Вид-во М.П. Коць, 2003. – С. 64.
- ⁹ Там само. – С. 64–65.
- ¹⁰ Серафима (ігуменя). Піст від диявола. – К.: Мистецтво, 2003. – С. 27.
- ¹¹ Голод 1921–1923 років в Україні. Збірник документів і матеріалів. – К., 1993. – С. 15.
- ¹² Серафима (ігуменя). Піст від диявола. – С. 27.
- ¹³ Там само. – С. 27.
- ¹⁴ Гордейчик Евгений. Дело об изъятии церковных ценностей // В мире спецслужб. – 2004. – № 7. – С. 27.
- ¹⁵ Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада 2000 р. / Редкол.: В.А. Смолій та ін. – С. 64.
- ¹⁶ Субтельний Орест. Україна: історія / Пер. з англ. Ю.І. Шевчука; вступ. ст. С.В. Кульчицького. – 3-те вид., перероб. і доп. – К.: Либідь, 1993. – С. 497.
- ¹⁷ Там само. – С. 470.
- ¹⁸ Известия. – 1922. – 15 марта.

- 19 Цупенко Микола. Погода була непричетною // Краєзнавство. – 1994. – № 1–2. – С. 88.
- 20 Кульчицький Станіслав. Скрипник Микола Олексійович // Довідник з історії України (А-Я): Посібн. для серед. загальноосв. навч. закл. / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-ге вид., доопр. і допов. – К.: Генеза, 2002. – С. 771.
- 21 Беляев Микола. Богодухів: Трагедія 1933-го // Краєзнавство. – 1995. – № 1–4. – С. 48.
- 22 Там само. – С. 48.
- 23 ЦДАВОУ, ф. 1, оп. 8, с. 117, а. 105–106.
- 24 Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада, 2000 р. / Редкол.: В.А. Смолій та ін. – С. 318.
- 25 Голод 1932–1933 років на Україні: очима істориків, мовою документів. – К.: 1990. – С. 148.
- 26 Там само. – С. 601.
- 27 Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК – ГПУ – НКВД в Україні: особи, факти, документи. – К., 1997. – С. 435–436.
- 28 Голод 1932–1933 років в Україні: причини та наслідки. – К.: Наукова думка, 2003. – С. 600.
- 29 Там само. – С. 601.
- 30 Злочин / Упоряд. Петро Кардаш. – С. 109–112.
- 31 Там само. – С. 137.
- 32 Голодомори в підрадянській Україні (Праці членів Асоціації дослідників голодоморів в Україні). Редколегія: О.М. Веселова та ін. – С. 38.
- 33 Там само. – С. 53–54.
- 34 Там само. – С. 545.
- 35 Там само. – С. 545.
- 36 Там само. – С. 235.
- 37 Там само. – С. 233.
- 38 Там само. – С. 559.
- 39 Там само. – С. 147.
- 40 Там само. – С. 634.
- 41 Там само. – С. 99–100.
- 42 Ігнатуша Олександр, Тедєєв Олександр. «Класовий ворог» на Дніпрельстані / Краєзнавство. – 1994. – № 1–2. – С. 41.
- 43 Там само. – С. 41.
- 44 Вышинский А.Я. Дело «Промпартии» // Научный работник. – 1930. – № 11–12. – С. 7–25.
- 45 Telford Taylor. Anatomy of the Nuremberg Trials: A personal Memoir. – London, 1993. – P. 211.

- ⁴⁶ Speeches of the Chief Prosecutors. – London, 1946.
- ⁴⁷ Михайлик М. Українські контрреволюціонери перед пролетарським судом: Промова на процесі СВУ. – Х., 1930. – С. 3–40.
- ⁴⁸ Злочин / Упорядник Петро Кардаш. – С. 83–90.
- ⁴⁹ Злочин / Упорядник Петро Кардаш. – С. 89–90.
- ⁵⁰ Скрышник Н. Союз освобождения Украины: К судебному процессу 1930 г. // Коммунистический интернационал. – 1930. – № 11. – С. 19–31.
- ⁵¹ Злочин / Упорядник Петро Кардаш. – С. 209.
- ⁵² Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада 2000 р. / Редкол.: В.А. Смолій та ін. – С. 220.
- ⁵³ Борисов В. Націоналістичне охвістя в оргкомітеті художників [Харкова] // Соц. Харківщина. – 1937. – 4 вересня.
- ⁵⁴ Беземський Б. Ворожа наволоч в Одеському медінституті: / Викриття ворожої діяльності директора Щербини та інших // Чорноморська Комуна. – 1937. – 24 верес.
- ⁵⁵ Бурчо Й. «До вищої міри...» [Пам'яті колиш. зав. відділу газ. «Чорноморська Комуна» Б. С. Беземського] // Чорноморська Комуна. – 1989. – 26 листопада.
- ⁵⁶ Славущка П. Справи театру музкомедії: [Підлабужники і підсобники ворогів розвалювали роботу] // Комуніст. – 1937. – 1 листопада.
- ⁵⁷ Фоменко Е. Еще раз об украинском радиовещании: [О работе врагов народа в радиокомитетах Украины] // Правда. – 1937. – 15 липня.
- ⁵⁸ Брук Л., Запорізький Б. Логовище буржуазних націоналістів // Комуніст. – 1937. – 24 вересня.
- ⁵⁹ Руденко Р.А. Суд над контрреволюционной вредительской бандой из областной конторы «Заготзерно»: речь гос. обвинителя – донец. обл. прокурора т. Руденко // Соц. Донбасс. – 1937. – 30 сентября.
- ⁶⁰ Шпінер Є. Суд над контрреволюційною націоналістичною шкідницькою групою, яка орудувала в системі «Заготзерно» // Колгоспник Донеччини. – 1938. – 9 жовтня.
- ⁶¹ Прокуратура Донецкой области. История и современность. – Донецк: Медиа – Центр «Кодекс», 2001. – С. 79.
- ⁶² Мосько О. Суд над антирадянською контрреволюційною бандою диверсантів і терористів // Соц. Харківщина. – 1937. – 30 жовтня, 1 листопада.
- ⁶³ Соколинский Д.М. Уметь распознать врага: о некоторых методах шпионско-диверсионной и вредительской работы агентов иностранных разведок в Донбассе // Соц. Донбасс. – 1937. – 12, 14 июля.

- ⁶⁴ Суд над контрреволюційною троцькистсько-бухаринською бандою із Буденноугля // Соціалістический Донбасс. – 1937. – 3, 4, 5 ноября; Комуніст. – 1937. – 12 листопада.
- ⁶⁵ Процес контрреволюційної, вредительської, правотроцькистської групи на шахті № 12–18 треста Буденноугль // Соціалістический Донбасс. – 1938. – 30 июля, 1, 2, 4 августа.
- ⁶⁶ Процес троцькистсько-бухаринської фашистської банди в Тельмановському районі // Соціалістический Донбасс. – 1937. – 15 августа.
- ⁶⁷ Обвинительное заключение по делу о контрреволюційній, вредительській, правотроцькистській групі на шахті № 12–18 треста Буденноугль // Соціалістический Донбасс. – 1938. – 27 июля; 4 августа.
- ⁶⁸ Злочин / Упорядник Петро Кардаш. – С. 332–333.
- ⁶⁹ «Японський шпигун», або Сумна доля чекіста // З архівів ВЧК – ГПУ – НКВД – КГБ. – 1994. – № 1. – С. 116.
- ⁷⁰ Там само. – С. 331–332.
- ⁷¹ Голод 1932–1933 років в Україні: причини та наслідки. – К.: Наукова думка, 2003. – С. 600.
- ⁷² Лубянка. Сталин и Главное управление госбезопасности НКВД. Архив Сталина. Документы высших органов партийной и государственной власти. 1937–1938 / Под ред. акад. А. Н. Яковлева; сост. В. Н. Хаустов, В. П. Наумов, Н. С. Плотникова. – М.: МФД, 2004. – С. 234–235.
- ⁷³ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 85. – Спр. 9403. – Арк. 64.
- ⁷⁴ Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада 2000 р. / Редкол.: В.А. Смолій та ін. – С. 35.
- ⁷⁵ Золотарьов В. А. Олександр Успенський: особа, час, оточення / Худож.-оформлювачі Б.П. Бублик, В.А. Мурликін. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 157.
- ⁷⁶ Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне: Сборник документов. Т. 1. Накануне. Книга первая (ноябрь 1938 г. – декабрь 1940 г.). – М.: А/Б «Книга и бизнес», 1995. – С. 5.
- ⁷⁷ Ковтун Г.К., Войналович В.А., Данилюк Ю.З. Масові незаконні репресії 20-х – початку 50-х років на Полтавщині // Реабілітовані історією. – К.; Полтава: Рідний край, 1992. – С. 40.
- ⁷⁸ Золотарьов В.А. Олександр Успенський: особа, час, оточення / Худож. оформлювачі Б.П. Бублик, В.А. Мурликін. – С. 112.
- ⁷⁹ Комуністична партія України: з'їзди і конференції. – К.: Політвидав України, 1991. – С. 176–177.
- ⁸⁰ ЦДАОУ. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 544. – Арк. 468–469.
- ⁸¹ Telford Taylor. Anatomy of the Nuremberg Trials: A Personal Memoir. London, 1993. – P. 21–116.

Прокуратура України в централізованій системі радянської прокуратури (поч. 1930-х – 1991 рр.)

8.1. Прокуратура УРСР в умовах радянської адміністративно-командної системи (поч. 1930-х – поч. 1950-х рр.)

Подальше посилення ролі прокуратури в житті радянського суспільства викликало численні багаторічні дискусії про її роль і місце в системі радянської влади, які актуальні і сьогодні. Але не всі пам'ятають, що зміцнення політичної влади в той час, посилення авторитарних методів керівництва, інші негативні риси партійно-державного будівництва як в СРСР, так і в Україні не могли не позначитися на організації і діяльності прокуратури.

Мало кому відомо, що після поїздки Й. Сталіна наприкінці 1920-х рр. до Сибіру прокуратура стала використовуватися для проведення і виправдання політичних акцій більшовиків. У зв'язку з цим функція примусу стала для прокуратури майже основною. У подальшому це дозволило колишньому Генеральному прокурору СРСР О. Я. Сухареву дійти висновку про те, що прокуратура стала частиною забороняючого механізму, надбанням командно-бюрократичної системи управління¹.

Етап, що розпочався на початку 1930-х років і тривав аж до 1991 р., коли Україна стала незалежною, можна вважати етапом інтенсивного розвитку прокуратури УСРР, хоча і в складі прокуратури СРСР. Нормативне регулювання діяльності прокуратури України здійснювалося на основі єдиного загальносоюзного законодавства, а організаційні структури прокуратури формувалися за спільними для всіх союзних республік принципами.

До 1933 р. не існувало єдиного центру, який би об'єднував усю прокурорську систему СРСР та керував нею. Прокуратури союзних республік, очолювані прокурорами республік, входили до складу народних комісаріатів юстиції (у більшості союзних

республік народні комісари юстиції були одночасно і прокурорами республік), існували і діяли в кожній республіці самостійно і підпорядковувались тільки центральним виконавчим комітетам цих республік. Після утворення СРСР виникла необхідність створення союзних судово-прокурорських органів, які здійснювали б нагляд за точним дотриманням союзного законодавства і забезпечували утвердження єдиної законності на території всього СРСР.

Відомо, що першою Конституцією СРСР, яка була прийнята 31 січня 1924 р., з метою встановлення революційної законності на території СРСР при ЦВК СРСР було засновано Верховний Суд СРСР. У його складі передбачалися посади Прокурора Верховного Суду СРСР та його заступника. В обов'язки Прокурора Верховного Суду входила підготовка висновків з усіх питань, що підлягали вирішенню Верховним Судом, підтримання обвинувачення на засіданні Суду. У випадку незгоди з рішенням пленарного засідання Верховного Суду СРСР Прокурор мав право опротестовувати його в Президію ЦВК СРСР (статті 46, 47 Конституції СРСР)².

Плани роботи як в обласних судах, так і в обласних прокуратурах складалися поквартально і містили пропозиції відділів обласних судів та оперативних груп облпрокуратури. Крім завдань з оперативної роботи, плани передбачали і заходи щодо керівництва периферією і розвитком раціоналізаторської роботи в органах юстиції. Широко практикувався інструктаж на місцях, а також виїзди низових працівників в обласний центр нагляду зі звітом про виконану роботу. Разом з цим широко застосовувався аналіз роботи як на основі письмових інформацій і звітів відповідних низових органів юстиції в цілому, так і з окремих категорій справ. За результатами аналізу видавалися інструктивні листи, циркуляри, накази тощо. В умовах функціонування командно-адміністративної системи особливо важливе значення мала належна організація перевірки виконання.

Важливе значення для остаточного формування системи низових органів прокуратури мала Постанова ВУЦВК і РНК від 21 березня 1934 р. «Про організацію районних прокуратур УСРР»³, за якою до місцевих органів прокуратури належали: 1) прокуратура АМСРР; 2) обласні прокуратури; 3) у містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконавчим комітетам або центру, – міські прокуратури; 4) в областях, де створено округи, – окружні прокуратури; 5) районні прокуратури. При цьому районні прокуратури створювалися замість колишніх дільничних з метою

поліпшення нагляду за здійсненням законності і зміцнення прокурорського нагляду.

Однак з огляду на те що бюджетно-фінансові можливості республіки залишалися дуже обмеженими, Постановою ВУЦВК і РНК від 7 квітня 1934 р. «Про реорганізацію народних комісаріатів і центральних установ УСРР»⁴ було вжито заходів організаційно-практичного характеру щодо підвищення особистої відповідальності наркомів, а також проведено значне скорочення штатів (на 15–20%) порівняно з 1932–1933 рр.

4 червня 1934 р. Постановою ВУЦВК і РНК «Про органи юстиції Старобільського округу»⁵ були засновані окружний суд, а також окружна прокуратура, яка в адміністративно-організаційному і оперативному плані була підпорядкована Донецькій обласній прокуратурі. Постановою ВУЦВК від 4 травня 1935 р.⁶ у складі Київської області було створено два прикордонні округи – Коростенський, до якого входило дев'ять районів, і Новоград-Волинський у складі шести районів. Майже одночасно Постановою РНК від 26 червня 1935 р. в усіх зазначених округах були засновані окружні прокуратури⁷. У штатах цих прокуратур було передбачено посади прокурора і його помічника. Поряд із наглядом за діяльністю органів державної влади і державного управління відповідних округів до відання окружних прокуратур належав нагляд за прикордонними органами НКВС.

Однак, як бачимо, Верховний Суд СРСР і прокуратура Верховного Суду СРСР згідно з Конституцією мали досить обмежені функції щодо керівництва роботою судово-прокурорських органів союзних республік. Фактично в СРСР існували дві паралельні судово-прокурорські системи: з одного боку, союзна юстиція в особі Верховного Суду СРСР і Прокуратури Верховного Суду СРСР, а з іншого – верховні суди союзних республік і прокуратури союзних республік⁸. Така розмежованість двох судових систем, як вже зазначалося, була записана в «Основах судострою Союзу РСР і союзних республік», затверджених ЦВК і РНК СРСР ще в 1924 році⁹.

Після заснування 20 червня 1933 р. Прокуратури Союзу РСР¹⁰ на неї було покладене загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік, які залишалися у віданні народних комісаріатів юстиції союзних республік.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 17 грудня 1933 р. було затверджене Положення «Про прокурорський нагляд СРСР», у ст. 1 якого було записано: «Основним завданням Прокуратури СРСР є зміцнення соціалістичної законності і охорона суспільної

власності від нападу антисуспільних елементів на усій території СРСР». На прокуратуру СРСР покладалися такі функції:

- а) нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР, союзних республік і місцевих органів влади Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду Союзу РСР;
- б) нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів судовими установами;
- в) порушення кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення в усіх судових інстанціях на території Союзу РСР;
- г) нагляд на підставі особливого положення за законністю і правильністю дій ОДПУ, міліції, виправно-трудоустанов;
- д) загальне керівництво діяльністю прокуратур союзних республік.

Ст. 5 Положення містила в собі вказівку про те, що «...у випадках виявлення постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР і союзних республік або місцевих органів влади, які суперечать Конституції СРСР, постановам і розпорядженням уряду СРСР, ...прокуратура Союзу РСР опротестовує вказані акти відомств і місцевих органів влади у відповідні вищі органи»¹¹.

Проте слід зазначити, що Положення дещо звузило функцію прокурорського нагляду за законністю діяльності ОДПУ, яка підтверджує застереження, що цей нагляд здійснюється «на підставі особливого положення»¹². Сьогодні відомим фактом є те, що це застереження пізніше призвело аж до ліквідації прокурорського нагляду за ОДПУ.

Проаналізувавши Положення «Про прокурорський нагляд» 1922 р. і 1933 р., можна дійти висновку, що зі зміною загальнополітичної ситуації в державі змінювались і функції прокурорського нагляду. Наприклад, якщо в ст. 1 Положення 1922 р., коли значне місце в народному господарстві займав приватний сектор, зазначалося, що прокурор здійснює нагляд за законністю дій приватних організацій і приватних осіб, то в Положенні 1933 р., коли приватний сектор фактично було ліквідовано, про нього взагалі не згадувалось, але підкреслювалось, що основним завданням Прокуратури СРСР, поряд зі зміцненням соціалістичної законності, є охорона суспільної власності – основи соціалістичного устрою.

В Україні народний комісар юстиції, він же Генеральний прокурор, був підлеглим Прокурору СРСР, а як член Уряду УСРР – ще і ВУЦВК, який призначав його на посаду.

Однак досвід показав, що діяльність прокурорів союзних республік, організаційно та функціонально не підпорядкованих єдиному загальносоюзному прокурорському центру, не забезпечувала повною мірою проведення і зміцнення на всій території СРСР єдиної соціалістичної законності. Створений першою союзною Конституцією зв'язок між органами союзної юстиції і органами республіканської юстиції у формі здійснення Верховним Судом і Прокуратурою Верховного Суду СРСР конституційного нагляду за законодавством і судово-прокурорською діяльністю союзних республік виявився явно недостатнім для забезпечення законності.

Найбільш негативно це позначилося на діяльності транспортної і водної прокуратур. Так, з утворенням транспортних прокуратур в УСРР розслідування кримінальних справ на транспорті стали здійснюватися спеціальними слідчими, яких направляла Прокуратура республіки, а прокурорський нагляд за розслідуванням і розглядом цих справ у суді – прокурором, якого призначав Прокурор республіки. Відомо, що транспортні прокуратури були створені при Харківській, Київській і Дніпропетровській міжрайонних прокуратурах.

Прокурори цих прокуратур повинні були вирішувати питання про необхідність направлення кримінальної справи в лінійний суд або народний суд. У всіх справах, що стосувалися роботи транспорту по лінії судового і адміністративного нагляду, лінійні прокурори мали право безпосередньо співпрацювати з усіма прокурорами (дільничними і міськими), розташованими по лінії залізниці, і керувати та наглядати за їх діяльністю у транспортних справах, у той час як міжрайонні прокурори таких прав не мали. Отже, транспортні прокурори були поставлені в умови, які суттєво відрізнялися від організаційно-структурних ланок цих прокуратур. Пізніше при Харківській, Київській та Дніпропетровській обласних прокуратурах були організовані самостійні транспортні лінійні прокуратури. Їх компетенція значно розширилася¹³. На них, як і на міських прокурорів, покладалася нагляд за здійсненням директив і постанов щодо роботи залізничного, водного, місцевого і міського транспорту. У зв'язку зі створенням обласних прокуратур дільничні і міські прокуратури були підпорядковані їм як в оперативному, так і в адміністративному порядку, у тому числі і по лінії транспортної прокуратури.

Виконуючи функцію нагляду за роботою залізничного транспорту, міські і дільничні прокуратури діяли під безпосереднім

керівництвом відповідного транспортного прокурора. Вони зобов'язані були передбачати в планах роботи необхідні заходи щодо обслуговування транспорту, керуючись при цьому завданнями, планами і окремими дорученнями транспортних прокурорів, загальними директивами НКЮ УСРР, прокуратури СРСР і завданнями, які були поставлені Радянським Урядом.

Система подвійного підпорядкування без чіткого розмежування функцій керівництва як з боку Верховного Суду СРСР, Генпрокуратури СРСР, так і НКЮ УСРР певною мірою дезорієнтувала місцеві органи. У подальшому керівництво роботою транспортних прокуратур і нагляд за їх діяльністю здійснювали НКЮ УСРР і відділ транспортної прокуратури, створеної в складі Прокуратури СРСР.

Лише Постановою ЦВК і РНК СРСР від 27 серпня 1937 р.¹⁴ транспортні прокурори і лінійні суди були вилучені з відання НКЮ союзних республік і відповідно передані транспортному відділу Прокуратури СРСР і в систему транспортної колегії Верховного Суду СРСР. Цим остаточно була ліквідована система подвійного підпорядкування.

Транспортна прокуратура була передана в Прокуратуру СРСР, на її працівників поширювався Статут «Про дисципліну робітників та службовців залізничного транспорту», а Прокурор Союзу СРСР, Головний транспортний прокурор і прокурори залізниць щодо дисциплінарних прав були відповідно прирівняні до наркома шляхів сполучення, начальників центральних управлінь Народного комісаріату шляхів сполучення (НКШС) і до начальників районних залізниць. Кадри для транспортних прокуратур підбирав відділ транспортної прокуратури СРСР за сприяння Політичного управління НКШС. У подальшому транспортна прокуратура в УСРР розвивалася як самостійна організаційно-структурна ланка загальносоюзної прокуратури.

Аналогічні зміни відбувалися і у водній прокуратурі, яка була створена Постановою Колегії НКЮ УСРР від 20 серпня 1931 р.¹⁵ у складі Одеської, Київської і Дніпропетровської міжрайонних прокуратур. Проте єдиного керівництва роботою водної транспортної прокуратури не було не тільки в УСРР, а й в Союзі РСР. Тому Постановою ЦВК і РНК Союзу РСР від 7 червня 1934 р. «Про організацію водних транспортних судів і водної транспортної прокуратури»¹⁶ були організовані загальносоюзні водні транспортні суди і водна транспортна прокуратура. Однак централізація на цьому не завершилася. Суди деяких водних басейнів були залишені у системі органів юстиції окремих союзних

республік. Відповідно до цього і ці прокуратури залишились в системі прокуратур республік. Лише Постановою ЦВК і РНК СРСР від 7 квітня 1936 р.¹⁷ усі водні транспортні прокуратури були передані в систему Прокуратури СРСР. До компетенції водної транспортної прокуратури було віднесено як нагляд за розслідуванням і розглядом справ, так і загальний нагляд за дотриманням законів і директив Радянського Уряду щодо роботи водного транспорту.

Слід зазначити, що 20 березня 1934 р. постановою народного комісара юстиції, Генерального прокурора республіки було також затверджене Положення «Про прокуратуру УСРР по нагляду за виправно-трудовами установами, камерами попереднього ув'язнення при міліції і за спеціальною службою конвойних військ»¹⁸. Відповідно до цього положення прокуратура по нагляду за виправно-трудовами установами (ВТУ) була заснована як одна з організаційно-структурних ланок у складі прокуратури республіки і обласних прокуратур. На чолі відділу в центральному апараті був помічник Генерального прокурора УСРР, який діяв під його безпосереднім керівництвом. Аналогічні відділи обласних прокуратур очолювали старші помічники обласних прокурорів, які діяли під керівництвом і за вказівками помічника Генерального прокурора республіки з нагляду за ВТУ.

В АМСРР прокуратура з нагляду за ВТУ створила відділ прокуратури республіки на чолі з помічником прокурора республіки та посади особливих помічників міських і районних прокурорів. У містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконавчим комітетам або центру, діяли міські прокуратури, у складі яких були спеціальні помічники з нагляду за ВТУ. В областях у складі окружних прокуратур були посади таких самих помічників окружних прокурорів з нагляду за ВТУ. Нарешті, відповідно до Постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 21 березня 1934 р. «Про організацію районних прокуратур УСРР»¹⁹ замість дільничних прокуратур, що існували раніше і обслуговували, як правило, три адміністративні райони, були створені районні прокуратури для обслуговування одного району. У складі районних прокуратур також були спеціальні помічники для нагляду за ВТУ, а в районах, де помічників у районного прокурора не було, він самостійно здійснював нагляд за ВТУ, камерами попереднього ув'язнення при міліції і спеціальною службою конвойних військ.

За наказом прокурора Союзу РСР від 25 березня 1934 р. № 76 «Про перебудову апарату прокуратури в центрі і на місцях»²⁰ сектори нагляду за місцями позбавлення волі зберігалися

в попередньому вигляді. Спеціальний відділ з нагляду за місцями ув'язнення було передбачено в складі центрального апарату прокуратури СРСР. Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1936 р.²¹ прокурору Союзу РСР було запропоновано створити аналогічну структуру прокуратур союзних республік, автономних республік, країв і областей.

Подальша діяльність прокуратури республіки з нагляду за виправно-трудовамими установами здійснювалася під безпосереднім контролем і керівництвом прокуратури Союзу РСР. Як зазначалося, у 1934 році постановою ЦВК і РНК Союзу РСР було засновано загальносоюзний Народний комісаріат внутрішніх справ, у відання якого з наркоматів юстиції союзних республік у тому ж році були передані усі виправно-трудові установи.

Після запровадження обласного поділу УСРР, у тому числі й обласних прокуратур, виникла необхідність перегляду і нової регламентації порядку формування і функціональної діяльності органів прокуратури.

XVI партійна конференція проголосила необхідність приведення державних установ у відповідність до завдань реконструктивного періоду. За рішенням конференції працівники суду і прокуратури повинні були переглянути існуючу судову систему і привести її у відповідність до завдань того періоду. При обговоренні питання реорганізації судової системи Союзу РСР і судової системи союзних республік наводились аргументи і про необхідність такої реорганізації, і про залишення існуючої системи. Щодо реорганізації судово-прокурорської системи СРСР і союзних республік наводились докази того, що Верховний Суд СРСР та його прокуратура через обмежену компетенцію формально і фактично позбавлені можливості забезпечити нагляд за втіленням у життя єдиних принципів законності на всій території СРСР. Наголошувалося також на тому, що відсутність потужного союзного прокурорського центру залишає діяльність прокуратур союзних республік у галузі нагляду за виконанням союзного і республіканського законодавства без єдиного керівництва, а це призводить до несвоєчасного виконання законів на місцях та до неоднакового їх тлумачення; що вимога ст. 43 Конституції СРСР про єдину революційну законність на території всього Союзу РСР не може бути забезпечена через відсутність єдиної прокурорської системи органів, пов'язаних організаційно та оперативно згори донизу²².

Відсутність єдиного судового центру і відсутність єдиних керівних вказівок у сфері практичної діяльності зумовлювала

повну автономію республіканських судових органів, що призвело до порушення єдиних принципів у боротьбі зі злочинністю, за зміцнення законності. Відсутність повноправного судово-прокурорського центру в СРСР на практиці призвело до того, що питаннями контролю і перевірки рішень судів і дій прокуратур республік займалися численні центральні установи, не пов'язані між собою, що суперечило єдності керівництва і контролю за судово-прокурорськими органами союзних республік. Вирішити ці завдання і повинна була новостворена Прокуратура СРСР.

Практично після прийняття Закону «Про прокуратуру СРСР» прокуратура України, як і прокуратури інших союзних республік, повністю втратили самостійність. Однак слід зазначити, що певний час для повної організаційної єдності органів прокуратури існували перепони. Прокурори союзних республік ще знаходились у своєрідному подвійному підпорядкуванні – Прокурора СРСР та народного комісара юстиції республіки. Тільки постановою ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. «Про утворення Народного Комісаріату юстиції Союзу РСР» прокуратури союзних республік були виділені зі складу НКЮ союзних республік і повністю підпорядковані Прокурору СРСР²³.

Після створення Прокуратури СРСР, виконуючи рішення XVII з'їзду ВКП(б), прокурор Союзу РСР наказом від 25 березня 1934 р. № 76 «Про перебудову апарату прокуратури у центрі і на місцях»²⁴ запропонував реформувати як центральний апарат союзної прокуратури, так і апарат прокуратур союзних республік, а також місцеві органи прокуратури за виробнично-територіальним принципом. У цьому наказі, зокрема, зазначалося, що існуючу нині структуру прокуратури як у центрі, так і на місцях необхідно реорганізувати таким чином, щоб, реформувавши функціональні частини і відділи за виробничим або виробничо-територіальним принципом, забезпечити високу якість охорони суспільної (соціалістичної) власності та здійснення соціалістичної законності в усіх сферах народного господарства і держапарату, забезпечити дієве керівництво периферією, посилити єдиноначальність та особисту відповідальність за доручену справу²⁵.

У цьому наказі також зазначалося, що існуюча структура, яка характеризується функціональною побудовою окремих частин, відривом роботи щодо нагляду за законністю від судової роботи, не забезпечує правильного, своєчасного і необхідного вирішення завдань, поставлених партією перед органами прокуратури. Розподіл обов'язків між окремими частинами, що діють за

функціональним принципом і не пов'язані між собою, призводить до того, що керування позбавляється конкретності та оперативності.

З метою усунення цих недоліків і перебудови роботи органів прокуратури для зосередження основної уваги на судово-слідчій діяльності необхідно було ліквідувати існуючий на той час поділ структури органів прокуратури на загальний і судовий нагляди. Виходячи з цього, прокурор Союзу РСР наказав реформувати органи прокуратури таким чином, щоб кожний оперативний відділ здійснював весь комплекс завдань, тобто розглядав скарги та заяви, що надходили від окремих осіб та установ, здійснював нагляд за дотриманням соціалістичної законності відповідно до своєї компетенції як у боротьбі зі злочинами в цій галузі, так і при керівництві розслідуванням та наглядом за правильним проходженням у судових інстанціях справ, порушених органами прокуратури, аж до їх остаточного вирішення²⁶.

Згідно з наказом замість існуючих відділів загального нагляду, судового нагляду, бюро скарг створювалися такі сектори:

- 1) *сектор зі справ промисловості* (нагляд за виконанням постанов уряду і дотриманням соціалістичної законності у промисловості, починаючи від порушення судового або дисциплінарного переслідування і закінчуючи веденням справ, що виникають у відповідних інстанціях, аж до остаточного їх вирішення, прийом відвідувачів і розгляд судово-адміністративних справ, що виникають у галузі промисловості, з правом витребування справи, зупинення рішень і вироків, опротестування їх у відповідній інстанції і нагляду за проходженням справи);
- 2) *сектор зі справ сільського господарства* (ті ж завдання у сфері сільського господарства);
- 3) *сектор зі справ торгівлі, кооперації і фінансів* (ті ж завдання у сфері торгівлі, кооперації та фінансів);
- 4) *сектор зі справ водного транспорту* (ті ж завдання по справах водного транспорту);
- 5) *сектор зі справ адміністративно-судового і культурного будівництва*: а) ті ж завдання в галузі адміністративно-судових та культурних установ – ради, суди, органи комунального господарства, зв'язку, народної освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення; б) вивчення і узагальнення роботи Президії і Пленумів Верховного Суду СРСР і Верховних Судів союзних республік; в) розробка питань, пов'язаних з методикою розслідування, діяльністю громадських обвинувачів, колегій захисників тощо;

- 6) сектор судово-побутових справ (розгляд заяв і скарг у судово-побутових справах, як кримінальних, так і цивільних, з правом витребування справ, зупинення рішень і вироків, опротестування їх у відповідних інстанціях, проведення у судових органах та контроль за їх проходженням);
- 7) сектор моброботи (діяв на підставі особливого положення).

Відповідно до наказу Генерального прокурора УСРР від 6 травня 1934 р. № 59²⁷ перебудували і органи прокуратури УСРР, у центральному та обласному апараті яких були створені такі сектори:

- 1) зі справ промисловості і транспорту;
- 2) зі справ сільського господарства;
- 3) зі справ торгівлі, кооперації і фінансів;
- 4) зі справ радянського і культурного будівництва.

Нагляд за дотриманням законності здійснювався у секторах методами як адміністративного, так і судово-слідчого нагляду. Ця перебудова знову висунула на передній план діяльність прокуратури в галузі організації боротьби зі злочинністю, тобто в галузі слідчо-судового нагляду. Підбиваючи деякі підсумки роботи прокуратури після її реорганізації, Прокурор Союзу РСР у наказі від 11 травня 1935 р. № 292 «Про посилення нагляду за революційною законністю» констатував, що «...поряд із значним розширенням роботи з нагляду за судом та слідством органи прокуратури в деяких місцях послабили роботу з нагляду за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади і народних комісаріатів», хоча вона є «...однією з основних форм боротьби за соціалістичну законність, однією з основних функцій прокуратури»²⁸.

13 червня 1935 р. Прокурор СРСР видав наказ № 357, у якому були розроблені практичні заходи²⁹. Однак експеримент зі створенням виробничо-територіальної структури органів прокуратури виявився невдалим, прокуратура проіснувала в такому вигляді всього два з половиною роки, і вже в листопаді 1936 р. знову було визнано за доцільне відновити побудову прокуратури за функціональним принципом. 5 листопада 1936 р. РНК СРСР видала Постанову «Про структуру Прокуратури СРСР»³⁰, в якій з метою усунення організаційних недоліків у роботі Прокуратури Союзу РСР затверджувалася така структура її апарату:

- 1) головна військова прокуратура;
- 2) головна прокуратура залізничного транспорту;
- 3) головна прокуратура водного транспорту;

- 4) відділ загального нагляду;
- 5) кримінально-судовий відділ;
- 6) цивільно-судовий відділ;
- 7) слідчий відділ;
- 8) відділ зі спеціальних справ;
- 9) відділ з нагляду за місцями ув'язнення;
- 10) відділ приймання та розгляду скарг;
- 11) відділ кадрів;
- 12) група обліку та інформації;
- 13) особливий сектор;
- 14) управління справами;
- 15) секретаріат.

Ця постанова встановлювала аналогічну структуру прокуратури союзних та автономних республік, країв і областей.

Цікавим з точки зору визначення функцій прокуратури в той час є те, що функція нагляду вважалася єдиною і головною функцією прокуратури. Навіть діяльність щодо розслідування кримінальних справ чи підтримання державного обвинувачення в суді, які нині можна віднести до функцій кримінального переслідування, у 30-ті роки минулого сторіччя розглядалися як наглядова функція прокуратури або логічне її продовження. Так, відомий радянський вчений М.С. Строгович писав: «Підтримання на суді обвинувачення є найважливішою функцією прокуратури і знаходиться в тісному зв'язку з іншими галузями прокурорської роботи. Здійснення нагляду за дотриманням революційної соціалістичної законності, що є основним завданням прокуратури, пов'язане з боротьбою з порушниками радянських законів, кримінальним переслідуванням їх та викриттям перед судом в тих випадках, коли порушення закону є злочином. Звідси повноваження прокурора – щодо порушення кримінальної справи, з нагляду за розслідуванням злочинів та з підтримання в суді державного обвинувачення. Саме в цій, останній формі – у формі підтримання на суді державного обвинувачення – досягає своєї вищої точки конкретна діяльність прокурора в галузі боротьби за соціалістичну законність. ...обвинувальна діяльність прокурора для успішного її здійснення має спиратися на більш широку функцію нагляду за дотриманням закону»³¹.

Проаналізувавши функції прокуратури, можна дійти висновку, що безмежна сфера прокурорського нагляду, яка охоплювала всі аспекти суспільного життя в державі, діяльність всіх державних органів, у тому числі судів, широкі повноваження прокуратури з питань кримінального переслідування свідчать про наявність у тогочасному суспільстві проблем, що певною мірою

аналогічні до проблеми, які існували під час зародження Російської імперії на початку XVIII століття і які Петро I вирішував, запроваджуючи інститут прокуратури. До таких проблем, зокрема, можна віднести:

- дуже низьку виконавчу дисципліну на всіх рівнях державного управління;
- невідповідність політики держави інтересам широких верств населення;
- низьку правосвідомість населення;
- низький освітній, моральний та культурний рівень переважної більшості керівних працівників державного апарату, особливо в низових ланках.

Невирішеною проблемою, яка стояла перед партійним керівництвом СРСР тих часів, можна вважати тотальне поширення різноманітних протиправних посягань на власність, що було прямим наслідком ліквідації приватної власності і колективізації сільського господарства. Про те, що ця проблема була першочерговою, зазначається в Постанові ЦВК і РНК СРСР про створення Прокуратури Союзу РСР. При цьому охорона суспільної власності вважалась основним завданням законності. Яскравим підтвердженням цього може бути виступ Й. Сталіна на об'єднаному пленумі ЦК і ЦКК ВКП(б), в якому він, зокрема, сказав: «Кажуть, що революційна законність нашого часу нічим не відрізняється від революційної законності першого періоду непу, що революційна законність нашого часу є поверненням до революційної законності першого періоду непу. Це зовсім неправильно. Революційна законність першого періоду непу спрямована своїм гострим кінцем головним чином проти крайнощів військового комунізму, проти незаконних конфіскацій та поборів. Вона гарантувала приватному господарю, одноосібнику, капіталісту збереження майна за умов суворого дотримання ними радянських законів.

Зовсім інший стан справ з революційною законністю в наш час. Революційна законність нашого часу спрямована не проти крайнощів військового комунізму, яких давно вже немає в природі, а проти крадіїв та шкідників у суспільному господарстві, проти хуліганів та розкрадачів суспільної власності. Головна турбота революційної законності в наш час полягає, таким чином, в охороні суспільної власності, а не будь в чому іншому»³².

Усе це зумовлювало необхідність створення і забезпечення функціонування органу з широкими наглядовими і репресивними повноваженнями. Таким централізованим наглядовим

органом, який здійснював тотальний контроль за додержанням законності, фактично стала породжена тоталітарною системою прокуратура. Тут слід погодитись з І.Б. Усенком, який стверджує, що такий принцип є правильним лише для унітарної держави чи федерації, складові частини якої не проголошуються суверенними³³. Що ж стосується СРСР, де республіки проголошувались суверенними, такий принцип був неприйнятний, оскільки в одних руках зосереджувалися важелі керівництва всією системою прокурорського нагляду³⁴. Однак це не бралось до уваги. Закони просто не виконувались, а тих прокурорів, які відмовлялися виконувати вказівки згори, не підтримували «лінію партії», просто звільняли. Про те, що більшість прокурорів підтримувала проведення репресій, свідчить і такий приклад. Прокурор СРСР разом із наркомом внутрішніх справ 18 жовтня 1937 р. «розглянув» 551 справу й всіх «винних» без винятку засудив до розстрілу³⁵. Більш детально ця тема розглянута у сьомому розділі.

Повертаючись до початку 1930-х років, слід зазначити, що у зв'язку із затвердженням дільничних прокуратур, які обслуговували спочатку по три, по два, а пізніше по одному району, можливості щодо здійснення адміністративного нагляду за діяльністю селищних і сільських рад значно розширились. Великі можливості в цій галузі отримали також створені в Україні в 1934 році районні прокуратури. Нагляд за законністю циркулярів, розпоряджень і наказів здійснювався, як правило, за скаргами організацій і приватних осіб, а також при перевірках і обстеженнях діяльності місцевих органів і установ. Другим найважливішим моментом адміністративного нагляду майже до 1945 р. була адміністративна діяльність органів влади, яку регулював Адміністративний кодекс УСРР. До найважливіших об'єктів адміністративного нагляду належала також діяльність адміністративних і господарських органів, установ, громадських організацій та посадових осіб у галузі промисловості, фінансів, постачання окремих категорій населення предметами широкого вжитку, виправно-трудової політики та ін.

Слід зазначити, що наказ Прокурора УСРР у галузі адміністративного нагляду 1932 р. діяв і після заснування Прокуратури СРСР. Так, і після прийняття Конституції УСРР Прокуратура Союзу і Прокуратура республіки звертали увагу всього низового апарату на необхідність рішучої боротьби з порушниками законності у сфері державного управління. 21 травня 1938 р., продовжуючи втручатись у діяльність прокуратури, Президія ЦВК

УСРР прийняла Постанову «Про незаконні постанови і розпорядження місцевих органів влади, незаконне накладення штрафів на працюючих і розгляд скарг трудящих»³⁶. Органам прокуратури було запропоновано посилити нагляд за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади. Протест прокурора на виявлені незаконні акти підлягав розгляду в 15-денний термін. Якщо за цей період протест не було розглянуто, то дія опротестованого акта припинялася до розгляду протесту. У подальшому створення обласних органів прокуратури супроводжувалося перебудовою як обласного, так і центрального апарату, а також його функціональної діяльності щодо найважливіших галузей державної, господарського і культурного будівництва.

Традиційний поділ прокурорського нагляду на два – адміністративний і судовий – було відкинуто. Уся діяльність з нагляду за законністю, у тому числі по скаргах, була розподілена між численними секторами центрального, обласного і міського апарату прокуратури.

Наступна перебудова апарату прокуратури за виробничо-галузевим принципом³⁷, а потім знову за основними галузями нагляду³⁸ не сприяла подальшому удосконаленню методів прокурорської роботи, у тому числі зі скаргами. Зниження активності зумовило появу Постанови ЦВК СРСР від 14 грудня 1935 р. «Про стан справ із розбором скарг трудящих»³⁹ і Постанови комісії радянського контролю при РНК СРСР «Про розгляд скарг трудящих»⁴⁰. У зазначених актах було звернено увагу всіх радянських органів, у тому числі й у республіках, на важливість швидкого і правильного розгляду та вирішення скарг. Прокуратура СРСР 3 червня 1936 р. видала циркуляр, яким було зобов'язано всі прокуратури республік, у тому числі УСРР, організувати відділи і бюро скарг⁴¹, що й було виконано.

Як уже зазначалося, наслідком величезної розрухи, безробіття, голоду і масових епідемій в Україні була поява десятків тисяч безпритульних дітей, які у подальшому поповнювали лави злочинців-професіоналів. Прокуратура УСРР брала безпосередню участь у перевихованні і виправленні неповнолітніх правопорушників, разом з іншими органами здійснювала нагляд за діяльністю комісій у справах неповнолітніх. Постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 31 травня 1935 р. «Про ліквідацію безпритульності і бездоглядності»⁴² було рекомендовано ліквідувати комісії у справах неповнолітніх правопорушників при відділах народної освіти. Щоб виконати це розпорядження, Постанова ВУЦВК і РНК від 4 серпня 1935 р. «Про зміни законодавства

УСРР у зв'язку з заходами щодо ліквідації дитячої безпритульності і бездоглядності»⁴³ законодавство, яке діяло раніше, скасувала, а комісії ліквідувала. Розслідування і розгляд справ про злочини неповнолітніх, застосування до правопорушників заходів соціального захисту як судово-виправного, так і медико-педагогічного характеру було віднесено до компетенції слідчо-судових органів. Прокурорський нагляд здійснювався відповідно до загальних положень. Прокуратура УСРР вжила екстремальних заходів щодо ліквідації нічліжних будинків (притонів), у яких збиралися неповнолітні, тому що вони були осередками моральної шкоди⁴⁴. Завдяки прокурорському нагляду успішно виконувалася необхідна робота з нагляду за відповідними структурами, існувала тісна співпраця з органами медико-педагогічного виховання⁴⁵.

Нагадаємо, що Всеукраїнську надзвичайну комісію, яка також деякий час займалася боротьбою зі злочинністю серед неповнолітніх, у 1922 році було скасовано і утворено Державне політичне управління, яке стало її прямим правонаступником⁴⁶. Пізніше Постановою ЦВК СРСР від 10 липня 1934 р.⁴⁷ у складі Верховного Суду СРСР, верховних судів союзних, головних судів автономних республік, крайових і обласних судів були засновані спеціальні колегії для розгляду справ про державні злочини. В Україні замість надзвичайних сесій Верховного і окружних (міжрайонних, обласних) судів були створені спецколегії, які діяли в складі голови і двох членів суду. Вони були ліквідовані лише Законом «Про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік» від 16 серпня 1933 р. Генеральному прокурору УСРР надавалося право опротестовувати вироки спецколегій у Президію або Пленум Верховного Суду УСРР. Проте цим правом він користувався дуже рідко, побоюючись за своє життя.

Зазначеною постановою було утворено загальносоюзний Народний комісаріат внутрішніх справ⁴⁸. Об'єднане державне політичне управління було внесене до його складу як відділ. На Народний комісаріат внутрішніх справ покладалися функції щодо забезпечення революційного порядку і державної безпеки, охорони соціалістичної власності, запису актів цивільного стану і прикордонної охорони. Одночасно зі створенням НКВС СРСР 10 липня 1934 р. була прийнята Постанова ЦВК СРСР «Про розгляд справ про злочини, що розслідувались Народним Комісаріатом Внутрішніх Справ СРСР та його місцевими органами»⁴⁹, яка встановила підслідність для НКВС СРСР і його місцевих органів. Для розгляду протестів прокурорів на постанови Пленумів

і Президій Верховних Судів союзних республік, а також протестів на вироки, рішення і ухвали колегій Верховного Суду СРСР в ньому була заснована Судово-наглядова колегія в складі Голови Верховного Суду і двох його заступників з правом безпосереднього скасування або зміни постанов, ухвал, рішень і вироків Верховних Судів союзних республік і колегій Верховного Суду СРСР.

Розгляд справ на колегії проводився при обов'язковій участі Прокурора СРСР або його заступника. Постанови колегії могли бути опротестовані в Пленум Верховного Суду або в Президію ЦВК СРСР. Проте цим правом прокурори користувалися все менше, побоюючись репресій, які в тоталітарному СРСР вже набували поширення (див. Розділ VII).

Так, 5 листопада 1934 р. при НКВС СРСР була створена Особлива нарада під головуванням наркома у складі його заступників, начальника Головного управління робітничо-селянської міліції, уповноваженого НКВС СРСР тієї союзної республіки, на території якої виникла справа, а також народного комісара внутрішніх справ цієї союзної республіки. До компетенції Особливої наради було віднесено розгляд справ про визнання особи суспільно небезпечною і у випадку такого визнання – застосування слідчих заходів соціального захисту: а) заслання під негласний нагляд у місця, перелік яких встановлювався НКВС СРСР, на термін до 5 років; б) вислання під гласний нагляд із заборону прожити в столицях, великих містах і промислових центрах на такий же термін; в) ув'язнення у виправно-трудові табори на термін до 5 років; г) вислання за межі СРСР іноземних підданих.

У засіданнях Особливої наради обов'язково повинен був брати участь Прокурор СРСР або його заступник, які мали право опротестовувати її постанови в Президію ЦВК СРСР. У такому випадку виконання постанови призупинялося до прийняття рішення ЦВК СРСР.

З аналогічними правами і повноваженнями створили Особливу нараду при НКВС УСРР і «трійки» при обласних управліннях НКВС. Прокурорський нагляд за їх діяльністю повинен був здійснюватися на загальних підставах, але в більшості випадків думку прокурора «трійки» просто ігнорували. Також слід зазначити, що в засіданні «трійки» брали участь не всі прокурори, а тільки ті, що пройшли спецпідготовку. У Прокуратурі СРСР Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1936 р. «Про структуру Прокуратури СРСР»⁵⁰ створили відділ зі спецсправ. Цей структурний підрозділ був і в прокуратурах на місцях.

Це зумовлювалося тим, що майже до 1960-х років в СРСР в теорії і на практиці панувала думка про те, що після соціалістичної революції і до відмирання держави взагалі не може бути ніякої іншої держави, крім диктатури пролетаріату з притаманними їй принципами, інститутами, нормами, методами і режимом здійснення політичної влади. Сталінська теза про загострення класової боротьби під час побудови соціалізму також спрямовувалась на те, щоб продовжити умови і ситуацію надзвичайного військово-революційного стану і тим самим від імені нібито триваючої революції підтвердити та продовжити «мандат» на надзвичайну владу очолюваної ним командно-політичної системи влади, необхідність відкинути нормальну логіку та потреби суспільного і державно-правового життя мирного часу і таким чином виправдати масові репресії, свавілля і беззаконня. Одночасно Сталін пропонував відмовитися від належних державно-юридичних форм, процедур, гарантій, що давало йому підстави для обґрунтування необхідності розгортання правопорушного законодавства, посилення надзвичайних антиправових структур і акцій, позасудових розправ та інших насильницьких заходів.

Тому вже у другій половині 1930-х років ситуація щодо прокуратури почала змінюватися. 1936 р. у колишньому СРСР прийняли нову Конституцію⁵¹, яка стала не стільки законом, скільки обіцянкою щасливого майбутнього та добрих намірів розбудови соціалізму. Відповідно до її вимог XIV Надзвичайний з'їзд Рад України 30 січня 1937 р. прийняв Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки (Основний Закон)⁵². Однак чогось нового в Конституції УРСР не було, вона майже повністю відтворювала Конституцію СРСР, її принципи, копіювала основні положення. У ній підкреслювалося, що органи прокуратури виконують свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підпорядковуючись лише Прокурору СРСР⁵³.

Прокурорський нагляд як самостійна форма державної діяльності виділявся вперше, і йому було присвячено розділ IX Конституції, який називався «Суд і прокуратура»⁵⁴. Основний Закон у ст. 112 уперше зафіксував, що «...вищий нагляд за точним виконанням законів усіма Народними Комісаріатами і підвідомчими їм установами, так само за окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснюється як Прокурором СРСР безпосередньо, так і через Прокурора УРСР. Закріплення в Конституції принципу незалежності органів прокуратури від будь-яких місцевих органів влади мало дуже важливе значення.

З прийняттям союзної Конституції та Основного Закону УРСР закінчився процес централізації і створення єдиної системи органів прокуратури на території колишнього Радянського Союзу. Конституція УРСР 1937 р. скасувала назву «Генеральний прокурор», ця посада стала називатись «Прокурор УРСР». Прокуратура республіки повністю підпорядковувалася Прокуратурі СРСР, у тому числі з кадрових питань. Так, «Генеральний прокурор СРСР призначав Прокурора УРСР та обласних прокурорів УРСР строком на 5 років, прокурорів міст і районів призначав Прокурор УРСР, але з обов'язковим повідомленням управління кадрів Прокуратури СРСР»⁵⁵.

Особливістю Конституції СРСР було те, що вона не містила програмних положень. Оцінюють її по-різному. Водночас за змістом, як вважають деякі дослідники, це дійсно була найдемократичніша Конституція у світі, але щодо форми, то вона практично не діяла, адже її перекреслили надзвичайні заходи, які запроваджував Й. Сталін під час свого правління. На практиці багато положень Конституції не були впроваджені⁵⁶. На жаль, ні Прокуратура СРСР, ні Прокуратура України в цей період не змогли забезпечити належного прокурорського нагляду за діяльністю правоохоронних органів. Прокурорський нагляд у цілому був суттєво обмеженим, а в галузі нагляду за діяльністю органів ОДПУ і виправно-трудових установ практично відсутній. Багато прокурорів, які відмовилися санкціонувати незаконні рішення органів ОДПУ, НКВС, у тому числі перший Прокурор СРСР І.О. Акулов та майже всі довоєнні прокурори УРСР, були репресовані⁵⁷.

Разом з тим деякі прокурори, які здійснювали нагляд за законністю попереднього слідства в органах НКВС, звикли до незаконних арештів, не вимагали від слідчих збирання доказів у кримінальних справах проти так званих «ворогів народу», «ворожих елементів», «шпигунів» і «зрадників», головним вважалось особисте зізнання. Сьогодні ні для кого не є секретом, що таке зізнання отримували силою.

Незважаючи на те що держава стогнала від репресій, голова РНК СРСР В. Молотов разом із секретарем ЦК ВКП(б) (прізвище не зазначено) 17 листопада 1938 р. видали секретного листа на ім'я наркомів внутрішніх справ, прокурорів союзних і автономних республік, керівників УНКВС і прокурорів країв і областей, начальників окружних, міських і районних відділів НКВС та прокурорів цих адміністративних одиниць, а також секретарів ЦК нацкомпартій, крайкомів, обкомів, окружкомів і райкомів

ВКП(б), в якому схвалювали діяльність слідчих НКВС і прокуратури. Зі змісту листа випливає, що всі репресії, незаконні арешти та інші порушення законності при проведенні попереднього слідства при сталінському режимі здійснювалися слідчими НКВС і прокуратури за згодою і під керівництвом партійних органів⁵⁸. Лист починається зі слів (правопис, орфографію та стиль збережено. – *Прим. авт.*): «РНК СРСР і ЦК ВКП(б) відзначають, що за 1937–1938 рр. під керівництвом партії органи НКВС виконали велику роботу з розгрому ворогів народу і очистили СРСР від численних шпигунських, терористичних, диверсійних і шкідницьких кадрів з троцькістів, бухарінців, есерів, меншовиків, буржуазних націоналістів, білогвардійців, куркулів та злочинців, що були серйозною опорою іноземних розвідок в СРСР і, особливо, розвідок Японії, Німеччини, Польщі, Англії і Франції. Одночасно органами НКВС виконана велика робота також і з розгрому шпигунсько-диверсійної агентури іноземних розвідок, що пробралися до СРСР у великій кількості через кордон під виглядом так званих політемігрантів і перебіжчиків з поляків, румунів, фінів, німців, латишів, естонців, харбінців та ін.»⁵⁹

Але цього виявилось мало, і Молотов ставить чергове завдання: «...не слід вважати, що на цьому справа очищення СРСР від шпигунів, шкідників, терористів і диверсантів закінчена. Завдання тепер полягає в тому, щоб, продовжуючи і надалі нещадну боротьбу зі всіма ворогами СРСР, організувати цю боротьбу за допомогою досконаліших і надійніших методів. Це тим більше необхідно, що ...вороги народу і шпигуни іноземних розвідок, які пробралися до органів НКВС як в центрі, так і на місцях, продовжуючи вести свою підривну роботу, прагнули всіляко заплутати слідчі і агентурні справи, свідомо перекручували радянські закони, робили масові і необґрунтовані арешти, у той же час рятуючи від розгрому своїх спільників, особливо тих, що засіли в органах НКВС»⁶⁰.

Далі Молотов дорікає керівникам НКВС і прокуратури, що слабо ведеться агентурно-інформаційна робота щодо виявлення зазначених осіб, що вони в основному виконують доведений їм ліміт «для проведення масових арештів і використовують спрощений порядок розслідування. А органи прокуратури свою роботу вбачають лише в реєстрації слідчих матеріалів і фактично узаконюють порушення, які мають місце при розслідуванні кримінальних справ слідчими НКВС». Далі він робить висновок, що порушення стали можливими лише тому, що «вороги народу, які пробралися до органів НКВС та прокуратури, будь-якими засобами

намагалися відірвати роботу органів НКВС і прокуратури від партійних органів, вийти з-під партійного контролю і керівництва». Тобто він визнає, що всі порушення революційної законності мали місце і допускалися за згодою партійних органів. Для вирішення проблем він пропонує «погодження на арешти проводити строго відповідно до Постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 17 липня 1935 р., а органи прокуратури повинні здійснювати за цим нагляд». Щоб прокурори були більш поступливими, усі прокурори, які здійснюватимуть нагляд за слідством, що проводиться органами НКВС, повинні затверджуватися ЦК ВКП(б) за поданням відповідних обкомів, крайкомів, ЦК нацкомпартій і прокуратури СРСР. Прокурору СРСР Вишинському було доручено підібрати з працівників центрального апарату політично перевірених прокурорів, що здійснюватимуть нагляд за слідством і центральним апаратом НКВС, для затвердження їх кандидатур в ЦК ВКП(б). Далі В. Молотов пише: «Визнаючи особливе значення правильної організації слідчої роботи органів НКВС, зобов'язати НКВС СРСР забезпечити призначення слідчими в центрі і на місцях кращих та таких, які найбільш перевірені політично і зарекомендували себе на роботі, кваліфікованих членів партії.»⁶¹ Виходячи зі змісту цього листа, про яку незалежність органів прокуратури чи НКВС можна вести мову? Тут запрошується висновок, що всі ті порушення законності, що були в СРСР до самої смерті Й. Сталіна, допускались з відома партійного керівництва.

У роки найбільшого розгулу сталінських репресій ні в органах безпеки, ні в органах прокуратури і НКВС фактично не було юристів. Тільки в 1937 році склад слідчих цих установ змінився двічі. На роботу запрошували осіб, які виконували не вимоги закону, а накази керівництва. Брати участь у судових процесах вони могли тільки як обвинувачі, наприклад, як колишній міністр юстиції Криленко. Це закономірно, тому що тоталітарній, диктаторській владі грамотні юристи були не потрібні. Плести юридичне мереживо Й. Сталін довіряв професіоналам від демагогії, таким, як А. Вишинський, який у пам'яті багатьох залишився не як академік, лауреат Сталінської премії, ректор МДУ або дипломат, а як прокурор СРСР, що створив теорію судових доказів, за допомогою якої зобов'язував обвинувачених доводити свою невинуватість. Він також запровадив таке поняття, як «член сім'ї зрадника батьківщини», що дозволяло слідчим взагалі не обтяжувати себе збиранням доказів. Однак Вишинський писав, що з «цариною доказів» треба поводитися обережно, тому що

було б помилкою надавати поясненням обвинувачених чи підсудних великого значення, пояснюючи це тим, що в минулому зізнання могли бути добуті у них тортурами⁶². Судовий процес «по Вишинському» – це спектакль, який потрібно було поставити з розмахом, щоб усі присутні повірили. Такі судові спектаклі він влаштував у справах «антирадянського троцькістського центру»⁶³, «антирадянського правотроцькістського блоку»⁶⁴. Сталін любив такі процеси, тому що вони збуджували в людях низькі почуття, які ще збереглися з часів революції і громадянської війни, – страх і злість. Більш детально питання масових репресій досліджувались у VII розділі.

Дослідники до цього часу не можуть дійти спільної думки про те, чому прийняття Основного Закону держави не тільки не зупинило безладдя та свавілля, а, навпаки, було ефективним прикриттям для них, дозволяючи мучити і вбивати невинних людей та вихваляти «сталінський закон».

Незважаючи на це, і після XX з'їзду КПРС про Конституцію 1936 р. М. Строгович писав: «Створений в СРСР соціалістичний лад був законодавчо закріплений у Конституції 1936 р., найважливіша особливість якої – послідовний і до кінця витриманий соціалістичний демократизм»⁶⁵.

Протягом 1937–1939 рр. в Україні відбулися суттєві зміни в адміністративно-територіальному устрої, що знайшли відображення і в структурі органів Прокуратури УРСР. Унаслідок розукрупнення Вінницької, Київської, Харківської та Одеської областей були створені Житомирська, Кам'янець-Подільська, Полтавська та Миколаївська області. У червні 1938 р. Донецьку область було поділено на дві окремі – Сталінську та Ворошиловградську. У січні 1939 р. були утворені Запорізька, Сумська та Кіровоградська області, а в листопаді цього ж р., після возз'єднання Західної України з УРСР, – Волинська, Станіславська, Львівська, Рівненська і Тернопільська області. Відповідно в усіх областях були створені обласні, міські і районні прокуратури. У серпні 1940 р. АМСРР стала Молдавською РСР, в ній створили власну прокуратуру, підпорядковану прокуратурі СРСР. На початку 1941 р. в Україні налічувалося 23 обласні та Старобільська окружна прокуратури.

З початком Великої Вітчизняної війни 22 червня 1941 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ «Про воєнний стан». Відповідно до п. 2 Указу в місцевостях, де було оголошено воєнний стан, «усі функції органів державної влади в галузі оборони, забезпечення громадського порядку і державної безпеки

належать військовим радам фронтів, армій, військових округів, а там, де немає військових рад, – вищому командуванню військових з'єднань»⁶⁶.

У цей час особливо актуальним став прокурорський нагляд за дотриманням законності. Роботу органів прокуратури перевели на воєнний лад, усе підпорядкували інтересам фронту та перемозі над ворогом. Таке завдання поставив Й. Сталін у своєму зверненні по радіо 3 липня 1941 р. Він запропонував «...організувати нещадну боротьбу з будь-якими дезорганізаторами тилу, дезертирами, панікерами, розповсюджувачами чуток, знищувати шпигунів, диверсантів, ворожих парашутистів, цим самим сприяти нашим винищувальним батальйонам. ...Потрібно негайно віддавати до суду Військового Трибуналу усіх тих, хто своїм панікерством і боягузством заважає справі оборони, незважаючи на осіб»⁶⁷. Ці вказівки стали програмою дій усіх військових і територіальних прокурорів, у тому числі в УРСР. На захопленій фашистами території відповідно до Указу від 22 червня 1941 р. діяльність органів прокуратури припинили. Прокуратуру УРСР зі скороченим штатом евакуювали у міста Саратов, Куйбишев та Москву⁶⁸.

Роки Великої Вітчизняної війни для Прокуратури УРСР, як і для всього народу України, стали часом грізних випробувань. Із оголошенням воєнного стану на території республіки розширилася мережа військової прокуратури.

У місцях, оголошених у стані війни (у тому числі й в Україні), органам влади надавалося право залучати населення до трудової повинності; вилучати транспортні засоби та інше необхідне для потреб оборони майно як державних, громадянських, кооперативних підприємств та організацій, так і окремих громадян; регулювати роботу підприємств торгівлі; виселяти в адміністративному порядку за межі місцевості, оголошеної у стані війни.

За невиконання розпоряджень і наказів військової влади, зазначалося в Указі від 22 червня 1941 р., а також за злочини, вчинені в місцевостях, оголошених у стані війни, винуваті підлягали кримінальній відповідальності відповідно до законів воєнного часу.

Стаття 7 Указу розширила і підслідність органів військової прокуратури та підсудність військових трибуналів. Це значно збільшило кількість кримінальних справ, порушених військовими прокурорами.

Усі обласні, міські та районні прокуратори прифронтової смуги воєнізували, а через якийсь час на воєнний стан перевели і всі структурні підрозділи Прокуратури республіки.

Для перемоги над ворогом у Великій Вітчизняній війні необхідний був суворий правопорядок у державі. Умови воєнного стану як в Україні, так і в цілому в СРСР вимагали більш чіткого виконання законів, зміцнення державної і військової дисципліни, посилення боротьби зі злочинами. Захищати рубежі Батьківщини пішло багато прокурорсько-слідчих працівників. На їх місця приходили нові некваліфіковані кадри, в основному жінки. Проте, незважаючи на це, вони вели безкомпромісну боротьбу з тими, хто, використовуючи тяжкі умови війни, чинив грабежі, розбої та ін.

У червні 1941 р. на території Київського особливого військового округу (КОВО) знаходилося близько 120 військових прокуратур, значну частину яких утворили відповідно до планів командування порівняно недавно, починаючи з травня 1939 р. Питання формування нових прокуратур напередодні війни постійно перебувало в полі зору військового прокурора округу дивізійного юриста В.І. Носова. На керівні оперативні посади після тривалих пошуків та прискіпливої перевірки призначали спеціалістів, які мали юридичну освіту та практичний досвід роботи в органах юстиції.

Багато з них згодом проявило себе з найкращого боку, стали добре знайомими в країні керівниками прокурорських органів. Так, призваний із запасу восени 1939 р. А.Г. Горний після стажування при військовій прокуратурі колишнього 37-го стрілецького корпусу був призначений військовим слідчим, а згодом – військовим прокурором дивізії, армії, фронту, округу і, нарешті, у званні генерал-полковника, – головним військовим прокурором Радянської Армії. Колишній батальйонний комісар М. Ніколаєв під час війни став військовим прокурором з'єднання авіації далекої дії, генерал-майором юстиції. Працівник канцелярії військової прокуратури Київського гарнізону М. Пастушенко в грізні роки Великої Вітчизняної дослужився до звання генерал-майора юстиції та посади військового прокурора округу.

Б.М. Бабія, як і багатьох інших, призвали із запасу. Незабаром він став помічником прокурора округу та фронту, прокурором відділу Головної військової прокуратури Червоної Армії, заступником військового прокурора армії та фронту. Після звільнення в запас став науковим працівником – академіком АН УРСР, заслуженим діячем науки і техніки УРСР, директором Інституту держави та права, членом президії АН УРСР.

Рядовому стрілецького полку КОВО Д.Ю. Юровському під час війни присвоїли звання капітана та призначили на посаду

слідчого корпусу, згодом – армії та округу. У складі державної надзвичайної комісії він брав участь у розслідуванні злодіянь фашистських загарбників у таборах смерті. У мирний час працював на відповідальній посаді у Верховному Суді УРСР.

До війни Михайло Павлов був слідчим військової прокуратури дивізії. У Велику Вітчизняну – слідчий прокуратури дивізії, яка діяла на фронті; командир партизанського загону; слідчий військових прокуратур армії та фронту. Після війни генерал-майор юстиції Михайло Павлов – прокурор Київського військового округу, заслужений юрист УРСР.

Коли почалася війна, Олександр Крижавчанин, навчався на II курсі Військово-юридичної академії Червоної Армії (до навчання в академії був військовим слідчим, помічником військового прокурора округу). У червні 1941 р. він залишив навчання і попросився на фронт. Його, атестованого на військового прокурора армії, призначили військовим прокурором 282-ї стрілецької дивізії (через поспішність, з якою в перші дні війни комплектували підрозділи).

Багатьом військовим – як рядовим, так і офіцерам, у тому числі вищим – під час війни зберіг О. Крижавчанин не тільки посади, звання, а траплялося, й ...життя. Один тільки приклад.

Свою провину за прорахунки в проведенні операцій у початковий період Курської битви командування 61-ї армії та Брянського фронту звернуло на командира 20-го танкового корпусу генерал-лейтенанта танкових військ І.Г. Лазарева. Його звільнили від командування корпусом, а військовому прокуророві фронту полковнику юстиції Рогинцю доручили притягнути генерала Лазарева до кримінальної відповідальності (покарання за умов воєнного часу могло бути дуже суворим. – *Прим. авт.*).

Полковник юстиції Рогинець передоручив цю справу підполковнику юстиції О. Крижавчанину, хоча той і відмовлявся, мотивуючи тим, що стосовно командира свого корпусу не має права порушувати справу та проводити слідство. Проте наказ є наказ, і підлеглому довелося виконувати вказівку старшого за званням і посадою.

Крижавчанин, який завжди під час бойових дій перебував на командному пункті корпусу та був у курсі всіх подій, не бачив вини Лазарева. А тому військовій прокуратурі фронту подав мотивовану доповідну записку, у якій категорично зазначив: ніякого невиконання бойового наказу з боку командира 20-го танкового корпусу генерал-лейтенанта танкових військ І.Г. Лазарева не було!

Військовий прокурор Брянського фронту Рогинець таки змушений був змиритись із категоричною думкою підлеглого, та й зауважень Крижавчанину не зробив.

Щоби добитися справедливості у всьому (поновленні на посаді командира корпусу), генерал Лазарев відбув до Москви. У столиці йому вдалося зустрітись з Й. Сталіним. Верховний Головнокомандуючий у діях генерала Лазарева жодних порушень не виявив, а тому відмінив наказ командуючого Брянського фронту про відсторонення Лазарева від командування корпусом...

Важкими дорогами війни пройшов і гвардії полковник юстиції Андрій Олексійович Кондратьєв.

У 1937 році він закінчив Московське військово училище ім. ВЦВК. Був на посаді помічника військового прокурора військ НКВС Приволзького військового округу. Коли почалася Велика Вітчизняна, навчався на першому курсі Військово-юридичної академії (м. Москва).

З перших днів війни – на фронті. Обіймав посаду військового прокурора дивізії, а в жовтні 1943 р. його призначили помічником військового прокурора 1-го Українського фронту.

Дивізії, у яких А. Кондратьєву довелося бути військовим прокурором, звільняли від ворога Сумську, Чернігівську та інші області України. Він багато зробив для відбудови зруйнованих війною в цих областях колгоспів і радгоспів.

Прикладом для наслідування для молодшої порослі прокурорсько-слідчих працівників України стало і життя ветерана війни полковника юстиції О.П. Кирилюка.

1939 року його, старшого керівника з політичної підготовки (російською скорочено – «политрука». – *Прим. авт.*), призначили помічником військового округу з кадрових питань. На цій посаді він і зустрів війну.

Захищаючи населені пункти України від ворога, що наступав, О.П. Кирилюку разом з іншими товаришами-прокурорами після запеклих боїв все ж таки доводилося відступати. Багато з прокурорів тоді загинуло смертю хоробрих. А ті, які залишилися живими, через два роки повернулися до берегів Дніпра, щоб вже звідси безутримно гнати ворога до Берліна.

...Протягом майже двох місяців оборони Києва військова прокуратура Південно-Західного фронту дислокувалася у Броварах, розміщуючись спочатку в школі, а потім у лісі. Весь цей час – і вночі, і вдень – прокурорів обстрілювала та бомбила ворожа авіація.

А 8 вересня 1941 р. за вказівкою прокурора А.А. Лапкіна його заступник К.Є. Тищенко та помічник А.П. Кирилюк

прибули у військову прокуратуру Київського гарнізону для надання допомоги в знищенні ворожих диверсантів, у боротьбі з дезертирством та мародерством у військах.

З безперервними боями, без запасів зброї і продуктів, працівники прокуратури виходили з оточення. Віддані своїй Батьківщині та військовій присязі, вони вистояли. На жаль, багато з них полягло смертю хоробрих. Серед них: бригадні воєнні юристи А.А. Лапкін, Л.М. Калугін, Є.К. Тищенко, воєнні юристи: 1-го рангу – А.І. Ольша, 2-го рангу – Г.А. Айзенберг, 3-го рангу – С.П. Гриценевич, М.В. Маслов, Я.К. Ходаровський, воєнний юрист І. Будницький та багато інших. Під час наступу на Харків (травень 1942 р.), перебуваючи на передовій та виконуючи свої службові обов'язки, загинув кращий слідчий прокуратури О.Р. Рябченко.

Після значних втрат у військову прокуратуру Південно-Західного фронту прибуло поповнення. Прокурори, які вийшли з оточення (А.П. Кирилюк, Б.М. Бабій, В.А. Коротчин, А.Ф.Баринів та ін.) були призначені на свої посади. Військову прокуратуру фронту очолив колишній Прокурор УРСР Л.І. Яченін. Його заступниками призначили М.Ф. Бебченка (колишній нарком юстиції УРСР), Я. В. Савіна. Помічниками військового прокурора Південно-Західного фронту, окрім названих вище прокурорів, стали М.І. Брон, О.О. Жарич, С.Л. Коган та Р.С. Белкін; військовим слідчим – В.В. Краснов. У канцелярії посади полеглих зайняли Л. Богданова, А.В. Римар, Л.І. Купраш, Д.А. Луганська, В.М. Сурпін (ад'ютант військового прокурора), Є.С. Шелкова.

Військові прокуратури Південно-Західного фронту, армій, корпусів і дивізій у складних умовах початкового етапу війни виконали величезний обсяг роботи. Прокурори завжди перебували в передових частинах, надавали командуванню всебічну допомогу у виконанні бойових завдань. Прикладом цього можуть стати військові прокуратури 5 та 6 армій, війська яких перші в прикордонних західних районах прийняли на себе удари гітлерівців.

Великий внесок у зміцнення військової дисципліни та правопорядку в частинах посилення, боротьби з ворожою агентурою та розкрадачами народного майна зробили і військові прокурори прифронтових гарнізонів.

Прокурори України, які працювали в прифронтовій смузі, залишились у підпорядкуванні Прокурора УРСР. Вони здійснювали свої функції в тісній взаємодії із військовою прокуратурою.

Відповідно до наказу Прокурора СРСР від 27 серпня 1942 р. апарат Прокуратури республіки реорганізували в оперативну групу Прокуратури УРСР. Переважну більшість прокурорів призвали до лав Червоної Армії та евакуювали. Та частина українських прокурорів, яка не була призвана на фронт, продовжила роботу в органах Прокуратури СРСР, РРФСР та інших радянських республік.

За зразкове виконання бойових завдань командування на фронті боротьби з німецько-фашистськими загарбниками, проявлені при цьому доблесть та мужність майже всі працівники військових прокуратур були нагороджені орденами та медалями СРСР і зарубіжних країн.

Багато з прокурорів не дожило до щасливого дня Перемоги. Серед них:

Бондаренко А.Я. Кошляк С.Н. Новиков М.М.
 Бородавченко Ф.П. Кошелів О.Г. Попов В.В.
 Беляєвський П.Т. Кочемазов В.П. Повитко Г.П.
 Будник П.Є. Косинський Д.Д. Сенкевич Ю.Ф.
 Бортник Е.П. Кагарлицький О. Свистун М.О.
 Вакуленко П.М. Котомкін О.Г. Сталіненко В.І.
 Веринський І.А. Лисенко А.Н. Токгауз М.Б.
 Головін М.С. Миронов П.М. Чайковський О.Ф.
 Горбач С.С. Мацетанюк І.І. Чинчик В.У.
 Ганяйло І.П. Мілов П.Т. Чувпило Б.С.
 Дорошенко А.Я. Мілокум К.А. Чикинда Д.С.
 Давиденко Г.А. Недевиченко М.М. Щербаков Є.І.

та сотні, сотні інших героїв Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років. Світла їм пам'ять!

Внесок працівників прокуратури в перемогу над ворогом був високо оцінений партією і радянським урядом. За видатні заслуги у зміцненні соціалістичної законності і правопорядку 26 березня 1945 р. урядовими нагородами СРСР було нагороджено 711 прокурорів і слідчих. Сьогодні майже в усіх прокуратурах України є пам'ятні дошки на честь загиблих працівників прокуратури та осіб, які безпосередньо брали участь у бойових діях.

Постанови Державного комітету оборони СРСР мали велику силу, тому що практично вирішували важливе питання обороноздатності держави. Зважаючи на це, нагляд за точним виконанням постанов, які стосувалися правил поведінки громадян, забезпечення громадського порядку, боротьби із злочинами, були важливим напрямком у діяльності органів прокуратури. Крім того, зверталась увага на порушників трудової дисципліни, які у

воєнних умовах були особливо небезпечними. Забезпечення виконання законів про трудову дисципліну, рішуче припинення випадків прогулів і самовільного залишення робочого місця на підприємстві – це були важливі завдання для прокуратури та суду. Для таких випадків були прийняті спеціальні закони, наприклад Укази Президії Верховної Ради СРСР від 26 червня 1940 р. і 26 грудня 1941 р., які передбачали відповідальність за прогул і самовільне залишення роботи.

Боротьба з розкраданням соціалістичної власності і спекуляцією взагалі була основною функцією органів прокуратури, а під час війни вона набула особливо великого значення. Органи прокуратури мали фактично безмежні права, вони не тільки притягали винних до кримінальної відповідальності, а й вели активний розшук украдених продуктів і промтоварів, вживали всіх необхідних заходів для забезпечення інтересів держави і повного відшкодування збитків. Також органи прокуратури проводили значну роботу з охорони прав захисників Вітчизни та їх сімей, у тому числі із застосування пільг по сільгосподатку, при наданні житла тощо.

У районах, що були звільнені від фашистів, прокуратура разом із партійними та радянськими органами відновлювала радянську законність, повертала свійську худобу, яку бандити забрали в громадян. 1943 року транспортна прокуратура була воєнізована, тому велику увагу вона приділяла зміцненню військової дисципліни, попередженню аварій і катастроф та охороні соціалістичної власності. На звільненій території прокурори здійснювали нагляд за точним виконанням законів місцевими органами, вживали заходів щодо усунення виявлених порушень закону і невідповідності окремих постанов законам і розпорядженням центральної влади.

Діючі війська обслуговувалися створеними військовими прокуратурами фронтів. Їм підпорядковувалися військові прокуратури армій, корпусів і дивізій. Слід зазначити, що й у тилкових районах діяли військові прокуратури гарнізонів та з'єднань. Прокурори виконували свої обов'язки з ризиком для життя. Батьківщина високо оцінила їх роботу зі зміцнення законності у військах, що впливало на обороноздатність держави. За бойові заслуги, особисту хоробрість і гідність, виявлені в роки війни, понад 1800 військових прокурорів і слідчих УРСР нагороджено бойовими орденами та медалями⁶⁹.

Після розгрому фашистської Німеччини та імперіалістичної Японії Радянський Союз почав виконувати запропонований Ста-

ліним п'ятирічний план. У нових умовах післявоєнного часу партія і уряд стали вимагати від органів прокуратури більш ефективного здійснення нагляду за виконанням законів і рішучої боротьби зі злочинністю. На першій сесії ВР СРСР другого скликання 19 березня 1946 р. було прийнято постанову про присвоєння Прокурору СРСР найменування Генеральний прокурор СРСР⁷⁰. Це було зроблено для того, щоб, по-перше, підвищити авторитет і відповідальність Генерального прокурора СРСР і органів прокуратури в цілому, по-друге, цей закон підтверджував принцип централізації керівництва усіх прокурорів у державі, по-третє, він підкреслював повну незалежність прокурорів при виконанні ними своїх службових обов'язків на місцях. Дія деяких законів воєнного періоду була припинена. Основою всього нагляду за точним виконанням законів був нагляд за точним виконанням сталінської Конституції СРСР.

Наказом № 128 від 17 липня 1946 р. «Про посилення нагляду за точним виконанням законів» Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів усіх рівнів посилити загальний нагляд на місцях. Виконуючи наказ Генерального прокурора, Прокурор УРСР, у свою чергу, доручив підлеглим прокурорам передбачити в планах такі актуальні на той час питання:

- а) нагляд за точним виконанням законів міністерствами, відомствами, облвиконкомами, республіканськими і обласними органами та установами, а також міжрайвиконкомами;
- б) нагляд за точним виконанням законів, що захищають права військовослужбовців і членів їх сімей, звільнених у запас військових;
- в) рішучу боротьбу з адмініструванням, незаконними діями, незаконними мобілізаціями на різні роботи та іншими порушеннями прав громадян, а також з тяганиною при розгляді їх заяв і скарг;
- г) боротьбу з розкраданням соціалістичної власності;
- д) нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці і техніку безпеки;
- е) нагляд за дотриманням статуту сільськогосподарської артілі⁷¹.

Одночасно прокурорів УРСР попереджували, що якщо вони проявлятимуть нерішучість і безпринципність, то будуть звільнені з роботи. Від них вимагалася неухильне виконання ст. 117 Конституції СРСР і ст. 116 Основного Закону УРСР⁷².

Суворо централізація прокуратури, заснована на безпосередньому підпорядкуванні прокурора нижчого рівня прокурору вищого рівня, а всіх працівників органів прокуратури, у тому

числі військових і транспортних, Генеральному прокурору СРСР, створила усі умови для чіткої організації такого нагляду і виконання його вимог. Відповідно до ст. 112 Конституції УРСР вищій нагляд за точним виконанням законів на території УРСР мав право здійснювати і Генеральний прокурор, і Прокурор України⁷³, який мав конституційну можливість вимагати єдиної соціалістичної законності. Однак проведене дослідження показало, що прокурори залежали як від партійних органів, тому що самі були членами партії, так і від рад депутатів трудящих, з якими повинні були погоджувати деякі питання своєї діяльності.

У доповіді, присвяченій 25-річчю радянської прокуратури, колишній нарком юстиції РРФСР К. Горшенін відзначав, що органи прокуратури, хоча й мали деякі недоліки, провели велику роботу в післявоєнний період щодо посилення прокурорського нагляду за точним виконанням законів і добилися усунення значної кількості порушень законів, яких припустилися місцеві органи, посадові особи, працівники міністерств і їх органи⁷⁴. Прокуратура УРСР властивими лише для неї специфічними методами повинна була сприяти виконанню завдань п'ятирічного плану відбудови і розвитку народного господарства СРСР на 1946–1950 рр., який прийняла перша сесія Верховної Ради СРСР у березні 1946 р. Виходячи з цього, перед прокуратурою були поставлені завдання, пов'язані з посиленням боротьби з безгосподарністю, розбазарюванням промислових і продовольчих товарів, з випуском бракованої і некомплектної продукції, порушеннями законів про трудову дисципліну. Більш рішуче повинна була проводитися боротьба з крадіжками народного добра і соціалістичної власності. Після війни деякі прокурори послабили наступ на порушників трудової дисципліни, що було відзначено на лютневому пленумі ЦК ВКП(б) 1947 р.⁷⁵

Органи прокуратури УРСР усією своєю діяльністю сприяли виконанню завдань щодо піднесення сільського господарства. Вони здійснювали нагляд за точним виконанням Статуту сільгоспартілі, через прокурорський нагляд боролися з порушеннями колгоспної демократії і Указу Президії Верховної Ради СРСР від 15 квітня 1942 р. «Про обов'язковий мінімум трудоднів для колгоспників», з крадіжками колгоспної власності, у тому числі паливно-мастильних матеріалів, розукомплектуванням техніки, падежем худоби. Партійні органи вимагали від прокурорів постійного нагляду за виконанням законів про поставку державі сільськогосподарської продукції. Особливо активно цю роботу проводили прокурори Харківської і Полтавської областей.

Усі зазначені завдання органи прокуратури повинні були вирішувати одночасно як по лінії загального нагляду, так і розслідуючи кримінальні справи з конкретних фактів порушення законів, а також за допомогою інших заходів прокурорської діяльності. Одночасно прокуратура УРСР вимагала від підлеглих суворого застосування законів до порушників, постійно навчала прокурорсько-слідчі кадри вмінню правильно застосовувати закони. Так, у травні 1946 р. на базі прокуратури України провели союзний семінар. Відкрив його в.о. Прокурора УРСР П.Х. Нощенко.

На семінарі відзначалося, що при підготовці постанов про притягнення до дисциплінарної відповідальності деякі працівники прокуратури не точно застосовують закон⁷⁶. Характеризуючи проведену роботу органів прокуратури з нагляду за правильним застосуванням законів судом, Прокурор УРСР Р.А. Руденко зазначав, що нормальним способом виправлення помилок є касаційний протест прокурора, поданий в установлений законом термін. Наглядовий порядок – це винятковий порядок виправлення вироків і рішень. Тому саме цим пояснюється те, що Закон «Про судоустрій», прийнятий першою сесією ВР СРСР в 1938 р., надав права принесення протестів на вирoki і рішення суду в наглядovому порядку тільки чотирьом інстанціям – Генеральному прокурору СРСР, Голові Верховного Суду СРСР, прокурору союзної республіки і голові Верховного Суду союзної республіки⁷⁷.

Дійсно, прокурор як представник радянської держави, від імені якої він виступав, стояв на варті соціалістичної законності і повинен був використовувати всі свої права, щоб не допустити помилкового вироку або рішення. А якщо це мало місце, прокурор мав добиватися виправлення їх вищими судовими інстанціями. Звідси можна дійти висновку, що прокурор відповідав за стан судової роботи. У зв'язку з підвищенням вимог до прокурорсько-слідчих кадрів в органах прокуратури стали більше звертати увагу на їх підбір, розстановку і виховання.

У 1946 році в УРСР була посуха, не вистачало посівного матеріалу, але Й. Сталін у телеграмі від 10 травня 1946 р. заборонив Раді Міністрів УРСР і ЦК КП(б)У клопотати про додатковий відпуск насінневих позичок зерна⁷⁸, а прокуратурі щодо цього доручили посилити прокурорський нагляд. А в цей час люди голодували, скаржились у різні інстанції. Тільки з Київської області було направлено 3537 скарг з повідомленням, що люди голодують, немає ні хліба, ні картоплі. Такі листи МДБ УРСР

відстежувало і вилучало. Тодішній міністр МДБ УРСР С.Р. Савченко узагальнював їх і надавав інформацію ЦК КП(б)У⁷⁹.

Незважаючи на це, ЦК КП(б)У і Рада Міністрів УРСР 15 вересня 1947 р. прийняли секретну постанову про заходи щодо виконання директиви Й. Сталіна про посилення хлібозаготівель. Цією постановою до кожної області було доведено добове завдання з таким розрахунком, щоб до 1 жовтня виконати річний план хлібозаготівель. Голова РМ УРСР М.С. Хрущов та секретар ЦК КП(б)У Л. Каганович відрпортували Й. Сталіну, що план виконано на 103,5 відсотка достроково⁸⁰.

Прокурорському нагляду відвели не останню роль при виконанні зазначеної постанови. Пізніше працівники прокуратури здійснювали нагляд і за правильним виконанням вказівки Генерального прокурора СРСР № 13/132с від 20 липня 1954 р. про зняття деяких обмежень із спецпереселенців⁸¹.

Прокуратура проводила велику роботу з перегляду судових справ на колишніх військовослужбовців Радянської армії і флоту, які потрапили в полон в умовах бойової обстановки і безпідставно були засуджені, з метою їх реабілітації⁸².

Викладене вище свідчить про те, що більшовики створили прокуратуру як бойовий орган диктатури пролетаріату, який під керівництвом партії захищав радянський державний устрій від усіляких посягань. З часу свого заснування прокуратура майже постійно здійснювала вищий нагляд за дотриманням законності в діяльності радянських установ, підприємств та інших органів, про які ми вже писали. Однак всі завдання без належних кадрів виконати було неможливо. Більшовики це розуміли і вважали, що під час розбудови соціалізму в прокуратурі повинні працювати люди, віддані своїй справі, кришталево чисті, ініціативні, здатні «по-партійному» орієнтуватися в складних питаннях життя молодій державі і приймати рішення, спрямовані на зміцнення революційної законності. Як уже зазначалося, з моменту створення прокуратури в державі майже не було кваліфікованих юристів, які б відповідали вимогам більшовиків. Оскільки після утворення Прокуратури СРСР ще деякий час прокуратури союзних республік, у тому числі й УСРР, знаходились у підпорядкуванні Прокуратури СРСР і НКЮ УСРР, це дуже ускладнювало організацію роботи з добору, розстановки і виховання прокурорсько-слідчих кадрів. І лише після прийняття Постанови ЦВК і РНК СРСР від 20 червня 1936 р. «Про створення Народного Комісаріату Юстиції СРСР» прокуратури союзних республік, у тому числі й УСРР, були остаточно виведені зі складу

НКЮ. З цього часу організаційна структура органів прокуратури стала суворо централізованою.

Навесні 1934 р. була скликана I Всесоюзна нарада судово-прокурорських працівників, яка виробила конкретні вимоги до кандидатів на прокурорські посади. Так, на посаду районного прокурора повинні призначатися особи, які мають стаж слідчої або судової роботи. Якщо на цю посаду призначалися особи, які направлені партійними або радянськими органами та мають стаж громадської чи політичної роботи, вони повинні були протягом певного строку оволодіти слідчою справою або скласти (після навчання) слідчий мінімум.

На посаду прокурора прокуратури республіки призначалися особи, які мали стаж роботи не менше одного року, у тому числі обласним прокурором, його заступником або помічником.

На прокурорські посади обласної прокуратури призначалися особи, які мали стаж роботи не менше одного р., а на посаду помічника обласного прокурора – не менше трьох років.

Конституція СРСР 1936 р. завершила процес становлення прокуратури як суворо централізованої системи на чолі з Генеральним прокурором СРСР, який призначався Верховною Радою СРСР строком на сім років. Як вже було зазначено, за рішенням Верховної Ради СРСР з 1946 р. Прокурор СРСР став називатися Генеральним прокурором СРСР. Відповідно до статей 115 і 116 Конституції СРСР він призначав прокурорів союзних і автономних республік, країв та областей строком на 5 років, а прокурори округів, міст і районів призначалися прокурорами союзних республік на 5 років і обов'язково затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Такий централізований порядок призначення прокурорів з визначенням строків їх повноважень передбачав їх незалежність від місцевого впливу. Проте на практиці кандидати на прокурорські посади повинні були пройти співбесіду з керівником відповідного партійного органу й отримати його згоду на призначення.

Прокурор УРСР за допомогою прокуратури СРСР став безпосередньо впливати на добір, розстановку, виховання і навчання кадрів. Ці ж завдання виконували прокурорсько-слідчі наради, які проводилися прокуратурою УРСР, перевірки роботи з кадрами на місцях та організація заочного навчання працівників прокуратури.

Свого часу колишній прокурор УРСР Ф.К. Глух зазначив: «...завершення централізації прокуратури як єдиної системи створених в усіх районах України прокуратур, збільшення кількості

працівників, безумовно, сприяли поліпшенню діяльності прокуратури... Також поліпшилась і робота народних слідчих, тому що вони були звільнені від невластивого їм нагляду за органами дізнання»⁸³.

У 1937–1940 рр. на території Західної України додатково створили вісім областей. У зв'язку з цим нові прокуратури необхідно було комплектувати якісними кадрами, яких явно не вистачало. Тому з ініціативи партійних органів для роботи в прокуратуру висувалися працівники з партійних і радянських органів, які також повинні були підвищувати рівень своєї кваліфікації.

Слід погодитися з Ф.К. Глухом у тому, що якісний склад кадрів органів прокуратури суттєво змінився, але, на нашу думку, не на краще. На початку 1941 р. майже дві третини прокурорських працівників прокуратури УРСР мали стаж роботи до 2 років і лише 8 відсотків районних прокурорів мали вищу освіту. Подібне становище було і з слідчими⁸⁴. Щоб якось поліпшити ситуацію, прокурор УРСР створив у Києві тримісячні курси перепідготовки кадрів, а з молодими спеціалістами проводились 20-денні семінари, на яких надавалася практична допомога.

Під час відбудови зруйнованого війною народного господарства партія поставила перед прокуратурою нові завдання і вимагала їх виконання. Основним серед них була охорона державного і суспільного майна. Це знову потребувало від прокурора УРСР вжиття заходів щодо посилення ідейного загартування кадрів і поліпшення координації.

Слід пам'ятати, що війна позначилась і на кадрах органів прокуратури України. Як свідчить статистика тих років, наприкінці 1945 р. лише 12 відсотків працівників мали вищу освіту і майже 26 – працювали у прокуратурі менше року⁸⁵. Знову, як і раніше, кадрову політику взяла під свій контроль комуністична партія. У 1946 р. була прийнята Постанова ЦК ВКП(б) «Про розширення і покращання юридичної освіти в країні». ЦК зобов'язав партійні і радянські органи провести цю роботу на належному рівні, щоб протягом чотирьох-п'яти років кадри прокурорів республік, країв, областей, їх заступників, керівні і оперативні працівники крайових, обласних і республіканських прокуратур, районних прокурорів у містах республіканського і обласного підпорядкування, а також у великих промислових районах були укомплектовані працівниками з вищою юридичною освітою або мали щонайменше середню юридичну освіту. На виконання цих вимог влітку 1947 р. у Харкові на базі юридичного інституту були створені постійно діючі курси підвищення

кваліфікації для прокурорів і слідчих. Такі ж курси діяли в Москві і Ленінграді.

У перші повоєнні роки значну частину прийнятих до прокуратури працівників становили щойно демобілізовані з лав армії. Це були люди, які пройшли сувору школу війни, віддані справі партії, наприклад прокурор Печерського району м. Києва І. Литвиненко, слідчий Балаклійського району Харківської області І. Усенко, прокурор Комінтернівського району м. Харкова С. Цукренков та ін⁸⁶.

У 1945 р. серед прокурорів та слідчих членів і кандидатів у члени партії було майже 70 відсотків, а до 1947 р. – вже 81. Прокуратура УРСР направляла своїх працівників на навчання до Москви і Ленінграда за рознарядкою Прокуратури СРСР. На вимогу ЦК партії в Україні, як і в інших союзних республіках, оперативні працівники підвищували свій ідейний рівень, вивчаючи філософію та політичну економію. Усі вимоги до кадрів містилися в Положенні «Про прокурорський нагляд», яке передбачало, що прокурорами міст і районів можуть бути особи віком не молодше 25 років, а також ті, хто має не лише юридичну кваліфікацію, а й певний життєвий досвід.

Після смерті Й. Сталіна обстановка в державі поступово стала змінюватися. У 1953 році один з головних злочинців Л. Берія та його помічники були заарештовані, засуджені й розстріляні. Органи прокуратури стали активніше працювати з питань реабілітації незаконно репресованих. Уже червневий пленум ЦК КПРС у 1953 році проголосив курс на відбудову внутрішньопартійної демократії, припинення зловживань. Пленум ЦК Компартії України повністю підтримав це рішення⁸⁷.

У державі перебудовувалися не лише органи влади і управління, а й правоохоронні органи. Як уже зазначалося, насамперед вирішувалися питання зміцнення законності, змінювалась система загальних судів. Уже восени 1953 р. були ліквідовані такі знаряддя масових репресій, як трибунали військ НКВС, а пізніше й адміністративні органи, що незаконно привласнювали собі функції правосуддя – «особливі наради» при МВС СРСР і на місцях. У лютому 1957 р. були ліквідовані транспортні суди. Підвищувалась роль і розширювалися повноваження Верховного Суду, якому було надано право законодавчої ініціативи. В Україні реорганізація радянського суду була завершена наприкінці 1958 р. прийняттям «Основ законодавства про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік» та Закону «Про судоустрій УРСР» від 30 червня 1960 р.⁸⁸ Ці акти визначали завдання правосуддя, принципи організації та діяльності судових органів.

8.2. Прокуратура УРСР у період десталінізації і застою (поч. 1950-х – поч. 1980-х рр.)

Положення про прокуратуру СРСР 1933 р. регламентувало здійснення прокурорського нагляду майже 22 роки. За цей час в СРСР відбулися значні соціально-економічні зміни: була прийнята нова Конституція, одержана перемога у Великій Вітчизняній війні, інтенсивно проводилась повоєнна відбудова народного господарства, нарощувалися темпи соціально-культурного розвитку. Була виявлена і ліквідована злочинна група державних керівників на чолі з Л. Берією, яка тривалий час чинила в країні кривавий політичний терор. Тому положення про прокуратуру СРСР 1933 р. явно застаріло і вже не відповідало завданням подальшого зміцнення законності та правопорядку в державі. Прокуратура не могла залишатись осторонь від цієї роботи. У зв'язку з цим указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р. було затверджено нове Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР»⁸⁹, яке не тільки поновило демократичні принципи організації та діяльності прокуратури, а й розширило її права, врегулювало окремих ланок. За цим положенням на органи прокуратури покладался нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентувався центральній устрій прокуратури. Органи прокуратури на місцях здійснювали нагляд за законністю незалежно від місцевих органів влади і підпорядковувалися лише Генеральному прокурору. На нього покладался вищий нагляд за дотриманням законів усіма міністерствами і підвідомчими їм підприємствами та службовими особами, а також громадянами СРСР⁹⁰.

У положенні «Про прокурорський нагляд в СРСР» завдання та функції прокуратури з урахуванням більш ніж тридцятирічної її діяльності отримали подальший розвиток і уточнення. У статті 2 цього Положення зазначалося: «Вищий нагляд за точним виконанням має своїм завданням зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону від усіляких посягань:

- 1) закріпленого Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік суспільного і державного ладу СРСР, соціалістичної системи господарювання і соціалістичної власності;
- 2) політичних, трудових, житлових, інших особистих і майнових прав та інтересів громадян СРСР, що охороняються законом, гарантованих Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік;

- 3) прав та інтересів, що охороняються законом, державних установ, підприємств, колгоспів, кооперативних та інших громадських організацій»⁹¹.

У статті 3 положення визначалися функції радянської прокуратури, зокрема такі:

- 1) нагляд за точним виконанням законів всіма міністерствами і відомствами, підпорядкованими їм установами і підприємствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад депутатів трудящих, кооперативними та громадськими організаціями, а також нагляд за точним дотриманням законів посадовими особами і громадянами;
- 2) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скоєнні злочинів;
- 3) нагляд за дотриманням законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства;
- 4) нагляд за законністю і обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів;
- 5) нагляд за законністю виконання вироків;
- 6) нагляд за дотриманням законності утримання ув'язнених у місцях позбавлення волі⁹².

На нашу думку, слід погодитися з М.К. Якимчуком, який вважає, що в положенні втілена в життя ідея одного з найголовніших обов'язків прокурора – опротестовувати будь-яке незаконне рішення⁹³. Дійсно, цей нормативний акт зобов'язував всіх прокурорів УРСР опротестовувати накази, що суперечать закону, необґрунтовані вирoki, рішення, ухвали і постанови судових органів (статті 13, 23, 25). Положення також зобов'язувало прокурорів (ст. 16) вносити в державні і громадські організації подання про усунення порушень закону і причин, що призвели до цього. Показовим є той факт, що структурі органів прокуратури, порядку призначення і проходження служби приділялася значна увага. У статтях 41 та 44 глави VI положення передбачалось, зокрема, що в складі Прокуратури СРСР утворюються управління і відділи, а також Головна військова прокуратура, прокуратури військових округів, флотів, з'єднань і гарнізонів. Положення 1955 р. остаточно закріпило єдину централізовану систему, яку очолював Генеральний прокурор СРСР. Він відповідав перед Верховною Радою СРСР і був їй підзвітний.

Призначався Генеральний прокурор строком на сім років (ст. 38) Верховною Радою СРСР, а його заступники – Президією ВР СРСР. Прокурорів союзних і автономних республік, країв і областей призначав Генеральний прокурор строком на п'ять років

(ст. 48). На посади прокурорів і слідчих призначалися лише особи, які мали вищу юридичну освіту і досягли 25 років. Лише у винятковому випадку на ці посади могли бути призначені особи, які не мали вищої освіти, але тільки з дозволу Генерального прокурора СРСР (ст. 52). Також були створені головна воєнна прокуратура, прокуратури округів, флотів, груп військ і з'єднань.

Відповідно до положення повноваження Генерального прокурора значно розширилися. Він отримав право входження у Президію Верховної Ради СРСР з поданням щодо питань, які підлягали вирішенню в законодавчому порядку або потребували тлумачення закону (ст. 9).

Структура центрального апарату прокуратури СРСР була затверджена постановою Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 р. У центральному апараті передбачалися управління кадрів, слідче і господарсько-фінансове управління, а також відділи загального нагляду за розглядом у судах кримінальних справ, за розглядом у судах цивільних справ, з нагляду за місцями позбавлення волі, у справах неповнолітніх, контрольно-інспекційний, систематизації законодавства, статистики, приймальня і канцелярія прокуратури. І знову було створено відділ з нагляду за слідством в органах державної безпеки, де могли працювати тільки перевірені кадри, що підтримують лінію партії.

При прокуратурі СРСР були створені два інститути – Всесоюзний інститут вивчення причин злочинності і розробки заходів щодо її попередження та Інститут удосконалення слідчих Прокуратури СРСР і Міністерства охорони громадського порядку СРСР. Друкованим органом прокуратури, тобто її рупором, був журнал «Соціалістична законність». Указом Президії Верховної Ради СРСР від 27 лютого 1959 р. були утворені колегія у складі дев'яти осіб у Прокуратурі СРСР і колегії у прокуратурах союзних республік, у тому числі в Україні. Членами колегій стали керівники управлінь і відділів. Структура прокуратури УРСР була аналогічною до структури прокуратури СРСР. Згідно з положенням працівникам прокуратури присвоювались класні чини від молодшого юриста до дійсного державного радника юстиції.

Якщо проаналізувати положення «Про прокурорський нагляд» 1922 р. і 1933 р., то слід зауважити, що функції прокурорського нагляду викладені в них стисло і в загальних рисах. На відміну від них положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» 1955 р. докладно визначало функції органів прокуратури в цілому і завдання прокурорського нагляду практично в кожній галузі прокурорської діяльності.

Відповідно до положення Прокурор УРСР мав право у межах своєї компетенції видавати накази, інструкції, мати заступників, старших помічників і помічників, а також створювати відділи, які очолювали його старші помічники. Аналогічна структура створювалась і в обласних прокуратурах (ст. 48). Виходячи зі змісту положення, прокурорів міст і районів мав право призначати Прокурор УРСР з одночасним затвердженням їх Генеральним прокурором СРСР (ст. 49).

Слід звернути увагу на те, що, на відміну від Положення «Про Прокуратуру Союзу РСР» від 17 грудня 1933 р., функції прокуратури викладені не в правовому акті, яким встановлюється правовий статус певного державного органу, а в окремому нормативно-правовому акті, який визначає безпосередньо зміст такого виду діяльності, як прокурорський нагляд. При цьому визначення функцій прокуратури і повноважень прокурорів щодо здійснення прокурорського нагляду було зроблено з більш високим рівнем деталізації і до того ж з огляду на особливості кожного з напрямків прокурорського нагляду. Фактично після прийняття в 1955 році Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» можна було говорити про формування і чітке нормативне регулювання основних галузей прокурорського нагляду в Україні. При цьому концептуально важливим є той факт, що і здійснення попереднього слідства органами прокуратури, і підтримання державного обвинувачення в суді, й інші функції прокуратури продовжували розглядатися виключно в межах здійснення основної функції прокуратури – прокурорського нагляду.

Незважаючи на те що і в Конституції СРСР, і в Конституції УРСР передбачалося, що органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від місцевих органів влади, органи прокуратури працювали під безпосереднім керівництвом партійних органів і зобов'язані були систематично інформувати їх про виконану роботу. Це ще раз підкреслює, що принцип незалежності діяв тільки на папері.

Як уже зазначалося, у положенні про прокурорський нагляд прямо вказувалося, що вищий нагляд за точним виконанням законів має своїм завданням зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону від будь-яких посягань:

- закріпленого Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік суспільного і державного ладу СРСР, соціалістичної системи господарства і соціалістичної власності;
- політичних, трудових, житлових та інших особистих і майнових прав і охоронюваних законом інтересів громадян СРСР, гарантованих Конституцією;

- прав і охоронюваних законом інтересів державних підприємств, установ, колгоспів, кооперативних та інших організацій.

Наведене підкреслює те, якою багатогранною була прокурорська діяльність. Ми ще раз переконуємось, що левову частку діяльності прокуратури у всі часи її існування становила діяльність у галузі так званого «загального нагляду». Цю назву отримала діяльність прокуратури щодо нагляду за законністю правових актів, які видавалися міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, а також за законністю дій посадових осіб і громадян. Зокрема, загальному нагляду присвячено другий розділ положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» 1955 р.

Відповідно до статті 10 цього положення Генеральний прокурор СРСР та підпорядковані йому прокурори, у тому числі прокуратури УРСР, у межах своєї компетенції здійснювали нагляд:

- а) за точною відповідністю актів, що видаються міністерствами, відомствами та підпорядкованими їм установами і підприємствами, а також виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих, кооперативними та іншими громадськими організаціями Конституції і законам СРСР, конституціям і законам союзних та автономних республік, постановам Ради Міністрів СРСР, рад міністрів союзних та автономних республік;
- б) за точним виконанням законів посадовими особами і громадянами СРСР.

Крім детального правового регулювання, функція загального нагляду мала досить вагомe наукове підґрунтя, привернула увагу вчених-правознавців того часу. Предметом наукової дискусії став зміст поняття «загальний нагляд». Слід зазначити, що прямого використання цього терміну в положенні «Про прокурорський нагляд в СРСР» не було, але він використовувався в назвах структурних підрозділів органів прокуратури. Зокрема, ще згідно з Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1936 р. «Про структуру Прокуратури СРСР» у структурі Прокуратури СРСР передбачався відділ загального нагляду. Відділ з такою самою назвою входив до структур центрального апарату Прокуратури СРСР, прокуратур республік, країв та областей відповідно до Наказу Генерального прокурора СРСР від 10 квітня 1956 р. № 54 «Про структуру центрального апарату прокуратури СРСР і прокуратур республік, країв та областей», виданого на виконання Постанови Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 р. «Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР»⁹⁴.

При цьому саме на ці структурні підрозділи було покладено здійснення нагляду за законністю правових актів, що видавалися міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, а також за законністю дій посадових осіб і громадян.

Якщо звернути увагу на позиції науковців того часу щодо визначення поняття загального нагляду, то всі вони можуть бути представлені трьома групами. Загальний нагляд – це:

- 1) здійснення нагляду за законністю правових актів, що видаються міністерствами, відомствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, тобто нагляд за законністю у сфері адміністративного управління;
- 2) не тільки нагляд за законністю правових актів органів державної влади і управління, а й за законністю дій посадових осіб, а також за точним виконанням законів громадянами;
- 3) вся діяльність прокуратури щодо нагляду за законністю.

Невідповідність останньої точки зору реальному на той час стану справ є очевидною, оскільки дійсно існували й інші види прокурорського нагляду, на основі яких формувалася організаційна структура органів прокуратури за функціональною ознакою, а саме: нагляд за попереднім слідством, судовий нагляд тощо. Проте й ці аргументи не пояснюють повною мірою походження і зміст терміна «загальний нагляд». Очевидно, цей термін було запроваджено з огляду на неможливість чітко визначити межі предмета прокурорського нагляду у сферах, не пов'язаних із судочинством та кримінальним переслідуванням. Крім того, цей нагляд здійснювався на підставі «загальних» методів, які на відміну від методів здійснення нагляду в інших сферах не отримали чіткого нормативного закріплення, тобто були врегульовані лише в загальному вигляді.

Елемент «загальності», властивий одному із напрямків прокурорського нагляду, з часом виявив себе з негативного боку. Проблема полягала в тому, що, здійснюючи нагляд за точним виконанням закону, органи прокуратури не могли обмежуватися лише переглядом правових актів, виданих відповідними організаціями на підставі та на виконання законів, оскільки невиконання законів може виявлятися не тільки у виданні неправомірних актів, а й у формі невиконання законів, несвоєчасного їх виконання, виконання не в належному обсязі тощо. Це часто призводило до того, що органи прокуратури починали втручатися у господарську і оперативну діяльність підприємств, установ та організацій, підміняли місцеві контролюючі органи.

Це положення підтверджується постійними вказівками з боку Генерального прокурора СРСР та прокурора УРСР щодо неприпустимості втручання у внутрішню діяльність об'єктів нагляду. Так, наприклад, у листі № 7/17 від 6 лютого 1956 р. Прокуратура СРСР пропонувала «виключити неправильну практику виконання прокурорами невластивих їм функцій, рішуче припиняти факти втручання в господарську та оперативну діяльність установ, організацій, підприємств і колгоспів, факти підміни відповідних радянських, господарських і контрольних органів...» Далі у листі зазначалося: «...Відповідно до вимог п. 3 статті 11 Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» перевірку виконання законів проводити лише за наявності скарг, заяв та інших відомостей про порушення законів і в першу чергу з питань, що мають актуальне значення, з тим, щоб викривати найбільш серйозні або розповсюджені порушення законності і тим самим активно сприяти партійним і радянським органам у проведенні господарських і політичних заходів»⁹⁵. У п. 4 наказу Генерального прокурора СРСР від 4 червня 1964 р. № 55 також зазначалося: «Не дозволяти втручання прокурорів в оперативно-господарську діяльність організацій, установ, підприємств і колгоспів і підміни контрольно-ревізійних органів, відомчих інспекцій, органів управління, а також профспілкових та інших громадських організацій»⁹⁶.

Однак червневий Пленум ЦК КПРС (1959) ще раз підкреслив, що органи прокуратури не здійснюють належного нагляду за неухильним виконанням законів, спрямованих на припинення дій, які завдають шкоди державним інтересам, що деякі прокурори не дають гострої політичної оцінки проявам місництва, порушенню державної дисципліни і обману держави⁹⁷. Це ще раз підтверджує: прокуратура в руках комуністичної верхівки була караючим мечем при проведенні КПРС своєї політики, тому що загальний нагляд за виконанням законів був найбільш ефективною і послідовною формою контролю з боку держави в дуже важливій для неї сфері – забезпеченні законності. Керівництво СРСР вважало, що зміцнення законності і правопорядку є важливою передумовою виходу держави з економічної кризи. Без зміцнення наглядової функції прокуратури неможлива її активна роль у переборенні кризи законності. З цим не можна не погодитися, тому що і на сьогодні ці питання є досить актуальними.

Органи прокуратури Української РСР починаючи з 1958 року розробили і стали впроваджувати в життя нові методи загальнонаглядової діяльності, особливо при здійсненні нагляду за додержанням законності на промислових підприємствах:

проаналізувавши скарги, заяви, кримінальні і цивільні справи та інші сигнали, що надійшли до органів прокуратури, і встановивши, що на конкретному підприємстві мало місце неодноразове порушення законів, прокуратура проводила там комплексну перевірку додержання законності. При цьому обов'язково перевірялося дотримання норм трудового законодавства, техніки безпеки, як проводиться прийом скарг і заяв робітників і службовців та своєчасність їх розв'язання, законність наказів і розпоряджень, виконання законів щодо охорони державного майна, охорони громадського порядку і правил соціалістичного співіснування, а також відповідальність за випуск недоброякісної продукції. Під час перевірок на підприємстві проводився особистий прийом громадян. За результатами перевірок проводилися збори активу підприємства або загальні збори робітників, де заслуговувалась інформація прокурора і відбувалось її обговорення. Крім того, прокурор зобов'язаний був інформувати про результати перевірки відповідні партійні органи. Така робота прокуратури УРСР була схвалена прокуратурою СРСР⁹⁸.

Слід зазначити, що прокуратура УРСР також надавала важливого державного і політичного значення судовому нагляду як складовій прокурорського нагляду. Цей нагляд мав завданням забезпечення точного дотримання законності судовими установами, і прокуратура повинна була здійснювати нагляд за тим, щоб розгляд справ у судах відбувався у суворій відповідності до закону. Згідно зі статтею 23 положення прокуратура УРСР здійснювала судовий нагляд шляхом:

- 1) участі в підготовчих (розпорядчих) засіданнях суду;
- 2) участі в розгляді кримінальних і цивільних справ у судових засіданнях і надання висновків з питань, що виникали під час судового розгляду;
- 3) підтримання державного обвинувачення в суді при розгляді кримінальних справ;
- 4) подання позовів у порядку цивільного судочинства або цивільних позовів у кримінальному судочинстві та підтримання позовів у суді, якщо цього вимагає охорона державних або громадських інтересів чи прав та законних інтересів громадян;
- 5) принесення в порядку, встановленому законом, протестів на незаконні та необґрунтовані вироки, рішення, ухвали і постанови судових органів;
- 6) надання висновків у кримінальних та цивільних справах, що розглядаються судом вищого рівня за скаргами і протестами;
- 7) здійснення нагляду за виконанням вироків суду.

Звернемо увагу на те, що Президія Верховної Ради СРСР продовжувала роботу щодо вдосконалення діяльності органів прокуратури. Так, 7 квітня 1956 р. нею була прийнята Постанова «Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР»⁹⁹. Відповідно до цієї Постанови наказом Генерального прокурора СРСР від 10.04.1956 р. було створено структуру центрального апарату і прокуратур республік, країв та областей¹⁰⁰. Враховуючи вимоги уряду щодо зміцнення законності на транспорті, Генеральний прокурор СРСР ще 5 вересня 1947 р. видав наказ № 160, яким зобов'язував транспортних прокурорів:

- а) брати участь у розпорядчих засіданнях судів і підтримувати державне обвинувачення у справах, що направлялися для розгляду по першій інстанції у Верховні Суди союзних і автономних республік, крайові та обласні суди;
- б) у разі необхідності виносити в порядку, встановленому законом, касаційні і окремі протести на вироки і ухвали судових органів у справах про злочини, що були скоєні на транспорті і розглянуті судами з участю транспортних прокурорів.

Від територіальних прокурорів вимагалось при направленні справ за підсудністю у народні суди одночасно повідомляти про це письмово відповідного транспортного прокурора з наданням йому наглядової справи. Розвитку принципу колегіальності в організації та діяльності прокуратури сприяв і Указ Президії Верховної Ради СРСР від 27.02.1959 р. «Про утворення колегій у Прокуратурі СРСР і прокуратурі союзних республік»¹⁰¹. З цього моменту на засіданнях колегій розглядалися питання, пов'язані з підбором та вихованням слідчих і прокурорів, виконанням наказів і вказівок Генерального прокурора СРСР, питання організації контролю виконання в органах прокуратури, звіти прокурорів, підпорядкованих Генеральному прокурору СРСР, про проведену роботу зі зміцнення законності, організацію боротьби зі злочинністю та з інших важливих питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури. Рішення колегій втілювалися в життя вказівками Генерального прокурора СРСР і прокурорів союзних республік¹⁰².

Після прийняття нового положення КП(б)У і Уряд поставили перед органами прокуратури УРСР завдання зміцнювати радянське суспільство і державний лад, соціалістичну систему господарювання і соціалістичну власність, посилювати охорону прав державних підприємств та громадських організацій, зміцнювати законність в управлінні, а також боротися зі злочинністю¹⁰³. Саме ці завдання закономірно визначали спрямування діяльності органів прокуратури в ті роки.

В аналізований період основним напрямком діяльності прокуратури, а також у нагляді за законністю при здійсненні правосуддя було запобігання злочинам, викорінення їх та інших порушень законності. У всенародній боротьбі із злочинністю у той час особливо зросла роль слідчих. Від них вимагали повного та оперативного розкриття кожного злочину, своєчасного притягнення винних до відповідальності. З метою поліпшення роботи слідчого апарату прокуратури та органів охорони громадського порядку ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР 10 грудня 1965 р. прийняли відповідну постанову¹⁰⁴. Однак обов'язки Прокуратури УРСР в той час ускладнилися, оскільки були ліквідовані транспортні прокуратури, а їх функції передані Прокуратурі УРСР¹⁰⁵.

Прокурори УРСР розробляли і впроваджували в життя нові форми і методи роботи щодо здійснення прокурорського нагляду. Серед різноманітних форм профілактичної роботи були запроваджені комплексні перевірки дотримання законності на підприємствах, в установах, колгоспах, радгоспах тощо. З метою встановлення контролю за ліквідацією виявлених першою перевіркою недоліків у дотриманні законності прокурори України першими в СРСР повсюдно практикували проведення повторних перевірок у порядку контролю. Стало правилом, що під час перевірок прокуратура організовувала прийом відвідувачів, а також скарг, які відразу ж, по можливості, вирішувала. Зросло значення правової пропаганди. Прокуратура УРСР у порядку профілактичної роботи часто обговорювала нагальні питання законності на зборах виробничих колективів трудящих, сходах сіл, на міжвідомчих активах, сесіях рад депутатів трудящих¹⁰⁶.

Крім колегії, у складі Прокуратури УРСР створили і дорадчий орган – методичну нараду, яка розробила найкращі форми і методи прокурорсько-слідчої роботи на підставі найновіших досягнень науки.

Подібні дорадчі органи були створені і в інших ланках Прокуратури УРСР. Так, при прокуратурі Харківської області організували раду з вивчення і впровадження передового досвіду, де успішно співпрацювали практики та науковці. Також практикувалося спільне скликання рад з радою Харківського юридичного інституту для обговорення проблем боротьби зі злочинністю і порушеннями законності¹⁰⁷. Кадри прокуратури в УРСР поступово набирали досвіду. Уже понад 95 відсотків працівників прокуратури мали вищу освіту, а половина працівників прокуратури УРСР працювала в органах прокуратури більше десяти років¹⁰⁸.

Слід відзначити, що в той час Прокуратура УРСР і прокурори областей регулярно влаштовували навчально-методичні семінари, на яких прокурори і слідчі знайомилися з новими законодавчими актами, інструктивними матеріалами, обмінювались досвідом роботи, аналізували причини своїх помилок. Поширення досвіду кращих працівників також сприяло підвищенню ділової кваліфікації кадрів прокуратури УРСР. Згідно з наказом Генерального прокурора СРСР від 30 липня 1966 р. № 75 робота прокуратури оцінювалась з урахуванням дотримання законності, насамперед стану злочинності в районі, місті чи області¹⁰⁹. Відмінна робота працівників прокуратури заохочувалась на найвищому рівні. Так, 3 травня 1966 р. Президія Верховної Ради СРСР нагородила орденами і медалями Союзу РСР 300 слідчих прокуратури і органів охорони громадського порядку, у тому числі 17 працівників органів прокуратури УРСР¹¹⁰.

Запорукою ефективності прокурорського нагляду була тісна співпраця прокуратури і органів громадського порядку. У 1963 р. на ці органи були покладені обов'язки слідства більш як із 60 складних злочинів, для чого при них утворили слідчий апарат, а в 1966 році підслідність слідчих органів охорони громадського порядку була ще розширена¹¹¹.

Поліпшилося ділове співробітництво прокуратури із судами і радами депутатів трудящих. На сесіях рад працівники прокуратури регулярно доповідали про результати боротьби за зміцнення законності і викорінення правопорушень. Органами прокуратури УРСР був накопичений великий досвід співробітництва з громадськістю у запобіганні правопорушенням і боротьбі із злочинністю, у загальному нагляді за законністю. Наприкінці 1961 р. органи прокуратури УРСР виступили з ініціативою створення інституту громадських помічників прокурорів і громадських помічників слідчих.

Це був новий крок у зміцненні зв'язків прокуратури з населенням. Така ініціатива і практика Прокуратури УРСР щодо створення інституту громадських помічників прокурорів і громадських помічників слідчих дістали схвалення прокуратури СРСР. Усім прокурорам і слідчим СРСР було запропоновано поширити цей досвід і створити актив помічників прокурорів і слідчих на громадських засадах¹¹². Органи прокуратури УРСР також співпрацювали з громадськими бухгалтерами-ревізорами. Уперше ця форма громадської роботи в нагляді за законністю виникла ще в 1959 році у Золотоноському районі Черкаської області. В УРСР також уперше з'явилися ради з охорони

соціалістичної власності, ради юрисконсультів та ін. Виконуючи Постанову ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 23 липня 1966 р. «Про заходи посилення боротьби зі злочинністю», Прокуратура УРСР виступила з ініціативою створення у республіці рад громадськості, а також руху громадськості за підприємство, колгосп, радгосп, місто, село зразкового порядку¹¹³.

У період, який ми розглядаємо, УРСР як була, так і залишалася складовою частиною СРСР, правовий статус якої визначався передусім Конституцією СРСР 1936 р. Як і раніше, влада була в КПРС, яка у своїй програмі передбачала, що під час розбудови комунізму є необхідним зміцнення ролі соціалістичної законності і соціалістичної правосвідомості. Посилення ролі партії в правотворчій діяльності необхідне було для того, щоб утримати владу. Тому комуністи вважали, що і в подальшому слід зберегти державний примус і закріпити за собою провідну роль у зміцненні законності до того часу, поки існуватиме право¹¹⁴. А воно, на їх думку, буде існувати до повної побудови комунізму і реалізовуватися за допомогою як юридичних, так і неюридичних норм під керівництвом КПРС. І знову, як і раніше, у справі зміцнення законності в рішеннях ХХІІІ з'їзду КПРС відводилася значна роль органам прокуратури.

Прокуратура мала охороняти від будь-яких посягань соціалістичний суспільний і державний лад, соціалістичну систему господарювання, соціалістичну власність, політичні, трудові, житлові та інші майнові права та законні інтереси громадян, державних установ, кооперативних і інших суспільних об'єднань¹¹⁵. Було відзначено, що прокуратура виникла пізніше, ніж судова система, але діяла вона в умовах переходу до мирного соціалізму, так і в умовах побудови комунізму. Більше того, подальше посилення прокурорського нагляду за дотриманням єдиної законності передбачалось у більшості партійних документів. У Конституції СРСР, прийнятій 7 жовтня 1977 р., КПРС законодавчо закріпила себе керівною та провідною силою радянського суспільства. З метою виконання поставлених партією завдань щодо посилення прокурорського нагляду в «брежневській» Конституції (так її називали) прокуратурі присвячено окремий розділ (21), тоді як у Конституції 1936 р. норми, що регулювали діяльність прокуратури, містились у розділі разом із нормами, що регулювали діяльність суду¹¹⁶.

У новій Конституції СРСР були сформульовані основні положення щодо організації і діяльності прокурорських органів.

Саме вона визначала зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови і діяльності прокурорської системи, строки повноважень і порядок призначення прокурорів знизу вгору, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора СРСР¹¹⁷.

Новацією було і те, що прокуратура стала здійснювати нагляд не тільки за точним виконанням законів, як це було раніше, а й за їх однаковим виконанням.

У новій Конституції СРСР у ст. 73 було записано, що найвищі органи державної влади СРСР повинні забезпечувати єдність законодавчого регулювання на всій території СРСР, а також встановлювалися Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік. Проте вона не передбачала механізму, за допомогою якого республіки могли б протидіяти тиску з боку загальносоюзних відомств. Інколи мали місце випадки, коли союзні органи державної влади й управління вирішували питання, що належали до відання союзних республік¹¹⁸. Отже, правовий статус УРСР як суверенної держави у досліджуваній період майже в усіх галузях життя був фікцією¹¹⁹.

Конституція УРСР, прийнята на позачерговій VII сесії Верховної Ради УРСР IX скликання 20 квітня 1978 р., практично повністю реципіювала Конституцію СРСР. У ній також прокуратурі був присвячений окремий 19-й розділ¹²⁰. У статті 162 Конституції зазначалося, що Генеральний прокурор СРСР, Прокурор УРСР та прокурори нижчого рівня здійснюють найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР¹²¹.

Те, що прокурорський нагляд вважався найвищим, на наш погляд, можна пояснити бажанням партії підкреслити його місце серед інших контрольно-наглядових органів, тому що прокурорський нагляд поширювався і на них.

Після прийняття нового Основного Закону необхідно було негайно приймати закон про прокуратуру, який зберіг би найважливіші положення законодавства про прокуратуру попередніх років, розвинув їх, виходячи з умов того часу. Норми законодавства про прокуратуру слід було привести у відповідність до галузевого загальносоюзного та республіканського законодавства, яке було прийняте під час правової реформи кінця 1960-х –

початку 1970-х років. Адже положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» 1955 р. багато в чому застаріло і не відповідало вимогам розвитку держави. У прийнятих основах законодавства з різних галузей права, кримінальних, кримінально-процесуальних, цивільно-процесуальних кодексах союзних республік з урахуванням сучасних вимог визначалися сутність та зміст прокурорського нагляду у сфері кримінального і цивільного судочинства. Усі ці новації втілилися в новому законі про прокуратуру.

Новий Закон «Про прокуратуру СРСР» був прийнятий на другій сесії Верховної Ради СРСР десятого скликання 30 листопада 1979 р.¹²² і став правовою основою діяльності органів прокуратури. Він містив усі конституційні норми, що прямо регламентували призначення прокуратури в державі, тобто здійснення нею найвищого нагляду, її компетенцію, основи організації та принципи діяльності.

Якщо уважно ознайомитися з Конституціями СРСР і УРСР, то в ст. 4 можна помітити підвищення уваги КПРС до подальшого зміцнення законності. Прокуратурі відвели роль одного з гарантів реалізації цього принципу, з огляду на здійснення нею найвищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів усіма державними і громадськими організаціями та громадянами (ст. 162 Конституції УРСР). Слід зазначити, що відповідно до ст. 4 Закону «Про прокуратуру» принцип законності є основним принципом діяльності органів прокуратури. Крім того, ст. 19 Закону поширювала сферу дії колегіальності, де зазначалося, що колегії утворюються не тільки в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік, а й у прокуратурах АРСР, країв, областей, міст, автономних областей, чого не було раніше.

У Законі також регламентувалося підпорядкування Генерального прокурора СРСР Верховній Раді СРСР і її Президії (ст. 6), конкретизовані повноваження Генерального прокурора (ст. 13.) та перелік посадових осіб органів прокуратури (статті 14, 18), установлювалась обов'язковість виконання вимог прокурора при здійсненні загального нагляду (ст. 24), зазначалися уточнені строки розгляду подань і постанов прокурора (ст. 26, 27), порядок надання санкції на арешт (ст. 30), визначалися питання припинення відповідними прокурорами судових рішень, що набули чинності (ст. 37), розширювався перелік питань, з яких прокурори вносять подання (статті 14, 15, 17, 26, 34, 39, 40, 41).

Слід зазначити, що ні в Конституції СРСР 1936 р., ні в положенні «Про прокурорський нагляд» 1955 р. не було вказівки на обов'язок органів прокуратури здійснювати нагляд за однаковим

виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами і відомствами, підприємствами, установами і організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 164)¹²³. Однак для такої держави, як СРСР, з її розгалуженою економікою та особливостями національної культури, було дуже важливо, щоб на всій території діяли вимоги щодо єдиної законності, яких би проблем це не стосувалося. Цьому сприяло й те, що органи прокуратури здійснювали свої повноваження незалежно від будь-яких місцевих органів і підпорядковувалися Генеральному прокурору СРСР, що, у свою чергу, не тільки забезпечувало єдність, а й створювало умови для однакового розуміння законів та їх застосування на території СРСР¹²⁴.

Характеризуючи Закон «Про прокуратуру СРСР», слід сказати, що в ньому вперше закріплено термін «загальний нагляд», але повного роз'яснення цього терміна не подано¹²⁵. У законі зазначено, що загальний нагляд – це нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. На наш погляд, слід погодитися з Ю.Л. Шульженком і М.К. Якимчуком у тому, що термін «загальний нагляд» стосується відповідної сфери діяльності прокуратури, а не характеристики цієї діяльності в цілому, об'єднаної з іншими напрямками під загальною назвою «прокурорський нагляд»¹²⁶. Новим було й те, що Закон 1979 р. передбачав посилення компетенції прокуратури у сфері загального нагляду¹²⁷. Внесення прокуратурою протесту відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону на акт, що порушував права і обов'язки громадян, захищені законом, як і в інших передбачених законом випадках, призупиняло дію такого акта до розгляду протесту. І хоча така санкція існувала й раніше, але тільки з прийняттям Закону стала однією з найважливіших гарантій прав і свобод громадян СРСР.

Як уже зазначалося, Закон 1979 р. наділяв прокуратуру додатковими повноваженнями, а саме: 1) прокурорам було надане право отримувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення; 2) вимагати виділення спеціалістів для проведення перевірок; 3) давати приписи щодо усунення явних порушень законів; 4) попереджувати про неприпустимість порушень закону; 5) опротестовувати акти державного арбітражу і народного контролю; 6) порушувати дисциплінарне провадження чи провадження про адміністративні правопорушення (ст. 23).

Закон (ст. 3) чітко визначив основні напрямки діяльності прокуратури:

- нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (загальний нагляд);
- нагляд за виконанням законів органами дізнання і слідства;
- нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах;
- нагляд за додержанням законів у місцях утримання ув'язнених, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призналися судом;
- боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності;
- боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями;
- розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що скоїли злочин, забезпечення невідворотності відповідальності за злочин;
- розробка разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням;
- координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями;
- участь в удосконаленні законодавства і пропаганда радянських законів.

Слід зазначити, що останні три напрямки діяльності в законодавстві про прокуратуру були закріплені вперше. Крім того, Закон «Про прокуратуру СРСР» уперше закріпив окремою статтею принципи організації і діяльності прокуратури. До них належали:

- єдність і централізація прокуратури;
- соціалістична законність;
- здійснення органами прокуратури нагляду за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи на жодні місцеві особливості і всупереч будь-яким місцевим і відомчим впливам;
- вжиття заходів щодо виявлення і своєчасного усунення порушень, від кого б вони не надходили;
- взаємодія прокуратури з іншими органами держави і громадськими організаціями;
- незалежність органів прокуратури.

Ще більшу відповідальність покладали на органи прокуратури положення Закону про те, що вказівки Генерального прокурора СРСР з питань слідчої роботи є обов'язковими для виконання всіма слідчими органами. Аналіз показує, що Закон регламентував усі галузі діяльності органів прокуратури. Своїм

наказом № 52 від 6 грудня 1975 р. Генеральний прокурор визначав усім прокурорам союзних і автономних республік, країв, областей, міст, автономних областей і округів, районним, військовим, транспортним та іншим прокурорам, усім працівникам органів прокуратури суворо і неухильно виконувати Закон «Про прокуратуру СРСР», удосконалювати роботу щодо здійснення вищого нагляду за точним і єдиним виконанням законів, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, поліпшити координацію дій правоохоронних органів, розвивати та зміцнювати зв'язки з трудовими колективами і громадськістю¹²⁸.

Згідно зі ст. 163 Конституції УРСР Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори – Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень прокурорів усіх рівнів – 5 років (ст. 164 Конституції УРСР)¹²⁹. Заслугує на увагу ще один момент, який у цей період мав важливе значення для діяльності прокуратури в галузі загального та конституційного нагляду. Стаття 113 Конституції СРСР 1977 р. наділяла Генерального прокурора СРСР правом законодавчої ініціативи. Конституція УРСР 1978 р. продублювала цю та інші норми, наділивши Прокурора УРСР правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР (ст. 101)¹³⁰. Слід додати, що як Генеральний прокурор СРСР, так і Прокурор УРСР мали право внести подання до Президій відповідних Верховних Рад з питань, які вимагали тлумачення законів. На жаль, у наш час Генеральний прокурор України такої функції позбавлений.

І тут автори повністю поділяють та підтримують позицію М.К. Якимчука та інших вчених, які цілком слушно заявляють, що наділення органів прокуратури правом законодавчої ініціативи і правом внесення подань до парламентів з питань, які вимагають тлумачення законів, зумовлено самою природою, роллю і призначенням прокуратури в нашій країні¹³¹. Адже прокуратура має у своєму розпорядженні численні матеріали щодо практичного втілення в життя тих чи інших актів та недоліків при їх застосуванні¹³².

На думку авторів, Генеральний прокурор України повинен аргументовано порушувати питання про внесення змін, поправок і доповнень до існуючих законів, прийняття нових законів, а також про їх тлумачення, тому що тільки він постійно аналізує стан законності в державі, а зроблені ним висновки свідчать про життєздатність того чи іншого закону та про те, що можна зробити для усунення недоліків.

Забезпечення ефективних гарантій режиму законності було одним з найсуттєвіших політичних і юридичних завдань того часу. До найдієвіших гарантій законності КПРС відносила прокурорський нагляд, який був випробуваний часом і добре зарекомендував себе на практиці в галузі забезпечення точного і неухильного втілення в життя нормативних документів вищих органів державної влади¹³³.

8.3. Прокуратура України у період перебудови (друга половина 1980–1991 рр.)

У другій половині 80-х років ХХ ст. в СРСР розпочалася так звана «перебудова», а прокурорський нагляд склався у чіткий злагоджений механізм. Серед найважливіших соціально-економічних завдань КПРС головне місце відводила досягненню якісних показників у економіці і переведення її швидкими темпами на шлях інтенсивного розвитку, прискоренню темпів зростання всіх показників у державі та досягненню світового рівня продуктивності праці. Генеральний секретар ЦК КПРС М.С. Горбачов на березневому (1985) Пленумі ЦК КПРС поставив завдання неухильно здійснювати плановий розвиток економіки, зміцнювати соціалістичну власність і посилювати зацікавленість керівників різних рівнів у кінцевому результаті своєї праці¹³⁴. У цій справі важлива роль відводилась зміцненню законності в господарських відносинах, а також рішучій боротьбі з порушеннями державної та трудової дисципліни. Унаслідок цього підвищувалася роль державного контролю взагалі і прокурорського нагляду зокрема.

Прокурорському нагляду КПРС відводила роль діючого гаранта законності в господарських відносинах. Повноваження прокуратури значно розширилися. Закон «Про прокуратуру СРСР» виділив як один з основних напрямків її діяльності боротьбу з порушенням законів про охорону соціалістичної власності, нагляд за законністю в господарській діяльності, з тим щоб у випадках втручання прокурора ініціативно та рішуче припинялись будь-які порушення законів у господарському механізмі¹³⁵.

Слід мати на увазі, що 12 січня 1983 р. Президія Верховної Ради СРСР, відзначивши у своїй Постанові «Про діяльність прокуратури СРСР» позитивну роботу органів прокуратури в цьому напрямку, разом з тим запропонувала звернути особливу увагу

на забезпечення соціалістичної законності в господарській діяльності, на подальше зміцнення державної, планової і трудової дисципліни, на постійну охорону соціалістичної власності¹³⁶.

Генеральний прокурор СРСР О.М. Рекунков видав листа, в якому вимагав постійно поліпшувати якість і результативність прокурорського нагляду¹³⁷. Прокурор УРСР П. Г. Осипенко також вимагав від підлеглих прокурорів негайного посилення прокурорського нагляду і, більше того, у своїй статті «Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах» ще в 1981 році відзначав недоліки прокурорського нагляду при проведенні перевірок з виконання планової дисципліни¹³⁸.

Завдяки принциповій позиції органів прокуратури України почала припинятися така практика в діяльності господарських органів, коли шкода від штрафних санкцій за несвоєчасні поставки, приписки, випуск недоброякісної продукції, нераціональне використання залізничного транспорту і паливно-енергетичних ресурсів відносилася на витрати господарської діяльності підприємств, установ, організацій, колгоспів і радгоспів, а посадові особи не несли за це ніякої відповідальності. Прокурори різних рівнів в УРСР встановлювали факти несвоєчасної поставки або недопоставки різного виду продукції, які спричинювали простої в роботі підприємств і цехів і, як наслідок, зрив виконання планових поставок, оскільки потерпіла сторона замовчувала ці факти і штрафні санкції, передбачені законом, не застосовувала, не бажаючи загострити стосунки з постачальниками. Так, тільки за 1985–1988 рр. прокурор Сумської області за аналогічне порушення планової дисципліни до дисциплінарної та матеріальної відповідальності притягнув більше ніж 170 керівників¹³⁹.

В Україні стало правилом, що прокуратура будь-якого рівня мала необхідну інформацію про стан законності на піднаглядній території. Прокуратура, здійснюючи загальний нагляд, включилась у господарські відносини, чим фактично підмінювала керівників господарств, але, як не парадоксально, це заохочувалось і вимагалось прокуратурою республіки і Генеральним прокурором СРСР.

Прокуратура України чітко виконувала також і вказівки керівників партійних органів із цього приводу. Так, після виступу члена Політбюро ЦК КПРС, першого секретаря ЦК Компартії України В.В. Щербицького, який зазначив, що «...не можна і надалі терпіти факти приписок і окозамилування, спроби окремих керівників виконувати взяті зобов'язання шляхом обману,

підтасовування статистичних даних...»¹⁴⁰, в органах прокуратури було розроблено і здійснено заходи щодо усунення цього явища. Дійшло до того, що прокурори стали перевіряти не тільки кількість заготовлених кормів для великої рогатої худоби в колгоспах і радгоспах, а й раціон кормів для них.

Свою роботу з нагляду за додержанням законодавства у сфері господарських відносин прокурори узагальнювали і результатами надавали партійним органам.

Виконуючи вказівку прокурора УРСР П.Г. Осипенка, прокуратура Сумської області, як і інші обласні прокуратури, узагальнила практику діяльності органів прокуратури з нагляду за виконанням законів про відповідальність за випуск недоброякісної, нестандартної і некомплектної продукції за 1988–1990 рр. Узагальнення показало, що шкода від її випуску промисловими підприємствами залишається значною, особливо в галузях, які випускають товари широкого вжитку. Тому за визначений час за поданням прокурорів до матеріальної відповідальності в області було притягнуто на 27 відсотків більше осіб, ніж за 1985–1988 рр. Крім того, прокурори області подали позови до винних і стягли в судовому порядку більше ніж 89 тис. крб.¹⁴¹

Слід зазначити, що згідно з чинним на той час Кодексом законів про працю УРСР (ст. 130–133) матеріальну відповідальність за випуск недоброякісної продукції повинні були нести не тільки посадові особи, а й будь-який працівник, що внаслідок неналежного виконання своїх трудових обов'язків завдав шкоди. Але прокурорські перевірки показали, що ці норми закону практично не діяли. Підприємства позовів такого змісту за 1988–1990 рр. до суду майже не подавали, причину такого становища їх керівники пояснювали судовою тяганиною.

Незважаючи на те що прокуратура займалася не властивими їй функціями притягнення винних до матеріальної, дисциплінарної і лише інколи до кримінальної відповідальності, поставленої мети було майже досягнуто – таких порушень стало значно менше.

Прокуратура УРСР свою роботу стала проводити прозоріше, прокурори систематично інформували населення про стан законності та про вжиті заходи щодо її зміцнення та боротьби зі злочинністю. Прокурори УРСР вперше в СРСР запровадили в практику доповіді на сесіях рад народних депутатів про стан законності та інформували про це населення на зборах трудових колективів і сільських зібраннях. Робота прокуратури висвітлювалась також і в засобах масової інформації. Обґрунтовано

вважаючи, що листи і скарги громадян були сигналами про порушення законності, прокурори УРСР організували особистий прийом громадян як за місцем роботи, так і за місцем проживання. Як і раніше, велику увагу вони приділяли питанням підвищення кваліфікації і професійної майстерності прокурорів і слідчих. Так, прокуратура Харківської області регулярно проводила семінари прокурорів і слідчих з різних питань, у тому числі щодо перевірки виконання законодавства зі збереження сільськогосподарської техніки. За зразкову роботу колишній прокурор Харківської області, державний радник юстиції Г.К. Кожевников був заохочений прокурором УРСР та направлений до Москви, де виступив на нараді в Прокуратурі СРСР перед прокурорами деяких областей і районів СРСР¹⁴².

Нелегким випробуванням для військових прокуратур стала Чорнобильська трагедія, адже головний тягар завдань з ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС було покладено на військові формування, для обслуговування яких у 1986 році була утворена 110 військова прокуратура з місцем дислокації в селищі Ораному Іванківського району Київської області. Ця прокуратура була розформована лише в 1991 р.¹⁴³

Слід зазначити, що вся діяльність Прокуратури УРСР у той час регламентувалася союзним законодавством і якоїсь специфіки не мала. Прокуратура УРСР, як всі інші органи влади радянської держави, діяла на підставі загальних організаційно-технічних принципів, а саме: партійного керівництва, демократичного централізму, соціалістичного планування, соціалістичної законності та участі громадян в управлінні справами держави. Однак прокурорському нагляду властиві принципи, сукупність яких відрізняє його від інших форм державної діяльності. Як зазначалося, ці принципи сформульовані у ст. 4 Закону «Про прокуратуру СРСР».

Прокуратура працювала так, як того вимагало суспільство. У 1980-ті роки період штурму і наполегливості, що супроводжувався не тільки грубими помилками, а й великими досягненнями і перемогами в суспільному будівництві, поступово минув. Стабільна, згуртована, правляча і швидко старіюча верхівка (свого роду олігархія керівників похилого віку)¹⁴⁴ утримувала владу, захищаючи інтереси бюрократичних структур. Однак ця політика призводила лише до негативних наслідків. Після смерті Л. Брежнєва до влади прийшов Ю. Андропов, якого підтримували ті, хто хотів швидкого переходу до ефективнішої економіки та інших змін у суспільстві. Проте ця спроба виявилася марною,

тому що корупція охопила майже всі рівні керівництва. На прокуратуру знову були покладені основні завдання в боротьбі з корупцією, марнотратством як у промисловості, так і в сільському господарстві, а також нагляд за додержанням державної дисципліни і трудового законодавства.

Реформи М. Горбачова розпочалися під трьома гаслами – «гласність», «прискорення» та «перебудова». Гласність допомогла вивільнити сили, які виступали за лібералізацію режиму. З'явилися нові люди, що не погоджувалися з лінією КПРС. Почалася майже відкрита критика КПРС і сталінізму.

З 1986–1987 рр. гласність в основному виявила привілеї еліти, порівняно з якими злиденні умови існування населення породжували в нього злість проти номенклатури. В економічному плані підсумки останніх семи років були катастрофічними. Незважаючи на це, Горбачов провів велику законодавчу роботу. У 1988 році легалізували приватну підприємницьку діяльність, хоча не всім це сподобалося. Також було прийнято ряд законів: про право громадян на судове оскарження неправомірних рішень адміністрації; про державну безпеку; про пресу і засоби масової інформації; про громадські організації; про в'їзд і виїзд з СРСР; про підприємництво в СРСР; про кооперацію в СРСР; про власність в СРСР; Основи законодавства СРСР і союзних республік про оренду та інші.

У цей час на прокуратуру покладалося безліч невластивих прокурорському нагляду обов'язків, які значною мірою посували на другий план її основні функції щодо нагляду за законністю. Знову з'явилося «телефонне право», використовуючи яке на прокуратуру чинили тиск. Через цей тиск багато правопорушників, що входили до «номенклатури», ухилялися від кримінальної відповідальності.

Як уже зазначалося, у часи «перебудови» органи прокуратури УРСР також керувалися принципами, передбаченими в ст. 4 Закону «Про прокуратуру СРСР».

Так, перший принцип полягав у тому, що органи прокуратури становлять єдину і централізовану систему, куди входить Прокуратура СРСР, яку очолює Генеральний прокурор СРСР з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня. Слід мати на увазі, що в той час кожний прокурор діяв від єдиної прокурорської влади і мав за деякими винятками однакові за характером повноваження. Тому можливою була заміна одного прокурора іншим. Наприклад, прокурор області мав право виконувати всі функції прокурора міста чи району, а

також міг доручати прокурору міста виконувати свої функції, зокрема підтримувати державне обвинувачення в обласному суді у справах за умисне вбивство. Акти прокурорського реагування внаслідок дії принципу єдності в деяких випадках були обов'язковими до виконання на всій території СРСР. Наприклад, на підставі постанови, яку виніс прокурор Сумської області на проведення обшуку в будинку громадянина, який мешкав у м. Ярославлі, обшук обов'язково мав бути проведеним.

Перш за все централізація прокуратури визначала підпорядкованість органів прокуратури по вертикалі: кожний прокурор підпорядковувався вищому прокурору, а всі разом – Генеральному прокурору СРСР.

Другим принципом було те, що всі органи прокуратури діяли на підставі соціалістичної законності, відповідно до Конституції СРСР, конституцій союзних і автономних республік. Слід зазначити, що цей принцип був закріплений також у ст. 4 Конституції СРСР, і керуватися ним мали всі органи СРСР, а не тільки прокуратура. Для органів прокуратури принцип соціалістичної законності в діяльності мав вирішальне значення, тому що, по-перше, прокуратура зобов'язана здійснювати вищий нагляд за точним і неухильним виконанням законів усіма піднаглядними органами, посадовими особами і громадянами, а також своєчасно вживати заходів щодо усунення всіх виявлених порушень закону. Якщо прокурор це не робив, то він сам грубо порушував принцип законності. По-друге, прокурори всіх рівнів повинні були неухильно додержуватися законності у своїй діяльності. Діяльність органів прокуратури мала здійснюватися на підставі закону і в точній відповідності до нього. За додержання законності в кожній прокуратурі відповідав її керівник. А відповідальність за стан законності в органах прокуратури СРСР в цілому лежала на Генеральному прокурорі СРСР.

Третій принцип полягав у тому, що органи прокуратури здійснювали нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи ні на які місцеві впливи.

Четвертий принцип зобов'язував працівників прокуратури вживати заходів до виявлення і своєчасного усунення будь-яких порушень закону, від кого б вони не надходили.

Відповідно до п'ятого принципу органи прокуратури у своїй діяльності повинні були взаємодіяти з Радами народних депутатів, іншими державними органами, громадськими організаціями і трудовими колективами у справі зміцнення правопорядку. Згідно з вимогами ст. 4 і 146 Конституції СРСР Ради народних

депутатів повинні були забезпечувати додержання законності, охорону правопорядку на підвідомчій їм території¹⁴⁵. Виконуючи цей принцип, прокурори мали виходити з того, що проблема законності може бути вирішеною лише спільними та узгодженими зусиллями партійних і державних органів разом із громадськістю.

І останній, шостий, принцип зобов'язував органи прокуратури здійснювати свої повноваження незалежно від місцевих органів влади, підпорядковуючись лише Генеральному прокурору СРСР. Слід зазначити, що цей принцип був лише декларативним, тому що згідно зі ст. 6 Конституції СРСР 1977 р.¹⁴⁶ і Конституції УРСР 1978 р.¹⁴⁷ Комуністична партія була проголошена керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій. Стає зрозумілим, що за таких обставин прокуратура передусім виконувала рішення партійних органів, які фактично формували її склад. Прокуратура не мала права здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів структурами КППС і КПУ. І лише під час «перебудови» партійне керівництво КППС і КПУ почало вживати певних заходів із запобігання втручання партійних комітетів у діяльність прокуратури.

Разом з тим партійні лідери під час «перебудови» відчували серйозне занепокоєння щодо свого майбутнього. Потрібно було зробити щось таке, чим можна було б привернути суспільство на свій бік. Таким чином була створена Комісія Політбюро ЦК КППС з додаткового вивчення матеріалів, пов'язаних із репресіями 1930–40-х та початку 1950-х рр. Так, 5 лютого 1988 р. Комісія слухала інформацію голови Верховного Суду СРСР В.І. Терєбілова про наслідки розгляду протесту Генерального прокурора СРСР О.М. Рекункова у справі так званого «правотроцькістського блоку» за обвинуваченням М.І. Бухаріна, О.І. Рикова та ін., хоча вже було відомо, що Верховний Суд протест Генерального прокурора задовольнив: ще 4 лютого 1988 р. вирок від 13.03.1938 і 8.09.1941 щодо вказаних осіб було скасовано і справа припинена за відсутністю у їх діях складу злочину. Заслухавши на другий день це питання, комісія ухвалила рішення повідомити засоби масової інформації від свого імені¹⁴⁸.

5 березня 1988 р. комісія знову заслухала названих осіб з питання реабілітації Тухачевського, Якіра, Уборевича та ін., що проходили по так званій справі «антирадянської троцькістської військової організації». Рішення комісія ухвалила таке саме¹⁴⁹.

Незважаючи на те що в пресі питання висвітлювалися від імені ЦК КПРС, органи прокуратури продовжували роботу з реабілітації невинних жертв сталінських репресій. Так, з ініціативи прокуратури були реабілітовані учасники так званої «ленінградської справи», жертвами якої стали сотні партійних радянських працівників, обвинувачених у створенні антирадянської групи, більшість яких була заарештована без санкції прокурора за сфальсифікованими документами. Питання про фізичне знищення Вознесенського, Кузнецова, Родіонова та інших осіб, які проходили по справі, було вирішено ще до суду. 18 січня 1950 р. В.С. Абакумов подав Й. Сталіну список сорока чотирьох заарештованих і запропонував судити їх у закритому засіданні виїзної сесії Військової колегії Верховного Суду СРСР в Ленінграді без участі обвинувачення та захисту. Сталін погодився, і 1 жовтня 1950 р. в 0 год. 59 хв. було оголошено вирок, за яким М.О. Вознесенського, О.О. Кузнецова, М.І. Родіонова, П.С. Попкова та ін. вже о 2 годині ночі 1 жовтня 1950 р. стратили¹⁵⁰. Це ще раз свідчить про те, яким страшним був у СРСР тоталітарний режим на чолі з Й. Сталіним. Лише смерть останнього припинила репресії в державі.

Працівники органів прокуратури СРСР взагалі і УРСР зокрема проводили роботу з реабілітації жертв сталінських репресій і після розвалу радянської імперії.

У другій половині 1980-х років структура і штатна кількість органів прокуратури УРСР не змінювалася. Велике значення в кадровій політиці органів прокуратури СРСР мав наказ Генерального прокурора СРСР № 81 від 2 листопада 1987 р. «Про номенклатуру посад керівних працівників органів прокуратури, які призначаються і звільняються Генеральним прокурором СРСР, і про обліково-контрольну номенклатуру посад». Цим наказом внесені суттєві зміни в порядок призначення і звільнення прокурорів і слідчих, які займали відповідальне становище в органах прокуратури. До компетенції Генерального прокурора СРСР було віднесено: призначення і звільнення начальників управлінь і відділів, їх заступників, помічників Генерального прокурора СРСР з особливих доручень, слідчих, старших слідчих, старших слідчих з особливо важливих справ, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів. Крім того, він мав право звільняти і призначати всіх прокурорів, передбачених у ст. 166 Конституції СРСР. І тут слід звернути увагу на те, що політичне становище в союзних республіках (Узбекистан, Азербайджан, Казахстан) стало дещо нестабільним. Побоюючись втратити вплив

на місцях, Генеральний прокурор зазначеним наказом відніс до своєї номенклатури посади прокурорів міст – столиць союзних республік, а також керівників слідчих частин прокуратур республік, країв, областей, міст, транспортних та інших прокуратур, які прирівнювалися до прокуратур областей. Цим же наказом Генеральний прокурор СРСР встановив обліково-контрольну номенклатуру Прокуратури СРСР. Це означало, що хоча на посаду призначав прокурор республіки чи Головний військовий прокурор, але затверджував призначення на посаду Генеральний прокурор СРСР, тобто у системі органів прокуратури ще більше посилилась централізація.

Генеральний прокурор зобов'язав прокурорів союзних республік, у тому числі й УРСР, встановити аналогічну номенклатуру посад прокурорів і слідчих у себе і при доборі кадрів забезпечити суворе дотримання партійних принципів з тим, щоб на керівні посади призначалися працівники з якостями, які б допомагали втілювати в життя рішення партії і радянського уряду щодо зміцнення соціалістичної законності і правопорядку. І знову виникає питання: про яку незалежність органів прокуратури може йти мова?

Під час «перебудови» перед прокурорами УРСР були поставлені нові, більш складні завдання щодо організації діяльності органів прокуратури, тобто щоб прокурорський нагляд був більш ефективним і наполегливим. Прокурор України П.Г. Осипенко на нараді прокурорів різних рівнів у березні 1989 р. у м. Києві у своєму виступі вимагав від підлеглих, щоб у разі виявлення порушення законів у ході перевірки їх дії обов'язково були результативними, інакше буде принижене і політичне, і правове призначення прокурорського нагляду. У межах своєї компетенції прокурор повинен бути найбільш «поінформованою фігурою». Саме від нього, як зазначав П.Г. Осипенко, повну і правдиву інформацію повинні отримувати партійні, радянські органи, громадські організації і трудові колективи¹⁵¹. На виконання поставленого прокурором республіки завдання прокурорські працівники міст і районів України вживали всіх заходів для підвищення своєї професійної майстерності і кваліфікації. Необхідно було добре орієнтуватися в оперативній обстановці, знати структуру і динаміку злочинності, стан законності та громадської думки.

Через погіршення криміногенної ситуації в СРСР ЦК КПРС в Постанові від 2 квітня 1988 р. «Про стан боротьби зі злочинністю в країні і додаткові заходи щодо попередження правопорушень»¹⁵²

зобов'язав правоохоронні органи, у тому числі й прокуратуру СРСР, посилити боротьбу зі злочинністю, а також звернув особливу увагу на організацію глибокої аналітичної роботи, яка б дозволяла своєчасно виявляти найнебезпечніші криміногенні ділянки і вживати заходів щодо їх ліквідації. Однак ці заходи не змогли зупинити зростання злочинності і порушень законності не тільки в Україні, але й в СРСР в цілому. Тому 4 серпня 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла Постанову «Про рішуче посилення боротьби зі злочинністю»¹⁵³, де також приверталася увага керівників правоохоронних органів до проблеми значного зростання злочинності, у тому числі організованої.

В Україні, як і в інших регіонах колишнього СРСР, були створені тимчасові комітети по боротьбі зі злочинністю у складі керівників органів прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, судів і юстиції, а також народних депутатів, обраних чи працюючих на відповідній території. 6 березня 1990 р. Постановою Верховної Ради СРСР «Про створення комітету Верховної Ради СРСР з питань правопорядку і боротьби зі злочинністю»¹⁵⁴ було вирішено доручити цьому комітету функції і повноваження Тимчасового комітету з ліквідуванням останнього в майбутньому. Таку ж роботу проводили і на місцях. В Україні в обласних центрах та містах було широко розгорнуто роботу тимчасових комітетів. Виконуючи свої завдання з координації діяльності правоохоронних та інших органів і громадських організацій, комітети діяли на підставі Конституції СРСР, УРСР, законів СРСР і УРСР. Проте вони не підміняли правоохоронних органів. Безумовно, органи прокуратури зберігали за собою координаційну функцію відповідно до ст. 3 Закону «Про прокуратуру СРСР».

До цього часу не тільки в студентів, а й у деяких працівників правоохоронних органів виникає питання, чому саме органам прокуратури в той час було доручено координувати роботу з боротьби зі злочинністю і зміцнення законності. Вважаємо, що таке рішення було прийняте тому, що лише органи прокуратури були наділені функцією нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі. До піднаглядних органів належали як органи внутрішніх справ, так і суд і органи юстиції. Тому прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законності зазначеними органами, мали відомості, як вони працювали в цьому напрямі. Саме у прокурорів були сконцентровані дані щодо стану законності і правопорядку, структури і динаміки злочинності в Україні, області, місті, районі.

Керівники прокуратури знали про кінцевий результат роботи органів попереднього слідства і дізнання, про винесені судами вироки, постанови та ухвали і стан їх виконання, тоді як ні суд, ні органи внутрішніх справ у цілому таких даних не мали, не говорячи вже про цивільне судочинство. Тільки в органах прокуратури були сконцентровані відомості про стан додержання законності в усіх правоохоронних органах.

Сьогодні деякі реформатори органів прокуратури висловлюють думку про те, що прокуратура підміняла керівників інших правоохоронних органів, тому неможливо при розбудові незалежної держави наділяти її такою функцією. З такими висновками погодитися не можна. Автор даної монографії працював на різних посадах в органах прокуратури майже 30 років, а це дає право стверджувати, що прокуратура не здійснювала організаційного керівництва цими органами і не мала жодних переваг перед ними. Кожний правоохоронний орган виконував тільки свої обов'язки при повній незалежності один від одного.

Важливими актами в УРСР у галузі цивільного права стали нові Закони «Про власність» від 7 лютого 1991 р.¹⁵⁵ та «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 р.¹⁵⁶. Закони приймалися як на рівні Союзу, так і в Україні, хоча вони мали суттєві відмінності. А в умовах послаблення влади союзних структур розгорнулася справжня «війна» союзних і республіканських законів, яка набула особливого загострення після проголошення в Україні 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет. Рятуючи становище, Верховна Рада СРСР прийняла 24 жовтня 1990 р. Закон СРСР «Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР»¹⁵⁷, в якому, зокрема, передбачалося, що Закони, Укази Президента СРСР, видані в межах його повноважень, є обов'язковими до виконання всіма державними і громадськими органами, посадовими особами і громадянами на території Союзу РСР. Однак Україна, як й інші союзні республіки, проігнорувала цей закон. Більше того, у той самий день, 24 жовтня 1990 р., Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції УРСР», за яким ст. 71 Конституції забезпечувала на території УРСР верховенство законів республіки¹⁵⁸. Цього вимагали і деякі прокурори республік, країв та областей, що були присутніми на Всесоюзній нараді працівників органів прокуратури СРСР в Москві 13 лютого 1991 р. Тон задав Генеральний секретар КПСР М.С. Горбачов, виступивши з розгорнутою політичною промовою, в якій підкреслив, що прокурори разом з іншими правоохоронними органами діють на

вістрі політики і повинні нести професійну відповідальність за те, що робиться в державі, де сучасним завданням моменту є стабілізація ринку, фінансів, економіки, а головне, громадського порядку і законів. Далі М.С. Горбачов підкреслив, що «там, де мова йде про захист конституційних прав громадян під час «війни законів», прокуратура повинна виступити як цілісний ефективний організм»¹⁵⁹.

Колишній Генеральний прокурор СРСР М. Трубін також підкреслив, що «події в Литві, Латвії, Грузії та інших регіонах СРСР ще раз переконливо довели, що народу, державі потрібна сильна прокуратура, яка б зуміла ліквідувати проблему законності правових актів, особливо місцевої влади, тому що остання привласнює собі законодавчі функції». Наприклад, в «Універсалі про владу», що був прийнятий Тернопільською міською радою, проголошено право ухвалювати рішення, незважаючи на республіканське законодавство. Раді підпорядковуються всі правоохоронні органи. Далі М. Турбін підкреслив, що головне – «перебороти фактичну децентралізацію прокурорської системи, що накреслилась в СРСР, а кожен прокурор повинен розуміти шкоду правового хаосу, правової анархії для долі Союзу і республік»¹⁶⁰.

У такій ситуації в Прокуратурі УРСР працювати було нелегко, тому що згідно із Законом «Про прокуратуру СРСР» вона підпорядковувалась Генеральному прокурору СРСР, а останній вимагав здійснення нагляду за виконанням союзних законів.

Незважаючи на бажання М. Горбачова, ефективність його реформ була дуже низькою, тому що імперія вже почала розвалюватись, і кожна республіка насамперед виконувала свої закони.

Підсумовуючи викладене у цьому розділі, слід відзначити, що:

1. 1930-ті роки виявилися в історії української прокуратури чи не найскладнішими за весь час її існування. З прийняттям у 1933 році Положення «Про прокурорський нагляд СРСР» прокуратура стала об'єктом кількох організаційних експериментів, пов'язаних із її внутрішньою побудовою. На зміну організаційній побудові за функціональним принципом прийшла побудова за галузями народного господарства, але вже скоро функціональний принцип знову став основним організаційним принципом прокуратури.

2. У цілому в 1930-ті роки функціональна модель прокуратури не зазнала суттєвих змін: як і раніше, це була суто наглядова модель, але загальна авторитарна система влади у країні породила найсуворіший централізований режим нагляду за дотриманням законності. Слід зазначити, що цей принцип в основі

своїй може бути правильним, як уже зазначалося, лише для унітарної держави чи федерації, суб'єкти якої не проголошуються суверенними. Для союзу суверенних республік, яким відповідно до Конституції СРСР 1936 р. був СРСР, такий принцип був неприйнятним, оскільки в одних руках зосереджувалося керівництво системою прокурорського нагляду. Більшість прокурорів в Україні, як і в інших республіках, ретельно дотримувалась лінії центру, а ті, хто від неї відхилявся, нещадно критикувались¹⁶¹.

3. Прокуратура 1930-х років була елементом пролетарської держави, ідеологізованої системи і виконувала ту роль та ті функції, які визначалися цією системою. Незважаючи на своє призначення – стояти на сторожі законності, прокуратура фактично перетворилась на каральний орган. Водночас самі працівники прокуратури часто ставали жертвами політичних репресій. Наприклад, тільки в 1937 році склад слідчих прокуратури помінявся двічі. Безумовно, велике значення в діяльності органів прокуратури мав і суб'єктивний фактор, тому що багато залежало від осіб, які очолювали прокуратуру і працювали в ній. Це, наприклад, такі складні особистості, як Криленко, Антонов-Овсієнко, Вишинський та ін. Суспільство довго пам'ятатиме політичні процеси 1930-х років та прізвища Вишинського, Ягоди, Єжова, Берії, Ульриха, які були безпосередньо пов'язані з кривавими репресіями. У ті роки в тоталітарній державі була офіційно легалізована ціла низка позасудових органів для розправи з противниками сталінського режиму (Особлива нарада і так звані «трійки»).

4. Дослідження прокурорської практики тих років підтверджує, що прокуратура не стала та й не могла стати в той час гарантом законності у таких структурах, як НКВС, ГУЛАГ та ін. Вона працювала в тих формах і тими методами, які були потрібні для підтримання правопорядку авторитарної держави.

5. Характерною рисою досліджуваного періоду була постановка перед прокуратурою завдань, які виходили за межі власне прокурорського нагляду. Зокрема, у повоєнні роки перед прокуратурою були поставлені завдання, пов'язані з посиленням боротьби з безгосподарністю, розбазарюванням промислових і продовольчих товарів, з випуском бракованої і некомплектної продукції тощо. Для виконання таких завдань прокуратура повинна була неминуче втручатися у внутрішньогосподарську діяльність підприємств, установ та організацій, що свідчило про слабкість системи державного управління у відповідних сферах народного господарства. За таких умов органи прокуратури

виконували невластиву їм функцію державного управління, причому у специфічних репресивних формах.

6. Після смерті Й. Сталіна в країні розпочався період відновлення законності, і в цьому процесі одне із головних місць відводилося саме органам прокуратури. Прийняте в 1955 році Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» певним чином поновило демократичні принципи організації і діяльності прокуратури, розширило її права, упорядкувало функції прокуратури, хоча наглядова модель прокуратури була збережена і в цьому нормативно-правовому акті. При цьому концептуально важливим є той факт, що і здійснення попереднього слідства органами прокуратури, і підтримання державного обвинувачення в суді й інші функції прокуратури продовжували розглядатись виключно в межах здійснення основної, наглядової функції прокуратури.

7. Прийнятий у 1979 році Закон «Про прокуратуру СРСР» зберіг найважливіші положення законодавства про прокуратуру попередніх років, розвинув їх, виходячи з умов того часу. Принципово новим було положення про обов'язок органів прокуратури здійснювати нагляд за однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами і відомствами, підприємствами, установами і організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями. Але, незважаючи на широкі наглядові повноваження, прокуратура так і не стала дійсно незалежним органом. Органи прокуратури перебували під пильною опікою партійних органів, і основним їх призначенням було проведення лінії комуністичної партії.

8. Отже, створена у 1920 – 30-ті роки функціональна модель прокуратури фактично збереглася до початку 1990-х років майже у незмінному вигляді. Особливості тоталітарного політичного режиму, державного устрою, однопартійність зумовили роль і місце прокуратури в механізмі держави як контрольно-репресивного апарату з широкими повноваженнями.

Упродовж тривалого періоду, аж до другої половини 1050-х років, прокуратура тільки частково виконувала функцію забезпечення законності в державі. Ситуація певним чином змінилася після XX з'їзду КПРС, на якому було засуджено культ особистості Й. Сталіна.

9. Протягом наступних років роль прокуратури у зміцненні законності постійно посилювалася, опановувались нові форми і методи роботи, підвищувався професіоналізм працівників прокуратури. І все ж таки ті протиріччя і проблеми, що накопичились

у радянському суспільстві і суттєво впливали на стан законності в країні, не могли бути вирішені тільки за рахунок прокуратури. Необхідною була докорінна перебудова політичних і економічних основ держави, яка розпочалася після розпаду СРСР наприкінці 1991 р. У таких умовах прокуратура України вступала в новий, складний період свого життя.

Примітки

- ¹ Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора // Социалистическая законность. – 1988. – № 11. – С. 3.
- ² Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 325–326.
- ³ СЗ УРСР. – 1934. – № 14. – С. 113.
- ⁴ Там само. – № 16. – С. 128.
- ⁵ Там само. – № 22. – С. 186.
- ⁶ Там само. – 1935. – № 13. – С. 58.
- ⁷ Там само. – 1935. – № 20. – С. 113.
- ⁸ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 325–326.
- ⁹ СЗ СССР. – 1924. – № 23. – Ст. 203.
- ¹⁰ Там само. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
- ¹¹ Там само. – 1934. – № 1. – Ст. 2а, 2б.
- ¹² Там само.
- ¹³ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1932. – № 4–5. – С. 8–22.
- ¹⁴ СЗ СССР. – 1933. – № 55. – С. 324.
- ¹⁵ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1938. – № 30. – С. 505–506.
- ¹⁶ СЗ СССР. – 1934. – № 33. – С. 251.
- ¹⁷ Там само. – 1936. – № 18. – С. 150.
- ¹⁸ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1934. – № 7. – С. 1–6.
- ¹⁹ ЗЗ УРСР. – 1934. – № 14. – С. 113.
- ²⁰ За социалистическую законность. – М., 1934. – № 4. – С. 45.
- ²¹ СЗ СССР. – 1936. – № 59. – С. 450.
- ²² Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 325.
- ²³ Свод законов СССР. – 1936. – № 40. – Ст. 338.
- ²⁴ Советская прокуратура. – М., 1981. – С. 108–110.
- ²⁵ Там само.
- ²⁶ Там само.

- ²⁷ Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Х., 1934. – № 8. – С. 17.
- ²⁸ Советская прокуратура. – М., 1981. – С. 114.
- ²⁹ Там само. – С. 115–117.
- ³⁰ Там само. – С. 118.
- ³¹ Строгович М.С. Курс советского уголовного права. – М., 1958. – Т. 1. – С. 183.
- ³² История советской прокуратуры в важнейших документах / Под ред. К.А. Мокичева. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1952. – С. 29.
- ³³ Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). – К., 2001. – С. 178.
- ³⁴ Там само.
- ³⁵ Мироненко О.М., Усенко І.Б. П'ятирічка «великого терору» на Україні: 1937–1941 роки // Українська державність: історія і сучасність. – К., 1994. – С. 27.
- ³⁶ СЗ УРСР. – 1938. – № 33. – № 134.
- ³⁷ Револьюційне право. – 1934. – № 5–6. – С. 29–31.
- ³⁸ СЗ ССРСР. – 1936. – № 59. – С. 450.
- ³⁹ Там само. – № 31. – С. 247.
- ⁴⁰ Там само. – С. 276.
- ⁴¹ СЗ УРСР. – 1938. – № 33. – С. 134.
- ⁴² СУ ССРСР. – 1935. – № 32. – С. 252.
- ⁴³ СЗ УРСР. – 1935. – № 22. – С. 126.
- ⁴⁴ ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 435, арк. 1–4.
- ⁴⁵ Там само.
- ⁴⁶ Проблеми правознавства: Міжвідомчий науковий збірник. – Вип. 5. – К., 1966. – С. 34–47.
- ⁴⁷ СЗ СРСР. – 1934. – № 36. – С. 284.
- ⁴⁸ Там само. – С. 283.
- ⁴⁹ Там само. – С. 281.
- ⁵⁰ Советская прокуратура: Сборник документов. – М., 1981. – С. 118.
- ⁵¹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.Н. Очерк истории советской Конституции. – М., 1987.
- ⁵² СЗ УРСР. – 1937. – № 30. – С. 121.
- ⁵³ ЗЗ УРСР. – К., 1937. – № 30. – С. 15–16; Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. – С. 128–140.
- ⁵⁴ Шемшученко Ю.С. Конституції і Конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 123–127.
- ⁵⁵ СП ССРСР. – 1939. – № 35. – С. 241.
- ⁵⁶ История государства и права России. – М., 1999. – С. 377.

- ⁵⁷ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 43.
- ⁵⁸ Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия // Интернет-сайт Прокурорский НАДЗОР. – 1999–2003. – http://nadzor.pk.ru/analit/show_a.php?id=159
- ⁵⁹ Там само.
- ⁶⁰ Там само.
- ⁶¹ Там само.
- ⁶² Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. – М., 1950. – С. 259–260.
- ⁶³ Вышинский А.Я. Судебные речи. – 3-е изд., 1953. – С. 470–473.
- ⁶⁴ Там само. – С. 541.
- ⁶⁵ Строгович М.С. Курс советского уголовного права. – М., 1967. – Т. 1. – С. 118.
- ⁶⁶ Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Химичевой. – М., 2001. – С. 46.
- ⁶⁷ Социалистическая законность. – 1947. – № 5. – С. 9.
- ⁶⁸ Ключков В.Г. Історія прокуратури України. – К., 2002. – С. 71.
- ⁶⁹ Козир П. Військова прокуратура України // Вісник прокуратури. – 2003. – № 11. – С. 6.
- ⁷⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1946. – № 10.
- ⁷¹ Советская прокуратура: Сборник документов. – С. 135.
- ⁷² Хрестоматія з історії держави і права України. – К., 1997. – Т. 2. – С. 378.
- ⁷³ Там само.
- ⁷⁴ Социалистическая законность. – 1947. – № 5. – С. 11.
- ⁷⁵ Там само. – С. 12.
- ⁷⁶ Соціалістична законність. – 1946. – № 9. – С. 18.
- ⁷⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1938. – № 11.
- ⁷⁸ Хрестоматія з історії держави і права України. – Т. 2. – С. 543.
- ⁷⁹ Голод в Україні 1946–1947. Документи і матеріали. – Київ – Нью-Йорк, 1996. – С. 27–30.
- ⁸⁰ Там само. – С. 285–287, 298.
- ⁸¹ Реабілітація репресованих: законодавство та судова практика. – К., 1997. – С. 85–86.
- ⁸² Там само. – С. 92–94.
- ⁸³ Глух Ф.К. На страже советских законов. – М., 1972. – С. 108.
- ⁸⁴ Там само.
- ⁸⁵ Руденко Р.А. На страже советских законов. – М., 1972. – С.147.
- ⁸⁶ Там само. – С. 149.

- ⁸⁷ Історія УРСР. – Т. 9. – С. 271.
- ⁸⁸ Ведомости ВС УССР. – 1960. – № 23. – Ст. 176–177.
- ⁸⁹ Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
- ⁹⁰ Тацій В.Я., Гончаренко В.Д. Історія держави і права України. Академічний курс. – К., 2001. – Т. 2. – С. 425.
- ⁹¹ Советская прокуратура: Сборник важнейших документов. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 284.
- ⁹² Там само. – С. 285.
- ⁹³ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – С. 44.
- ⁹⁴ Советская прокуратура: Сборник важнейших документов. – С. 294–295.
- ⁹⁵ Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / Под ред. В.А. Болдырева. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. – С. 83.
- ⁹⁶ Советская прокуратура: Сборник важнейших документов. – С. 341.
- ⁹⁷ Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М., 1976. – С. 220.
- ⁹⁸ Петренко П.М. Материалы совещания начальников отдела общего надзора прокуратур союзных республик и ряда областей. – М., 1958. – С. 44–49.
- ⁹⁹ Советская прокуратура. Сборник документов. – М., 1981. – С. 148–149.
- ¹⁰⁰ Там само. – С. 149.
- ¹⁰¹ Ведомости Верховного Совета Союза ССР. – 1959. – № 9. – Ст. 67.
- ¹⁰² Васков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник. – М., 1998. – С. 29.
- ¹⁰³ Історія держави і права УРСР. – 1967. – Т. 2. – С. 238.
- ¹⁰⁴ Социалистическая законность. – 1966. – № 3. – С. 7–21.
- ¹⁰⁵ Ведомости ВС СССР. – 1960. – № 10. – Ст. 65; № 18. – С. 149.
- ¹⁰⁶ Історія держави і права УССР. – 1967. – Т. 2. – С. 331.
- ¹⁰⁷ Там само. – С. 382.
- ¹⁰⁸ Радянське право. – 1966. – № 4. – С. 12.
- ¹⁰⁹ Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М., 1976. – Ч. 1. – С. 30–37.
- ¹¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1966. – № 19. – разд. 3.
- ¹¹¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 4. – Ст. 15.
- ¹¹² Советское государство и право. – 1964. – № 11. – С. 77.
- ¹¹³ Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М., 1976. – Ч. 1. – С. 37–45.
- ¹¹⁴ Социализм и коммунизм. – М., 1967. – С. 217.

- ¹¹⁵ Материалы XXIII съезда КПСС. – М., 1966. – С. 33–75.
- ¹¹⁶ Конституция (Основной закон) СССР. – М., 1977. – С. 44–45.
- ¹¹⁷ Там само.
- ¹¹⁸ Погорілко В.Ф. Національно-державний устрій СРСР. – К., 1989. – С. 17.
- ¹¹⁹ Гончаренко В.Д. Історія держави і права України. Академічний курс. – К., 2000. – Т. 2. – С. 459.
- ¹²⁰ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 200–201.
- ¹²¹ Там само.
- ¹²² Социалистическая законность. – М., 1980. – С. 28–53.
- ¹²³ Конституция (Основной закон) СССР. – М., 1977. – С. 44.
- ¹²⁴ Конституция (Основной закон) СССР. – М., 1977. – С. 45.
- ¹²⁵ Советская прокуратура: Сборник документов. – М., 1981. – С. 244.
- ¹²⁶ Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. – М., 1999. – С. 176.
- ¹²⁷ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – С. 48.
- ¹²⁸ Советская прокуратура: Сборник документов. – М., 1981. – С. 252.
- ¹²⁹ Там само. – С. 668.
- ¹³⁰ Советская прокуратура: Сборник документов. – М., 1981. – С. 656.
- ¹³¹ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – С. 48.
- ¹³² Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. – С. 177.
- ¹³³ Руденко Р.А. Для всех един // Правда. – 1978. – 2 апреля.
- ¹³⁴ Материалы Пленума ЦК КПСС. 11 марта 1985 г. – М., 1985. – С. 10.
- ¹³⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
- ¹³⁶ Там само.
- ¹³⁷ Социалистическая законность. – 1983. – № 3. – С. 7.
- ¹³⁸ Осипенко П.Г. Посилити прокурорський нагляд за додержанням законності в господарських відносинах // Радянське право. – 1981. – № 9. – С. 13.
- ¹³⁹ Звіти органів прокуратури Сумської області за 1985–1988 рр.
- ¹⁴⁰ Щербийчук В.В. Совершенствовать руководство экономикой, развивать инициативу масс // Коммунист Украины. – 1981. – № 2. – С. 6.

- ¹⁴¹ Звіти органів прокуратури Сумської області за 1988–1990 рр.
- ¹⁴² Материалы встречи в Прокуратуре СССР с лучшими работниками районных, городских и некоторых областных прокуратур в апреле 1988 года. – М., 1988. – С. 49–54; Мурашин Г.А. Социалистическая законность. – М., 1969. – С. 9–12.
- ¹⁴³ Козир П. Військова прокуратура України // Вісник прокуратури. – 2003. – № 11. – С. 7.
- ¹⁴⁴ Верт Н. История советского государства. 1900–1991. – М., 1995. – С. 445–470.
- ¹⁴⁵ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 376, 379.
- ¹⁴⁶ Там само.
- ¹⁴⁷ Шемшученко Ю. С. Конституції і Конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 158.
- ¹⁴⁸ Известия ЦК КПСС. – 1989. – № 1. – С. 113.
- ¹⁴⁹ Там само. – № 2. – С. 125.
- ¹⁵⁰ Там само. – С. 126–134.
- ¹⁵¹ Виступ прокурора УРСР Осипенко П.Б. перед прокурорами міст і районів. Матеріали наради. – К., березень 1989 р.
- ¹⁵² Правда. – 1988. – 13 апреля.
- ¹⁵³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 9. – Ст. 202.
- ¹⁵⁴ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 162.
- ¹⁵⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
- ¹⁵⁶ Там само. – № 24. – Ст. 272.
- ¹⁵⁷ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 44. – Ст. 918.
- ¹⁵⁸ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 606.
- ¹⁵⁹ Горбачов М.С. Выступление на всесоюзном совещании работников прокуратуры СССР // Социалистическая законность. – 1991. – № 3. – С. 5–6.
- ¹⁶⁰ Трубин М.С. // Социалистическая законность. – 1991. – № 3. – С. 7–16.
- ¹⁶¹ Мироненко О.М., Усенко І.Б. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). – К., 2001. – С. 178.

Прокуратура незалежної України

9.1. Роль та місце інституту прокуратури в системі органів державної влади

На рубежі 90-х років ХХ ст. в Україні відбулися епохальні історичні події. В умовах глибокої соціально-економічної і політичної кризи в республіці розпочався і набув подальшого розвитку процес руйнування тоталітарної більшовицької системи, згорання командно-адміністративної системи, ліквідації партійно-радянської номенклатури і демократизації соціально-економічного та державно-правового ладу, накреслився перехід до ринкових економічних відносин.

Проголосивши в серпні 1991 р. незалежність, Україна почала будувати суверенну, демократичну, соціальну і правову державу. Відкрилася нова сторінка і в історії прокуратури. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. було проголошено, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснює Генеральний прокурор Української РСР, якого призначає Верховна Рада УРСР. Перед нею він відповідальний і лише їй підзвітний¹. Адже депутати, проголосивши незалежність України, розуміли, що побудувати демократичну правову державу можна лише тоді, коли всі будуть виконувати нові закони. Нагляд за додержанням законодавства і був покладений на нову прокуратуру, створену в незалежній Україні.

Однак прикро, що в процесі подальшої розбудови значному реформуванню були піддані, як і в інших правоохоронних органах, організація і діяльність органів прокуратури. Перевірене на практиці положення пізніше не знайшло відображення в Конституції України, хоча в Декларації чітко було зазначено, що вона є основою для нової Конституції і законів України².

Ставлення до прокуратури у всі часи було неоднозначним. В її історії траплялися не до кінця продумані перетворення, як, наприклад, під час судової реформи XIX ст. і під час революції в минулому столітті. Видатний російський юрист А.Ф. Коні, маючи на увазі історію прокуратури, писав так: «Палко бажаючи скоріше розчистити для нових насаджень місце, що заросло бур'янами та напівживими деревами, зрубали дуб, що охороняв ліс»³. Тому не хотілося б у новому столітті наступати на старі граблі.

У деяких посадових осіб в Україні щодо прокуратури склалися певні стереотипи. Одні вважають, що прокуратура – це інститут радянської тоталітарної системи, який потрібно ліквідувати, інші – що прокуратура є зброєю влади, органом авторитарного правління, якому «немає місця в демократичній правовій державі». На наш погляд, сама по собі прокуратура не може бути ознакою ні демократичної, ні авторитарної держави та її правоохоронної системи. Справа в іншому, адже статус прокуратури не можна розглядати без урахування умов, в яких вона здійснює свою діяльність, того, як влада ставиться до права і законності⁴. В УРСР ставлення до органів прокуратури з боку органів влади було позитивним. Прокурор республіки знову став Генеральним прокурором і на посаду призначався Верховною Радою УРСР, перед якою він був відповідальний і тільки їй підзвітний⁵.

Україна першою серед республік колишнього СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла Закон «Про прокуратуру»⁶, в якому були визначені завдання, функції та повноваження органів прокуратури незалежної України. Слід відзначити, що він не передбачав існування військової прокуратури. Лише 30 січня 1992 р. Постановою Верховної Ради України № 2076-XII всі військові прокуратури, дислоковані на території України, з 1 лютого 1992 р. підпорядковувалися Генеральному прокурору України. Для керівництва та контролю за діяльністю військових прокуратур Наказом Генерального прокурора України від 6 лютого 1992 р. № 133 вперше в історії нашої держави у складі апарату Генеральної прокуратури утворено управління нагляду за додержанням законів у Збройних силах України та в оборонній промисловості. Нова редакція Закону України «Про прокуратуру» затверджена 26 листопада 1993 р. Зміни були внесені 21 березня 1995 р.⁷, 5 жовтня 1995 р., 21 грудня 2000 р., 12 липня 2001 р., 10 і 17 січня 2002 р.⁸ При цьому важливо відзначити, що Закон «Про прокуратуру» передбачав організацію і порядок діяльності органів прокуратури в умовах тогочасних підходів та перетворень, що відбувалися в суспільно-політичному житті України⁹.

Слід підкреслити, що конституційні засади кадрової роботи і діяльності прокуратури України передбачені не тільки у згаданих вище нормах. Повноваження і форми здійснення прокурорського нагляду визначаються безпосередньо або побічно і конституційними нормами про державний та суспільний устрій, про права та свободи людини і громадянина, про повноваження та компетенцію вищих органів влади, органів правосуддя, місцевого самоврядування.

Як слушно зазначають вітчизняні дослідники цієї проблематики М.В. Руденко¹⁰, М.К. Якимчук¹¹, М.В. Косюта¹² та ін., Основний Закон України все ж таки зберіг органи прокуратури як єдину централізовану систему і те, що організація і порядок діяльності органів прокуратури визначаються окремим законом (ст. 123). Це сталося незважаючи на те, що адміністративно-командна система, яка існувала в нашій країні, зумовлювала підпорядкованість і велику залежність ролі права. Дійсно, прокуратура, як і майже всі правоохоронні органи, у тому числі й суд, функціонували в тих формах і межах, що були необхідні для підтримання правопорядку в тоталітарній державі. Тому, вирішуючи питання про перспективи розвитку органів прокуратури, необхідно, на наш погляд, мати на увазі, що основна її функція, яка була і поки що є, – виявляти порушення закону та вживати заходів щодо їх усунення – не має антидемократичної мети, а реально відповідає високим стандартам правової держави¹³.

Згадані конституційні норми, безумовно, створюють квінтесенцію, політичні та юридичні підвалини правових норм відповідного законодавства про прокурорський нагляд. Автори приєднуються до думки вітчизняних вчених Ю.С. Шемшученка¹⁴, В.Я. Тація¹⁵, М.В. Косюти¹⁶, М.К. Якимчука¹⁷ та ін., що цього недостатньо для з'ясування ролі прокуратури в державному механізмі. Сьогодні не тільки фахівцям і практичним працівникам, а навіть будь-якому громадянину стає зрозуміло: у новій Конституції України статус прокуратури не виправдано звужений. Він, зокрема, не передбачає функції загального нагляду. Тому привертає увагу спостереження російського науковця-практика О. Сухарева, який зазначив, «...що розіп'яття прокурорської системи відбувається при повній байдужості «братерських» правоохоронних установ»¹⁸. Цей процес має місце і в Україні. Ряд реформаторів виступили з категоричним висловлюванням, що при розбудові незалежної України серед гілок влади немає місця універсальному прокурорському нагляду, що загальний (адміністративний) нагляд прокуратури є інструментом позаекономічного

примушування. Хочемо не погодитися з цим і розчарувати таких радикальних опонентів прокуратури. Відомо, що прокуратура створювалась і завжди була переважно органом адміністративного нагляду. З самого початку і до судових реформ 1864 р., проведених Олександром II, її судова, обвинувальна або позовна діяльність була лише доповненням до функції нагляду.

Під час судової реформи 1864 р. прокуратуру позбавили повноважень з нагляду за виконанням законів, але зроблено це було не тому, що такий нагляд був не потрібний, а тому, що він «зв'язував руки» всесильній адміністрації. Як підкреслював А. Коні, проведена зміна характеру діяльності прокуратури може і була красивою з теоретичної точки зору, але вона відбувалась всупереч адміністративному життю суспільства, що, у свою чергу, йшло врозріз із внутрішніми потребами існуючого ладу¹⁹. Тому не випадково в подальшому уряд був змушений відновити, хоча в основному в скороченому вигляді, елементи адміністративного нагляду.

Жовтнева революція 1917 р., як уже зазначалося, взагалі ліквідувала прокуратуру, і п'ять років у державі де-факто прокурорів не було. А після утворення в 1922 р. органів прокуратури прокурори, крім підтримки державного обвинувачення в суді, стали знову наглядати за виконанням законів. Наглядові функції прокуратури були послідовно закріплені в положеннях «Про прокуратуру» 1922 р. і 1955 р., Конституціях 1937 і 1978 років. У Росії загальний нагляд закріплений і в чинному Законі «Про прокуратуру Російської Федерації»²⁰.

Особливо хотілося б підкреслити, що в Україні, як і в Росії, діяльність прокуратури була зумовлена об'єктивними потребами. Основна з них полягає в тому, що прокуратура є змішаного, тобто наглядово-обвинувального типу і виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування. І тут немає особливого протиріччя, тому що, виявляючи порушення закону, прокурор зобов'язаний вжити заходів для їх усунення, у тому числі й шляхом кримінального переслідування. Наявність такого типу прокуратури в Україні, її організація, функції та напрямки діяльності об'єктивно залежать від соціальних, економічних, політичних та інших життєвих умов в нашій державі.

Слід також виділити правові умови, які суттєво впливають на склад функцій прокуратури і шляхи її реформування: мається на увазі стан законності в Україні. Варто підкреслити, що для законності не знайшлося місця в соціальній політиці і житті

суспільства. Після розпаду тоталітарної системи традиційне для України ставлення до правових цінностей та інститутів погіршилося. Є безліч випадків, коли вимоги чинного законодавства не виконуються, застосовуються такі поняття, як «доцільність», «телефонне право», а інколи й силовий вплив. За таких умов положення ст. 1 Конституції України про те, що Україна є правовою державою, багато в чому поки що залишається декларативним.

Криза законності в Україні, незважаючи на деякі «прориви», у цілому долається повільно. Особливо небезпечним є правовий нігілізм, який виходить не тільки від осіб, що тою чи іншою мірою зацікавлені в обході закону, а й від представників управлінського персоналу, які зобов'язані бути провідниками дотримання вимог закону. Сувородійсність свідчить, що корупція проникла майже в усі сфери державної діяльності. З боку відповідних органів виявляється нерішучість і ухилення від виконання необхідних дій з попередження злочинності та інших правопорушень. Орієнтація на цю роботу була майже втрачена, що не дало можливості занадто міцній, як ми вважаємо, виконавчій владі виконати своє головне завдання – забезпечити в державі належне виконання законів. Тому й сьогодні, як відзначено в Національній програмі боротьби з корупцією в Україні, корупція продовжує руйнувати наше суспільство, злочинність фактично не зменшується, що, у свою чергу, дезорганізує суспільне життя і гальмує проведення в державі реформ²¹.

Якби цього не було, то, мабуть, можна було б говорити про прокуратуру з іншими функціональними обов'язками. Але в перехідний період потрібна прокуратура з різними функціями, сильними наглядовими повноваженнями, які б допомагали їй виконувати зазначені обов'язки. Зрозуміло, що сучасні умови не на користь прокуратурі. Роль «пожежної команди» за слабого державного контролю та процвітання корупції, помножені на звичку працювати за інших, яка виробилася на цей час, призводять до того, що прокуратура нерідко стає «крайньою» і відповідальною за всі недоліки сучасної законності. Вважаємо, що наглядова діяльність прокуратури має і в перехідний період вирішальне значення для її взаємовідносин з іншими органами влади. В умовах, що склалися в Україні, прокуратура з позиції закону і тільки закону впливає на всі гілки влади, чим виконує функцію одного з елементів системи «стримувань і противаг». Одночасно вона сприяє взаємодії гілок влади, тому що всі вони зацікавлені в дотриманні та зміцненні законності.

Відомо, що без належної законності в державі не може бути і сильної влади, тим більше що Україна, виконуючи вимоги Конституції, намагається стати правовою державою²². Однією з ознак такої держави є чіткий розподіл функціональних повноважень між певними спеціалізованими системами органів²³.

Деякі «реформатори» намагалися і намагаються віднести прокуратуру до якоїсь однієї з традиційних гілок влади²⁴. Палітра поглядів вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків щодо місця прокуратури в системі поділу влади також різноманітна і вражає своєю непослідовністю. Незважаючи на це, можна виділити дві основні точки зору на цю проблему. Закономірно, що «реформатори» першими почали відносити прокуратуру до судової²⁵ або законодавчої²⁶ влади, але вони були в меншості. Інші вчені, як вітчизняні, так і зарубіжні, вважають, що прокуратура не повинна входити в жодну з гілок влади. Близькі або ідентичні погляди на прокуратуру в О. Михайленка, В. Ковальського²⁷, Ю. Грошового²⁸, В. Рохліна²⁹, Ю. Скуратова³⁰, М. Шалумова³¹, В. Бессарабова³², С. Лисенкова, І. Боршуляка³³, К. Скворцова³⁴, Н. Дегтярьової³⁵, Н. Костенко³⁶, А. Бандасаряна³⁷ та ін. Усі вони підкреслюють, що прокуратура є державною унікальною інституцією, яка не дає підстав для віднесення її до будь-якої з гілок влади. Крім того, її діяльність не вкладається в рамки будь-якої з них. Також можна навести слова академіка Ю. Шемшученка, який зазначає, що принцип розподілу влад не обмежується тільки законодавчою, виконавчою і судовою владами³⁸. Ще раніше В. Звірбуль висловив думку про необхідність виокремлення особливої правоохоронної влади з провідною роллю прокуратури серед її складових частин³⁹.

Дванадцять років незалежності переконливо довели здатність прокуратури ефективно співпрацювати в інтересах законності з будь-якою з гілок влади. А вони, у свою чергу, можуть використовувати (і використовують) потенціал прокурорського нагляду для вирішення завдань побудови демократичного суспільства, захисту прав і свобод громадян.

Прокуратуру як самостійну незалежну інституцію, яка не належить до жодної з гілок влади, виділяють і колишні Генеральні прокурори України Г. Ворсінов⁴⁰ та М. Потєбенько⁴¹. Аналогічну думку висловлюють прокурор Казахстану Ж. Туякбаєв⁴², вітчизняні вчені та практики В. Погорілко⁴³, В. Корж⁴⁴, М. Руденко та В. Глаговський⁴⁵, В. Кривобок⁴⁶, Ю. Полянський⁴⁷, М. Курило⁴⁸ та ін. Деякі автори, у тому числі Н. Ведьорников⁴⁹, Ю. Шульженко⁵⁰, О. Черв'якова⁵¹, взагалі розглядають

прокуратуру як самостійний орган влади. Але в даному випадку автор поділяє думку колишнього прокурора Одеської області М. Косюти про те, що з концептуальної точки зору це навряд чи є правильним, якщо враховувати, що прокуратура України – не орган, а система, що складається з великої кількості органів різного рівня⁵². Одночасно, на наш погляд, М. Косюта помиляється, критикуючи В. Корнукова, який вкладає в термін «прокурорська влада» можливість узаконено здійснювати діяльність, пов'язану з приписом певної поведінки, обмеженням прав і свобод особи та ін.⁵³ Хіба підписка про невізід як обраний запобіжний захід не передбачена законом?

У свою чергу, прокурор Полтавської області Г. Серeda взагалі намагається обґрунтувати необхідність особливої форми організації прокуратури в загальній структурі державної влади в Україні⁵⁴. Певною мірою з ним можна погодитись, тому що, на нашу думку, у перехідний період прокуратура продовжує реалізовувати функцію вищого гаранта законності, що, безумовно, надає їй додаткові можливості реалізувати соціальну роль – охорону законності і правопорядку практично в усіх галузях державного і суспільного життя.

Нам можуть заперечити, тому що викладене не узгоджується в повному обсязі з концепцією судової реформи, яка відбувається в Україні⁵⁵. Більше того, і сьогодні висловлюються думки, у тому числі й деякими експертами Ради Європи, що прокуратура в Україні, її організація і функціональні обов'язки перешкоджають розвитку судової системи, реалізації принципу незалежності судочинства.

Однак з цим не можна погодитись. Якщо до проголошення Україною незалежності дійсно були підстави говорити про деяке суміщення функцій кримінального переслідування і правосуддя, то сьогодні і концептуально, і в законодавстві, і на практиці ці функції чітко розділені. Як провідник законності прокуратура зацікавлена в сильній незалежній судовій владі. Вона зацікавлена в тому, щоб судова влада в повному обсязі виконувала ту роль, яку має виконувати правосуддя в нормальному цивілізованому суспільстві і правовій державі. Головне, щоб правосуддя здійснювалося відповідно до закону, менше було тяганини при розгляді кримінальних і цивільних справ. Через це під час своєї наглядкової та правозастосувальної діяльності прокуратура не має права самостійно усувати порушення закону, а також не має щодо цього адміністративної влади. Викладена в її документах правова позиція може бути оскаржена до

суду. Як бачимо, за певних підстав остаточне рішення щодо, наприклад, протесту або подання прокурора може приймати суд. Наведене свідчить, що саме суд при зверненні до нього робить висновок про правомірність чи необґрунтованість прокурорської оцінки, що нагляд прокуратури може виступати гарантом законності, спираючись на підтримку судової влади⁵⁶.

На наш погляд, в Україні є усі умови для того, щоб ці дві системи успішно взаємодіяли в інтересах зміцнення законності. Наприклад, на практиці суд дуже рідко порушує кримінальні справи і не розслідує їх. Він розглядає тільки ті справи, що надходять від прокуратури. Деякі опоненти можуть нам заперечити, звинувачуючи прокуратуру в тиску на суд шляхом протестів і подань. Дійсно, на судових стадіях кримінального процесу прокуратура підтримує державне обвинувачення, чим здійснює функцію, яку з великою натяжкою можна віднести до нагляду за законністю правосуддя шляхом апеляцій та касаційного подання⁵⁷. Але і в цьому випадку вони не мають обов'язкового для суду характеру – це особиста точка зору прокурора.

Вимагаючи прийняття судом законних і справедливих рішень, прокуратура тим самим на практиці підтверджує авторитет і незалежність суду, на що звертають увагу автори проведеного першого аналізу нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України»⁵⁸.

Не можна погодитись і з тим, що прокуратуру звинувачують у підміні суду під час правозахисної діяльності.

По-перше, необхідно бути відвертим. Усім відомо, що суди поки що не готові взяти на себе цей великий обсяг роботи, а для прокуратури згідно з п. 9 «Перехідних положень» Конституції України права і свободи громадян є одним з головних орієнтирів. Нам пропонують Закон України «Про прокуратуру» привести у відповідність до європейських стандартів.

Багато вітчизняних вчених і практиків поділяють таку точку зору і пропонують вирішити ці питання під час проведення судової реформи в Україні, причому особливу увагу звертають на неприпустимість порушення прав громадян⁵⁹. Щодо цього окрему думку висловив М. Руденко, який прямо зазначив, що «...заяви деяких наших діячів про те, що ліквідації наглядової функції прокуратури вимагала від нас Рада Європи, є не цілком коректними»⁶⁰.

Також не можна погодитись з авторами концепції реформування прокуратури України⁶¹. Вони не враховують, що наглядові функції об'єктивно необхідні в сучасних умовах, які в

країнах Заходу теж здійснюються, але іншими органами, у тому числі парламентами, загальними, адміністративними і слідчими судами, пенітенціарними суддями, омбудсменами, органами фінансово-економічного контролю та ін. Керівництво Генеральної прокуратури краще, ніж інші, знає, чим може обернутися безпідставне позбавлення прокуратури її важливих функцій: доведеться вносити суттєві зміни в законодавство, створювати нові правоохоронні структури, шукати для них приміщення, транспорт, готувати кадри.

Сьогодні таких витрат Україна собі дозволити не може, тому що фінансування існуючих правоохоронних органів відбувається не на належному рівні. А скільки років потрібно для того, щоб нові структури запрацювали ефективно, накопичили такий досвід, який сьогодні має прокуратура? Дивує той факт, що метою реформування прокуратури автори концепції вважають приведення діяльності прокуратури України до вимог чинної Конституції і стандартів Ради Європи. Хоча вони не можуть не знати, що відбувається конституційна реформа, що ніякого стандарту прокуратури в західних країнах взагалі не існує. Навпаки, є дуже багато моделей організації і діяльності органів прокуратури та аналогічних їй органів, а також їх місця серед інших гілок влади, про які скажемо пізніше.

Автори концепції не можуть не знати, що на міжнародній науково-практичній конференції «Прокуратура в правовій державі», яка відбулася в Москві у 1997 році під патронатом Ради Європи, було підкреслено, що статус і компетенція прокуратури в різних державах можуть бути різними, залежно від її історії, правової культури, звичаїв і навіть менталітету⁶². Головне, що всі зміни потрібно робити так, щоб забезпечити законність і правопорядок, а також ефективний захист прав і свобод громадян. Тому ми вважаємо, що немає сенсу копіювати досвід західних держав щодо статусу і засад діяльності органів прокуратури, це питання необхідно вирішувати в рамках загальної конституційної реформи.

Незрозуміла також позиція авторів концепції щодо повного вилучення в прокуратури функції досудового слідства. Не можна передати цю функцію іншим органам і одночасно передбачити можливість для прокурорів у межах наглядових повноважень проводити розслідування по кримінальній справі. Виникає закономірне питання: хто це буде робити?

Керуючись власним досвідом і думкою більшості практиків і науковців, вважаємо, що за прокуратурою слід залишити розслідування злочинів, скоєних працівниками правоохоронних

органів і посадовими особами, що обіймають особливо відповідальні посади, залити для цього в штаті органів прокуратури відповідну кількість висококваліфікованих слідчих.

Дійсно, вимоги Ради Європи спрямовані лише на забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина. А які органи будуть виконувати таке завдання – це зовсім інше питання. Важливість цього питання, особливо під час формування національної ідеї в Україні, беззаперечна⁶³. Вважаємо, що було б помилкою насильно впроваджувати тезу про «єдині європейські стандарти прокуратури» як жорсткі правила, що визначають устрій і конкретні повноваження прокуратури в країні, на що автори вже звертали увагу⁶⁴ і що хотілося б ще раз підкреслити. Таку точку зору поділяють практики та видатні вчені М. Мичко⁶⁵, В. Кривобок⁶⁶, Ю.Л. Грошевий, Л. Давиденко, В. Зеленецький⁶⁷, Ю. Кореневський⁶⁸ та ін.

На наш погляд, у демократичному суспільстві повинна бути різноманітна система охорони і захисту прав людини і громадянина. А що ж ми маємо в Україні сьогодні? Громадяни до суду звертаються у крайніх випадках. Для цього є вагомі причини: тяганина, занадто довго триває судовий розгляд, досить дорогим є захист. Не кожний може оплатити послуги адвоката та сплатити державне мито. Щодо прокуратури, то громадяни звертаються до неї як до найбільш доступного для них органу, де їхнє звернення розглядаються оперативно, кваліфіковано і, головне, безплатно. Працівник прокуратури І. Бондаренко має свій погляд на реформування прокуратури⁶⁹.

Конституція України проголосила (ст. 6), що державна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову⁷⁰. Конституція доручає кожному з цих гілок влади відповідному органу, який діє самостійно. Проте самостійність не повинна бути абсолютною. Ці органи мають взаємодіяти між собою, інакше ефективне функціонування державного механізму неможливе. Виходячи з місцевих умов і традицій, Верховна Рада України, як вже було зазначено, не віднесла прокуратуру до жодної з гілок влади, присвятивши їй VII розділ Конституції⁷¹. Проте суперечки з приводу того, куди віднести прокуратуру, тривають до цього часу⁷². Так, ці питання ставились у вересні 2002 р. на щорічній конференції міжнародної асоціації прокурорів на тему «Загроза глобальної злочинності: контрабанда людей, наркотиків та грошей», яка відбулася в Лондоні. У конференції брала участь делегація Генеральної прокуратури України на чолі з нинішнім Генеральним прокурором

Святославом Піскуном. Він, зокрема, підкреслив, що прокуратура України є специфічним органом і не належить до жодної з традиційних гілок влади⁷³. Крім того, він наголосив на необхідності реформування прокуратури і висловив свою думку щодо проведення слідства⁷⁴. Тобто він не заперечує, що реформування прокуратури відбувається під час судово-правової реформи, яка передбачає також реформування всієї системи правоохоронних органів.

Більшість вчених та практиків все ж таки схиляється до думки, що під час реформування необхідно підвищити роль прокуратури в забезпеченні законності та правопорядку. Майже всі вони підкреслюють, що прокуратура – це організаційно самостійна державно-правова інституція, яка при виконанні своїх повноважень активно взаємодіє з усіма гілками державної влади та є важливим елементом забезпечення балансу між ними. Водночас посилюється роль прокурорського нагляду у сфері боротьби зі злочинністю, особливо, як уже підкреслювалось, для забезпечення конституційних прав і обов'язків громадян при здійсненні оперативно-розшукових заходів, дізнання та досудового слідства. На це спрямовані й вимоги Наказу Генерального прокурора України від 6 квітня 2004 р. № 4-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю»⁷⁵.

Колишній генеральний прокурор України Г.А. Васильєв у своєму виступі також наголосив, що «...прокуратуру не слід розглядати як суто репресивний орган, відводячи на другий план його правозахисні функції. Захист прав і законних інтересів людини має бути основним пріоритетом у діяльності прокуратури»⁷⁶.

Оригінальну думку на підтримку прокуратури висловив О. Бандурка. Він підкреслив, що сутність прокуратури та її відмінність від інших органів в державі полягає в тому, що вона, «по-перше, ...не має законодавчих, адміністративних чи судових функцій; по-друге, не втручається безпосередньо у господарську діяльність органів, за додержанням якими законності здійснює нагляд, і, по-третє, не піддає оцінці діяльність та акти відповідних органів державного управління з точки зору їх практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб у нормативних актах і діяльності державних структур додержувався і правильно застосовувався закон»⁷⁷. З цією думкою про місце прокуратури у владній системі не погодитися просто неможливо. Сам факт, що вчені і практики подають різні пропозиції щодо місця прокуратури у владних структурах, свідчить про те, що період її реформування настав.

Ми вважаємо, що і сьогодні, незважаючи на те що Верховна Рада проект нового закону «Про прокуратуру України» розглянула в першому читанні, Генеральній прокуратурі України необхідно ще раз обговорити концепцію розвитку прокуратури в юридичних колах України, провести її апробацію в Міжнародній спілці юристів держав СНД та Ради Європи. І лише після цього додатково підготувати і внести доповнення до проекту нового Закону «Про прокуратуру» з урахуванням пропозицій Верховної Ради України.

Реформування прокуратури повинно бути складовою частиною державно-правової реформи в Україні. Адже реформування заради реформування неможливе, а якщо воно відірване від життя, то ще й шкідливе. Реформування прокуратури повинно здійснюватися з урахуванням реальних умов, що склалися в Україні в галузі забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів суспільства.

Процес реформування прокуратури вже розпочався. Прокуратуру позбавили права вносити протести на судові рішення, давати санкції на арешт тощо. Прокурори не підміняють органи управління і контролю, не втручаються в оперативно-господарську діяльність підприємств, установ та організацій. Перевірки проводяться на підставі інформацій і сигналів про порушення законів, що надходять у прокуратуру. За діяльністю прокуратури встановлений досить жорсткий судовий контроль. Ми не заперечуємо, що при реформуванні повинен також врахуватися зарубіжний досвід правоохоронної діяльності. Але це потрібно робити виважено і, на нашу думку, не прислуховуючись до прихильників значного обмеження сфери прокурорського нагляду в Україні, які вважають, що прокурор повинен тільки підтримувати державне обвинувачення в суді. З такими скороченнями повноважень погодитися неможливо. Наприклад, у США аторней може виступати представником виконавчої влади в судах із цивільних і кримінальних справ, виконувати функції урядового юрисконсульта, виступати як радник Президента з питань кримінальної політики. У віданні Генерального аторнея, крім іншого, знаходяться контррозвідка, політична поліція, він управляє тюрмами і займається справами емігрантів.

У Японії функції прокуратури також широкі: розслідування найскладніших кримінальних справ, вирішення справи без направлення її до суду, підтримання державного обвинувачення в суді, нагляд за розслідуванням справ поліцією, нагляд за виконанням призначених судом покарань.

У Франції прокурор повністю незалежний, у тому числі й від суду. Він не підлягає відводу, як це робиться стосовно суддів та присяжних. На нього не поширюється поняття «сторони» у процесі, а тому суд не вправі до нього звертатись як до сторони у процесі і застосовувати до нього санкції⁷⁸.

Виходячи з наведеного, можна дійти висновку, що механічне застосування зарубіжного досвіду тільки зашкодить державі. Потрібно враховувати, що кожний окремий інститут у зарубіжних державах – це тільки елемент налагодженого механізму, який в умовах України може й не спрацювати. На підтримку наших висновків наведемо висловлювання судді Федерального суду Німеччини Хартмута Хороткотта на багатосторонній зустрічі в Москві, яка була організована і проведена Радою Європи разом із Генеральною прокуратурою Російської Федерації. Він підкреслив, що всі зміни потрібно проводити поступово, разом із запровадженням адміністративних судів і лише після цього вирішувати наступні завдання прокуратури Російської Федерації. Для створення ефективної системи адміністративних судів потрібний час.

Аналізуючи протести Радянської прокуратури, які були опубліковані англійською мовою в Лондоні у 1978 році, він підкреслив, що прокуратура виявила компетентність у таких проблемах, як житлові спори та конфлікти з кримінальних питань⁷⁹. А директор інституту Генрі Дунала із Швеції на цьому форумі прямо заявив, що «...статус прокуратури, її принципи (характеристики) засновані на загальній моделі, яка взята з історичної еволюції, історичних, юридичних, економічних та соціальних умов кожної конкретної країни»⁸⁰. Практично цю точку зору поділяють канцлер юстиції республіки Фінляндія Йорма С. Аалто⁸¹ і прокурор Франції із Страсбурга Едмон Штенгер⁸².

Аналізуючи досвід західних країн, не можна забувати й про моделі прокуратури у вітчизняній історії⁸³. Тому, з огляду на місце прокуратури в системі державних органів, світова конституційна доктрина розглядає чотири групи країн:

- країни, де прокуратура діє в складі Міністерства юстиції (США, Франція, Японія, Польща та ін.);
- країни, де прокуратура входить до складу суддівського корпусу (магістрату) і знаходиться при суді (Іспанія, Італія та ін.);
- країни, де прокуратура виділена в складну систему і підзвітна парламентові (КНР, КНДР, Словаччина та ін.);
- країни, де прокуратура взагалі відсутня (Велика Британія)⁸⁴.

Отже, використовуючи досвід інших країн, необхідно його порівняти з досвідом і законодавством України. Інститут прокурорського нагляду, який поки що діє в нашій країні, себе повністю виправдовує, і тому ми не бачимо підстав від нього відмовитися.

Ми дуже часто нехтуємо власним досвідом реформування державних структур. Ще раз повертаючись до судової реформи 1864 р., підкреслимо, що перетворення прокуратури на судовий інститут було здійснене не відразу, а впродовж певного часу. З цього приводу відомий дослідник XIX ст. М.В. Муравйов зазначав: «У міру того як виробляється поняття про державний організм і нові умови суспільного буття, виробляється переконання, з одного боку, що в загальному і всюди проникаючому нагляді немає нагальної потреби, а з іншого, що сприятливий на папері, у дійсності він дуже важко досягається і недостатньо продуктивний. Тому поступово суд виходить на передній план, а прокуратура стає установою, що перебуває при суді»⁸⁵.

Хоча авторам судової реформи 1864 р. вдалося скоригувати діапазон прокурорського нагляду за справами «судового відомства» посиленням громадського обвинувачення, контролю за слідством і дізнанням, на практиці влада вимушена була знайти еквівалент загальнонаглядовій функції, зробивши прокурорів повноправними членами губернських адміністративних комітетів (контрольно-наглядових органів). Це прокурорське повноваження знайшло відображення в законодавстві про прокуратуру у вигляді завуальованого формулювання: «Деякі інші обов'язки, крім тих, що покладаються на цих осіб, визначені в Основних Уставах і положеннях про приналежність»⁸⁶.

Після революції 1917 р., як уже зазначалося, більшовицька влада п'ять років намагалася обійтись взагалі без органів прокуратури, покладаючись на різноманітні структури революційного народного обвинувачення, і все ж таки була змушена повернутися до прокуратури, модернізувавши її відповідно до інтересів «диктатури пролетаріату». Інакше кажучи, і на цьому історичному етапі розвитку Росії, до якої входила і Україна, альтернативи прокуратурі не було.

Не можна також забувати й про те, що судова влада, до якої дехто з реформаторів хоче віднести прокуратуру, вирішує конкретні індивідуальні справи. Вона не може забезпечити постійного і систематичного нагляду за виконанням законів органами державного управління та посадовими особами. Тому ми знову повертаємося до органів прокуратури як до універсальних. Якщо

ж на підставі Конституції України, як і Росії, говорити про принцип верховенства закону, то інституту прокуратури серед гілок влади необхідно відвести таку роль, яка б забезпечила реалізацію цього принципу⁸⁷. Аналіз свідчить, що більшість вітчизняних дослідників, у тому числі М.І. Руденко⁸⁸, М. К. Якимчук⁸⁹, В. Долежан⁹⁰ та ін., є прихильниками збереження прокуратури як органу нагляду за додержанням і застосуванням законів. Автори також вважають, що вирішення цього питання по-іншому тільки поглибить проблему децентралізації правоохоронної системи, негативно вплине на стан законності в Україні⁹¹. Такої самої позиції дотримуються п. Шумський⁹², Ю. Грошовий⁹³, С. Ківалов⁹⁴, О. Михайленко⁹⁵.

Найбільш наполегливі «реформатори», а також особи, які не «дружать із законом», намагаються довести, що функції прокуратури повинні бути аналогічними до функцій прокуратур західних держав, де демократія перебуває на вищому рівні. Більшість з них у захваті від демократії в США. Але, беручи американську правоохоронну систему як приклад, її прихильники чомусь не враховують функціонування цієї системи в кризових ситуаціях. На це також необхідно звертати увагу, тому що «велика депресія» в США показала: президенту Д. Рузвельту, якого не можна звинуватити в недемократичних поглядах, для виведення держави із кризового стану довелося застосувати тоталітарно-диктаторські прийоми і методи управління, щоб перемогти мафію та свавілля непідвладних монополістів. Про те, яка роль була тоді відведена американській юстиції і як вона з нею справлялась, «реформатори» мовчать. А органи прокуратури після проголошення Україною незалежності, незважаючи на великий політичний тиск, вистояли. Ми розуміємо, що перехідний період – це дійсність, яку не можна обійти або прискорити директивним методом за допомогою тільки законів, не враховуючи закономірностей нового устрою суспільного життя, що народжується.

Рух українського суспільства на шляху прогресу і демократії, світові інтеграційні процеси зумовлюють неминуче оновлення правозабезпечуючих інститутів в Україні. Головне сьогодні, як уже зазначалось, обрати правильний шлях оптимізації умов реформування прокуратури, які б виключали суб'єктивізм і популістське прожектерство.

Конкретним шляхом посилення системи прокурорського нагляду з одночасним реформуванням судової системи та підвищенням її авторитету як однієї з гілок влади, на наш погляд, може стати надання Закону України «Про прокуратуру» статусу

конституційного. Для цього необхідно внести конкретні доповнення до нього, спрямовані на посилення незалежності прокуратури, неприпустимість втручання в її наглядову діяльність, здійснення нею нагляду за законністю правових актів, що видаються урядом України, а також за додержанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вважаємо, що необхідно також наділити Генерального прокурора правом законодавчої ініціативи. У Законі необхідно закріпити рівень взаємодії прокуратури з уповноваженим Верховної Ради з прав людини, тому що вперше в історії прокуратури як предметний напрямок в її діяльності визначено функцію нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, а також підвищено роль прокуратури в цивільному та господарському процесах.

Опоненти уперто наполягають на тому, що прокуратура до цього часу «посягає» на функції судової влади. Вони не враховують ті зміни, що відбуваються в державі. Прокурор вже не здійснює нагляд за судом, а лише бере участь у правосудді, його пропозиції для суду не обов'язкові, тоді як рішення суду обов'язкові для виконання і прокурором.

Так, О. Сокольський висловлює думку, що при проведенні правової реформи прокуратура «повертається в те лоно, з якого вона вийшла, тобто в суд». Однак це не зовсім відповідає дійсності⁹⁶. Відомо, що будь-який державний орган, що не має зовнішніх професійних опонентів, має тенденцію до переродження, протиставлення своїх відомчих інтересів суспільним. Це стосується і судової влади, і прокуратури, які в умовах української корупції потребують взаємного контролю для підвищення рівня законності і ефективності правоохоронної діяльності. Тому питання безстрокового призначення прокурора, що пропонується в Концепції реформування прокуратури, є неактуальним і, на нашу думку, завдасть багато шкоди державі.

9.2. Система органів прокуратури і її структура

Розроблення нової концепції прокурорської діяльності після проголошення України незалежною пов'язане не тільки з необхідністю глибокого наукового обґрунтування місця і ролі прокуратури серед інших політичних інститутів, покликаних підтримувати законність і правопорядок в Україні, а й з виявленням невикористаних ресурсів, у самій суті прокурорського нагляду і в змісті його повноважень і принципів. Відповідно до Конституції

України (ст. 121–122)⁹⁷ та Закону України «Про прокуратуру» (ст. 6)⁹⁸ органи прокуратури України складають єдину суворо централізовану систему з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим, яку очолює Генеральний прокурор України. Прокуратура України побудована відповідно до адміністративного і територіального поділу держави.

Систему органів Прокуратури України складають Генеральна прокуратура України, прокуратура Автономної республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові, транспортні, природоохоронні та інші спеціалізовані прокуратури⁹⁹. До системи прокуратури має входити й Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України (на правах управління)¹⁰⁰.

Наведене свідчить, що систему органів прокуратури складають територіальні і спеціалізовані прокуратури. Перші були створені та функціонують відповідно до адміністративно-територіального устрою України, а другі – за предметно-галузевим принципом і функціонують в окремих сферах суспільного життя. До спеціалізованих прокуратур належать: військові, природоохоронні, транспортні та прокуратури по нагляду за виконанням кримінально-виконавчого законодавства. Важливим системним елементом Прокуратури України є те, що всі прокурори, які очолюють названі прокуратури, призначаються і звільняються Генеральним прокурором України, на чому ми зупинимося нижче. Якщо уважно проаналізувати порядок призначення і звільнення прокурорів, то можна дійти висновку, що у своїй сукупності зазначені вище прокуратури становлять злагоджену триланкову систему органів, очолювану Генеральним прокурором України, який утворює самостійну ланку. До другої ланки системи органів прокуратури можна віднести прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (на правах обласних) і прирівняні до них прокуратури. Третю ланку утворюють міські, районні, міжрайонні, районні у містах, а також прирівняні до них прокуратури.

Генеральну прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду президентом України за згодою Верховної Ради України.

Своїм наказом № 61 від 24 грудня 2003 р. колишній Генеральний прокурор України Г.А. Васильєв затвердив структуру Генеральної прокуратури України, яка з 1 січня 2004 р. набрала чинності. Нова структура суттєво відрізняється від попередньої¹⁰¹.

Відповідно до чинного законодавства структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України¹⁰². При Генеральному прокурорі України утворюється колегія як дорадчий орган у складі Генерального прокурора (голова колегії), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим та інших необхідних оперативних працівників.

Відповідно до структури Генеральний прокурор має першого заступника і заступників.

Структура Генеральної прокуратури України, яка сьогодні (кінець березня 2005 р. – *Прим. авт.*) чинна, але може бути змінена у зв'язку з призначенням нового Генерального прокурора, передбачає такі управління і відділи, які створені з урахуванням пріоритетних напрямків прокурорського нагляду.

З огляду на ті порушення законності, що мають місце при здійсненні оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства, які, у свою чергу, порушують права людини і громадянина, на передній план у структурі виходить (I) Головне управління нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Головне управління має у своїй структурі три підпорядковані управління і вісім відділів за конкретними напрямками роботи.

Наступним за значенням є (II) Управління Генеральної прокуратури України з нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими органів прокуратури. Це управління має два відділи.

Далі за ступенем важливості структура передбачає (III) Управління з розслідування особливо важливих справ, яке складається з трьох підрозділів.

Структура також передбачає одне з найважливіших управлінь, а саме (IV) Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, яке також має у підпорядкуванні три управління і десять відділів.

Враховуючи, що останнім часом мають місце грубі порушення законів на транспорті, у структурі передбачено спеціальне управління, а саме (V) Управління нагляду за додержанням і застосуванням законів на транспорті. Це управління у підпорядкуванні має два відділи.

Структура також передбачає (VI) Управління підтримання державного обвинувачення в судах, що також має три відділи.

Далі в структурі йде (VII) Головне управління військових прокуратур, якому підпорядковані вісім структурних підрозділів.

Зважаючи на те що останнім часом з різних причин зросла плинність кадрів, у структурі передбачено (VIII) Управління кадрів, яке має свої структурні підрозділи.

В (IX) Організаційно-контрольному управлінні також передбачено два відділи.

(X) Управління справами також має свої підрозділи.

У зв'язку з частим спілкуванням з іноземними колегами з питань боротьби зі злочинністю та корупцією, а також інших питань структура передбачає (XI) Міжнародно-правове управління з двома відділами.

Далі структура передбачає:

XII. Відділ правового забезпечення.

XIII. Відділ нагляду 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.

XVI. Відділ нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими Генеральної прокуратури України.

XV. Відділ дізнання та бухгалтерського обліку.

XVI. Відділ прийому громадян, розгляду звернень та запитів народних депутатів України.

XVII. Перший відділ.

XVIII. Прес-служба (на правах відділу).

XIX. Академія прокуратури України.

Керівники управлінь і відділів призначаються на посади Генеральним прокурором України. Водночас вони є його старшими помічниками і помічниками. Крім того, Генеральний прокурор призначає старших помічників і помічників з особливих доручень.

Проаналізувавши структуру, можна дійти висновку, що Генеральний прокурор України має широкі повноваження щодо керівництва як Генеральною прокуратурою, так і прокуратурами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районними в містах та іншими, прирівняними до них прокуратурами.

Також необхідно зазначити, що згідно з наказом Г.А. Василюєва № 1-гн від 9 січня 2004 р. було змінено структуру прокуратури Автономної Республіки Крим і обласних прокуратур. Так, у прокуратурі Сумської області були створені:

1. Відділ нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю.

2. Відділ нагляду за додержанням законів органами СБУ, державної митної служби та державної прикордонної служби при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

3. Управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, яке має п'ять відділів:

3.1. Відділ захисту майнових, інших особистих прав і свобод громадян та інтересів держави.

3.2. Відділ захисту прав і свобод неповнолітніх.

3.3. Відділ нагляду за додержанням природоохоронного законодавства.

3.4. Відділ представництва інтересів громадян в судах.

3.5. Старший помічник прокурора з питань нагляду за дотриманням законів про адміністративні правопорушення.

4. Старший помічник прокурора з питань нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням свободи громадян.

5. Відділ з питань розгляду листів та прийому громадян.

Як уже зазначалося, у Генеральній прокуратурі створено Колегію у складі Генерального прокурора (голова), його першого заступника, заступників (за посадою), інших прокурорських працівників, які призначаються Генеральним прокурором.

Отже, структуру Генеральної прокуратури становлять головні управління, управління і відділи, які очолюють керівники, що призначаються Генеральним прокурором України. У цих підрозділах працюють старші прокурори-криміналісти і прокурори-криміналісти, а також старші слідчі з особливо важливих справах. Генеральний прокурор України в межах фонду оплати праці встановлює штати і структуру як Генеральної прокуратури, так і підлеглих прокуратур. Він також визначає повноваження структурних підрозділів, кожен з яких діє відповідно до розробленого і затвердженого Генеральним прокурором України положення про нього.

Слід зазначити, що для висвітлення ролі прокуратури України в суспільному житті при розбудові правової держави Генеральна прокуратура України видає щомісячний журнал «Прокуратура, людина, держава», який має відкритий характер, а також журнал практичного досвіду «Прокурорська та слідча практика».

Проаналізувавши структуру Генеральної прокуратури України та підлеглих їй прокуратур, можна дійти висновку, що вони динамічні.

Генеральна прокуратура України здійснює за дорученням Генерального прокурора, рішеннями колегії керівництво діяльністю єдиною централізованою прокурорською системою. З цією метою прокурорами всіх рівнів вивчається наглядова, слідча практика, оперативно відстежується інформація про стан законності в регіонах і діяльності підлеглих органів прокуратури з метою її зміцнення. На підставі отриманих відомостей видаються накази, вказівки, розпорядження та інструкції Генерального прокурора України, які прокуратури нижчих рівнів зобов'язані виконувати. Апарат Генеральної прокуратури України є інтегрованим керівником прокурорської системи. Його підрозділи здійснюють оперативне керівництво і контроль у межах своєї компетенції за діяльністю підпорядкованих прокуратур, у тому числі спеціалізованих (військові, природоохоронні, транспортні та ін.). Порядок роботи Колегії Генеральної прокуратури України та підпорядкованих їй прокуратур визначається регламентом. Її рішення доводяться до відома працівників органів прокуратури. Копії протоколів засідань колегій обласних і прирівняних до них прокуратур надсилаються до Генеральної прокуратури після їх підписання відповідним прокурором, але не пізніше десятиденного терміну з дня засідання колегії.

Розглядаючи організаційну структуру органів прокуратури України, водночас слід підкреслити, що конкретної концепції з кадрових питань Управління кадрів Генеральної прокуратури після проголошення незалежності України не розробило. Також слід визнати, що поняття управління кадрами органів прокуратури не знайшло свого повного відображення ні в науковій і навчальній літературі, ні у виступах практиків. Головним чином, розроблялись загальні питання управління в органах прокуратури¹⁰³.

Проведені дослідження в основному стосувалися питань організації роботи в прокуратурі і зовсім не досліджувалося використання кадрового потенціалу, покликаного забезпечити зміст діяльності органів прокуратури. І це закономірно, тому що існуючий до останнього часу державний розподіл юридичних кадрів не створював проблем у роботі з ними. Але, на наш погляд, при переході України до ринкових відносин проблема управління кадрами посідатиме одне з чільних місць у вирішенні завдань розвитку держави і суспільства. Тому вважається, що розроблення наукових основ управління і кадрової політики повинне стояти на першому місці в діяльності Управління кадрів Генеральної прокуратури України. На наш погляд, керівництво Генеральної

прокуратури повинне залучити до вирішення цих проблем науковців, які мають досвід роботи в органах прокуратури, зокрема Л.М. Давиденка, В.С. Зеленецького, М.І. Панова, М.К. Якимчука, А.А. Пінаєва, п. М. Каркача, О.Р. Михайленко та ін. Крім того, слід залучити до цієї роботи викладачів колишнього Харківського інституту підвищення кваліфікації, який був ліквідований, на нашу думку, помилково.

Названі вчені-практики – це незатребуваний золотий фонд органів прокуратури. Зрозуміло, що з огляду на зміст нової структури управління кадрами органів прокуратури по своїй суті сьогодні пов'язане з формуванням персоналу нової якості, який матиме змогу ефективно працювати в сучасних умовах.

Разом з тим, на наш погляд, у законі «Про прокуратуру» недостатньо висвітлене питання кадрового забезпечення органів прокуратури. Кожний Генеральний прокурор намагався не доповнити, а скасувати наказ свого попередника з цього приводу і видати новий за своїм підписом.

На думку авторів, таке становище потребує обов'язкового втручання Генерального прокурора України з метою негайної активізації кадрової роботи, створення умов для формування нового складу працівників, здатних вирішувати сучасні завдання щодо зміцнення законності і правопорядку в Україні.

Практика показує, що під час розбудови незалежної України головною метою управління кадрами прокуратури має бути створення оптимальних організаційних умов для формування якісно нового складу кадрів органів прокуратури, здатного вирішувати завдання прокурорського нагляду, попереднього слідства та здійснювати іншу діяльність, яка визначається Законом України «Про прокуратуру»¹⁰⁴.

Як було зазначено, поняття «управління кадрами» тісно пов'язане з поняттям кадрової політики, яка передбачає основні напрями, методи та мету роботи з кадрами¹⁰⁵. Проте слід мати на увазі, що кадрова політика є конкретно-історичною ідеологією використання людського потенціалу. Вона передбачає також формування системи поглядів на існуючі кадрові проблеми, визначення стратегічної мети, принципів кадрової роботи, системи оцінок та інші важливі характеристики роботи з кадрами. Кадрова політика повинна, на наш погляд, формуватися на підставі аналізу структури кадрів, ефективності їх праці та прогнозування процесів розвитку управління¹⁰⁶. Слід враховувати, що сьогодні на практиці при формуванні кадрової політики не дотримуються всіх принципів діяльності органів прокуратури, насамперед

незалежності. Так, кандидатури прокурорів областей узгоджуються з президентом та головами обласних державних адміністрацій, а в деяких випадках і кандидатури прокурорів районів узгоджуються з головами державних районних адміністрацій, що не передбачено законом. Крім того, у зв'язку з неналежним фінансуванням прокурори міст і районів, як і колись прокурори в царській Росії та СРСР, звертаються до місцевої влади за вирішенням питань соціального і матеріального характеру, що негативно позначається на формуванні незалежного кадрового складу прокурорів і в цілому на кадровій політиці.

Водночас слід зазначити, що оскільки ми живемо в конкретний історичний період, то управління кадрами з технічної точки зору повинне бути відносно державної кадрової політики явищем другорядним.

Слід підкреслити, що в прокуратурі Російської Федерації дуже відповідально підійшли до вирішення кадрових проблем. Ще в 1994 р. там була розроблена концепція добору, розстановки, закріплення і виховання кадрів органів прокуратури¹⁰⁷. Науководослідний інститут проблем зміцнення законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Російської Федерації (далі – НДІ) у 1996 р. провів велику дослідну роботу із залученням науковців-практиків і опублікував збірник наукових праць з проблем кадрової роботи і управління в органах прокуратури¹⁰⁸. У зазначених документах і доповідях, на думку авторів, не досить чітко була сформульована стратегія кадрової роботи, яка розглядається не як план конкретних заходів, а як певна послідовність у системі поглядів та ідей, що повинні забезпечити успіх при досягненні поставленої мети.

Виходячи з наведеного, вважаємо, що управлінню кадрів Генеральної прокуратури України для розроблення своєї стратегії слід визначити фактори успіху в реалізації кадрової політики для отримання якісно нового кадрового складу органів прокуратури на певний період. Вважається, що для формування стратегії кадрової роботи сьогодні необхідно мати:

- 1) об'єктивні дані про діючий кадровий склад органів прокуратури;
- 2) чітке уявлення про фактичне місце і роль органів прокуратури серед інших органів влади і управління в Україні;
- 3) дані про оцінку діяльності органів прокуратури з боку суспільства і держави.

З наведеного можна дійти висновку, що в умовах сьогодення стратегією роботи з кадрами органів прокуратури є формування

високого професійного кадрового складу органів прокуратури, оцінка його за результатами професійної діяльності, а також намагання добитися стабільності кадрового складу і неодмінної його ротації.

Є очевидним, що управління кадрами органів прокуратури як частина соціального управління повинно здійснюватися на підставі чинних правових норм. Першим документом, який регламентує управління кадрами, є Конституція України, відповідно до якої і діють органи прокуратури. Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, Законом «Про прокуратуру» та іншими нормативними актами¹⁰⁹. Стаття 46 Закону України «Про прокуратуру» ставить такі вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів міст Києва та Севастополя, Автономної Республіки Крим, областей: вік – не молодше 30 років, вища юридична освіта і стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах – не менше семи років. До осіб, які призначаються на посади районних і міських прокурорів, ставляться такі вимоги: вік – не молодше 25 років, стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах – не менше трьох років¹¹⁰. Цим же законом (ст. 46) передбачається, що на посаду прокурора або слідчого можуть бути призначені лише громадяни України, які мають необхідні ділові і моральні якості. Проте слід зазначити, що Генеральною прокуратурою України до цього часу не розроблені об'єктивні критерії, щоб відповісти на питання: що ж слід віднести до необхідних ділових і моральних якостей для призначення на ту чи іншу посаду? Як до проголошення незалежності України, так і сьогодні залишається невизначеним такий серйозний критерій, як стан здоров'я осіб, які претендують на посаду прокурорів або слідчих. На практиці визначення цього критерію віддане на розсуд кадрових працівників.

Важливе стимулююче значення мають положення ст. 48–49 зазначеного Закону, які передбачають нагородження працівників прокуратури за тривалу бездоганну службу нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України», а також їхнє матеріальне і соціальне забезпечення¹¹¹.

Деякі відповідальні особи Генеральної прокуратури України і прокуратур областей вважають, що робота з кадрами є другорядною. Ця думка, на наш погляд, помилкова, оскільки прокуратура, як й інші державні органи влади і управління, існує в ринкових умовах, що вимагає більш ефективної організації і діяльності органів прокуратури. Тому робота з кадрами в органах прокуратури

будь-якого рівня має бути на першому плані. Наказом № 2 ГН від 25 лютого 2004 р. «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» Генеральний прокурор України визначив основні, на його погляд, обов'язки в роботі з кадрами¹¹². Проте цей наказ не усуває згаданого недоліку. Тому до цього часу мають місце серйозні прорахунки в доборі кадрів. У таких випадках, як правило, враховується особиста відданість претендента керівнику, що зовсім не гарантує його високих професійних якостей і організаційних навичок, а також необхідних моральних якостей (чому є приклади у Львівській, Івано-Франківській, Чернігівській та деяких інших областях), що призводить, як правило, до звільнення із обійманої посади. Такі випадки трапляються ще й тому, що в Генеральній прокуратурі України немає розроблених і науково обґрунтованих принципів добору кадрів, хоча на управління кадрів покладені обов'язки щодо здійснення контролю за роботою з кадрами у прокуратурах нижчих рівнів. Тільки управління кадрів разом з іншими підрозділами має здійснювати роботу з добору, розстановки, виховання і вивчення кадрів. Воно повинно готувати резерв на заміщення посад як у Генеральній прокуратурі, так і в прокуратурах нижчих рівнів.

Слід зазначити, що проведений аналіз дає можливість стверджувати, що кадрова робота в органах прокуратури дуже різноманітна, хоча має свої особливості. Нерідко деякі прокурори помиляються, вважаючи, що кадрова робота характеризується лише добором, розстановкою і вихованням кадрів. Безумовно, це важливі аспекти кадрової роботи, але не всі. Досліджуючи це питання, автори ще в 2000 р. частково погодилися з висновками В. Белова¹¹³, В. Цветкова¹¹⁴, Ю. Розенбаума¹¹⁵, А. Жуляєва та В. Купріянової в тому, що висловлені ними пропозиції щодо спрямування кадрової роботи обов'язкові і для прокуратури¹¹⁶. Разом з тим вважаємо, що основою кадрової роботи в органах прокуратури має бути концепція добору, розстановки і закріплення кадрів органів прокуратури, яку розробили наукові співробітники НДІ проблем зміцнення законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Російської Федерації¹¹⁷. Адже це перша і, на наш погляд, вдала спроба наукової систематизації питання кадрової роботи в органах прокуратури.

Водночас, враховуючи напрацьований, у тому числі й авторами, досвід практичної роботи з кадрового забезпечення органів прокуратури, можна виділити п'ять напрямків, які становлять кадрову роботу органів прокуратури і характерні для прокуратури будь-якого рівня.

По-перше, це облік і аналіз кадрової роботи в органах прокуратури, який здійснюється Генеральною прокуратурою України і прокуратурами нижчих рівнів. Хоча необхідно враховувати, що прокуратури міст і районів проводять попередню роботу з добору кадрів на вакантні посади, а документація на оперативних працівників знаходиться відповідно в обласних прокуратурах, прокуратурі Автономної Республіки Крим і Генеральній прокуратурі України, де повинна вестись основна аналітична робота щодо кадрів, їх переміщення, підвищення кваліфікації тощо. Необхідність проведення такої роботи очевидна, виходячи з наказу Генерального прокурора України № 2 ГН від 25 лютого 2004 р. «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України». Зауважимо, що без належного аналізу неможливо з об'єктивних причин здійснювати жодного передбаченого в наказі напрямку кадрової роботи, тому що інформаційно-аналітична робота має становити основу планування цієї роботи. Вона необхідна для формування певної структури управління, розрахунку потреб у кадрах, їх оцінки і ефективного використання при досягненні мети прокурорського нагляду.

По-друге, це добір, розстановка і виховання кадрів органів прокуратури. Мабуть, жодний прокурор будь-якого рівня не буде заперечувати, якщо цей напрямок ми визначимо як основу кадрової роботи в органах прокуратури. Адже він прямо пов'язаний з вирішенням завдань реформування органів прокуратури, а також формування високопрофесійного кадрового потенціалу¹⁸. Практика кадрової роботи надає авторам права визначити ряд принципів, якими повинні керуватися керівники органів прокуратури. Наведемо основні з них:

- 1) принцип бездоганної репутації прокурорів і слідчих, що відображається в тексті присяги;
- 2) принцип професіоналізму і компетентності, які є критерієм при вирішенні питання про приймання на роботу;
- 3) принцип конкурсності, тобто вимоги до претендентів, передбачені Законом України «Про прокуратуру», повинні обов'язково враховуватися;
- 4) принцип рівноправності, тобто працівники органів прокуратури мають рівні права при просуванні по службі, з урахуванням ділових якостей;
- 5) поєднання принципів гласності і конфіденційності при доборі, розстановці і вихованні кадрів органів прокуратури;
- 6) принцип законності в роботі з кадрами в органах прокуратури;
- 7) важко не оцінити такий принцип, як високий ступінь довіри до кадрів і їхній імунітет щодо незаконних обвинувачень;

- 8) з'ясування, чи не є членом будь-якої партії претендент на вакантну посаду, для додержання принципу позапартійності працівників прокуратури;
- 9) принцип просування по службі, який відіграє велику роль у кадровій роботі, хоча нормативно він ніяк не закріплений;
- 10) виходячи зі змісту згаданого наказу Генерального прокурора № 2 ГН від 25 лютого 2004 р., можна до перелічених принципів додати і відповідальність керівного складу органів прокуратури за добір, розстановку і виховання прокурорсько-слідчих кадрів.

Кожний із цих принципів має свій зміст і потребує додаткового наукового обґрунтування.

Кадрові працівники органів прокуратури усіх рівнів звикли до того, що основним джерелом кадрового поповнення є декілька юридичних ВНЗ, які були визначені Генеральним прокурором України С. Піскуном і планово поставляють кадри для органів прокуратури¹¹⁹.

На наш погляд, це не зовсім правильно, тому що стандарту вищої юридичної освіти ще немає, а специфіка юридичних навчальних закладів з огляду на перетворення економічних відносин на ринкові різна. У зв'язку з цим, наприклад, випускники юридичного факультету Української академії банківської справи більш досвідчені в питаннях правового регулювання у сфері економіки, ніж студенти інших вузів. Однак чомусь кадровий апарат Генеральної прокуратури України не зацікавився цим, хоча має таку інформацію. Крім того, слід зазначити, що працівники кадрових апаратів органів прокуратури, створюючи резерв кадрів, взагалі не цікавляться особами, що мають вищу юридичну освіту і працюють на цивільних посадах, а не в системі органів прокуратури, з метою зарахування їх у резерв, якщо вони будуть відповідати поставленим вимогам. Слід також зазначити, що на практиці вивчення і оцінка резервістів належним чином не проводяться, тому що резерв, як правило, не діючий або за наявності вакансії вся процедура добору кадрів зводиться до вивчення листка з обліку кадрів, автобіографії, характеристики з попереднього місця роботи і співбесіди з кандидатом на вакантну посаду. Непоодинокими є випадки, коли з різних причин на вищу посаду призначається особа, яка взагалі не була в резерві (Автономна Республіка Крим, Запорізька, Сумська, Івано-Франківська та інші області). Як показує дослідження, у таких випадках найважливішою рисою ще з часів Петра I є особиста відданість керівнику або спрацьовує «телефонне право». На думку

авторів, приймання на роботу особи, не здатної належним чином працювати, може завдати більшої шкоди, ніж тоді, коли ця посада залишиться вакантною.

Також варто підкреслити, що і в розвинених капіталістичних країнах, де обов'язковим принципом роботи кадрових служб є заміщення прокурорських посад за конкурсом, добору кадрів приділяється велика увага. Так, Ф. Шахмалов, описуючи американський менеджмент, стверджує, що для успішного виконання завдань з кадрового забезпечення менеджери повинні здійснити чотири послідовних кроки – добір, селекцію, підготовку і оцінку якості виконання¹²⁰.

Деякі працівники кадрових апаратів вважають, що розстановка кадрів не пов'язана з їх добором, а поглинається ним. На наш погляд, це не так. Розстановка кадрів – це самостійний напрямок діяльності кадрових служб, який сприяє підвищенню ефективності роботи органів прокуратури зі здійснення наглядових функцій, функцій у розслідуванні, участі в судовому засіданні при розгляді кримінальних, цивільних і господарських справ. Основними проблемами розстановки кадрів в органах прокуратури України є відсутність реального резерву на висування, протекціонізм і суб'єктивізм при призначенні на конкретну посаду. Разом з тим слід також зазначити, що розстановка кадрів тісно пов'язана з діловою кар'єрою, тобто «просуванням працівника щаблями службової ієрархії...як у рамках окремої організації, так і протягом життя, а також сприйняття людиною цих етапів»¹²¹.

Дослідження свідчить, що останніми роками в наукових працях і в навчальній літературі питання організації роботи в органах прокуратури, у тому числі службової кар'єри працівника органів прокуратури в Україні, майже не розглядаються, тому що самі працівники соромляться вести мову про службову кар'єру, побоюючись, що це буде розцінене керівництвом як особиста нескромність. Керівників органів прокуратури це влаштовує, і вони помилково вважають, що право просування по службі підлеглих належить тільки їм.

У тісному зв'язку з добором і розстановкою перебуває і робота з виховання прокурорських кадрів, що є також самостійним напрямком кадрової роботи. При цьому працівникам кадрової служби і керівникам органів прокуратури необхідно уявляти мету і завдання виховання кадрів, форми та методи виховного впливу, а також правильно оцінювати отримані результати, тому що сьогодні необхідно по-новому адаптувати їх до сучасних умов

розвитку органів прокуратури. Варто пам'ятати, що «без високо-ефективного виробництва, нормальних умов праці і побуту не можна розраховувати на підвищення виховного потенціалу колективу і суспільства»¹²². Слід зазначити, що до ділових і морально-етичних якостей прокурорського працівника необхідно ставити певні вимоги. Автори приєднуються з цього приводу до висновків В.П. Рябцева¹²³. Він вважає, що такими вимогами є:

- дисциплінованість;
- принциповість;
- уважність до громадян, коректність, ввічливість і тактовність;
- скромність;
- працьовитість;
- вимогливість і самокритичність;
- ретельність;
- акуратність і охайність.

Однак внаслідок того, що конкретні вимоги до кадрів законодавчо не закріплені в повному обсязі, виховний процес в органах прокуратури складний. Кадровому апарату, на наш погляд, необхідно навчитися правильно використовувати форми і методи виховного впливу. Вважається, що відверто показувати, що ставиться завдання виховання, впливати з метою формування чи зміни поведінки співробітника є не зовсім правильним. Тому що, на думку автора, це вже буде перевиховання, а не виховання, чого в сучасних умовах прокуратура України собі дозволити не може. Разом з тим до організаційних методів виховного впливу слід віднести:

- постановку завдання;
- перевірку виконання;
- висування на керівні посади;
- оцінка за результатами;
- атестування та ін.

Крім того, на практиці в прокуратурі України застосовуються і методи дисциплінарного впливу, встановлені вищезгаданими нормативними актами: Законом України «Про прокуратуру», Наказами Генерального прокурора України від 25 лютого 2004 р. № 2-гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України»; № 214-ц від 17 лютого 2004 р., яким затверджено «Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України»; № 113-к від 9 лютого 2000 р. «Про затвердження положення про нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури»¹²⁴.

Слід також відзначити, що до виконання вимог наказів прокурорські працівники звикають і, на жаль, внаслідок частой зміни Генеральних прокурорів України назва та зміст наказів також змінюються, тому що кожний з них, як уже зазначалося, віддає свій наказ з основних напрямків діяльності прокуратури. Отже, можна дійти висновку, що виховання кадрів органів прокуратури України пов'язане зі створенням необхідних умов праці і побуту, із застосуванням різних форм і методів впливу, що надає можливість формувати і розвивати необхідні для працівників прокуратури професійні та морально-психологічні якості, які визначають їх поведінку при виконанні професійних обов'язків.

Розглядаючи напрямки кадрової роботи, не можна не зупинитися на атестуванні прокурорських кадрів. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорські працівники підлягають атестуванню в порядку, встановленому наказом Генерального прокурора України № 2223-ц від 9 вересня 1998 р., яким затверджено Положення «Про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України»¹²⁵.

Якщо згадати історію, то атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури введене наказом Генерального прокурора СРСР № 15 від 24 січня 1951 р. з метою систематичної перевірки відповідності прокурорсько-слідчих працівників обійманій посадам¹²⁶. З цього часу ця робота проводиться регулярно.

Атестація передбачає перевірку теоретичних знань і практичних навичок. Іншими словами, перевіряється можливість виконання особою, яка атестується, професійних обов'язків і визначаються можливості виконання нею інших видів робіт, а також оцінюються її особисті якості. Отже, із зазначеного положення випливає, що метою атестування кадрів органів прокуратури слід вважати формування високоякісного кадрового складу і поліпшення розстановки кадрів. Тобто шляхом оцінки ділових якостей конкретної особи слід визначити, відповідає ця особа обійманій посаді чи ні або неповною мірою. Якщо особа відповідає обійманій посаді в повному обсязі, то атестаційна комісія повинна визначити, чи заслуговує ця особа на просування по службі на більш високу посаду або на посаду з більшим обсягом роботи. Таким чином атестаційна комісія домагається зміцнення складу працівників і одночасно найбільш ефективно здійснює їх розстановку за організаційною структурою посад. Заслуговує на увагу думка В.П. Рябцева та інших російських науковців про необхідність розширення мети атестування не тільки з позиції визначення рівня відповідності працівника обійманій

посаді і виконуваний ним роботі, а й з погляду визначення перспектив його професійного росту, розвитку як особистості і прогнозування ефективності майбутньої діяльності¹²⁷. На наш погляд, атестаційна комісія не тільки має додержуватися мети визначення відповідності обійманій посаді певного працівника, а й повинна ставити завдання поліпшити якісний склад і розстановку кадрів узагалі.

У практиків склалася думка, що атестування – це лише виховний елемент роботи з кадрами. На наш погляд, це не зовсім так, тому що атестування в більшості випадків просто змушує працівника пристосовуватися до поставлених вимог, тому не формує його поведінку, а отже, і не виховує його.

З цього приводу правильну позицію займає А.Ф. Смирнов. Він підкреслює, що атестаційні комісії забувають про те, що якісний склад органів прокуратури визначається перш за все суспільно корисними результатами їх діяльності¹²⁸. З цього приводу автори вважають, що безпосередніми об'єктами при проведенні атестації стають кінцевий результат роботи прокурорських працівників, їхнє ставлення до виконання своїх службових обов'язків, а також їхній творчий потенціал. Автори приєднуються до думки В. Весніна, що «...особистість людини як така оцінці не підлягає»¹²⁹. Якщо проаналізувати Положення «Про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України», можна дійти висновку, що думки тих, хто розробляв питання до атестаційної характеристики, в основному спрямовані на вивчення особи, що атестується, як особистості. На наш погляд, при удосконаленні положення це слід врахувати при підході до визначення мети і об'єкта атестування прокурорських працівників. А це, у свою чергу, посилить цілеспрямованість управлінської діяльності в органах прокуратури, зробить роботу з кадрами більш визначеною, точною і ефективною.

Як зазначалося, у роботі з кадровим резервом в органах прокуратури України є суттєві недоліки. Так, до цього часу не розроблені конкретні рекомендації щодо роботи з резервом кадрів для органів прокуратури. У пп. 2.5–2.7 наказу Генерального прокурора України № 2-гн–04 прокурорам усіх рівнів подаються лише загальні пропозиції «...постійно виявляти турботу про створення резерву кадрів. Питання створення резерву на керівні посади щорічно переглядати і затверджувати на засіданні колегії, добиватися реального його створення... Підвищити роль і відповідальність при формуванні резерву кадрів членів колегій, керівників управлінь, відділів і міськрайпрокурорів»¹³⁰.

Аналогічні загальні пропозиції містить наказ Генерального прокурора України № 2-гн від 25.02.2004 р., де зазначається, що «в окремих прокуратурах областей робота з резервом кадрів у дуже занедбаному стані»¹³¹.

Зазначені нормативні акти передбачають роботу лише з внутрішнім кадровим резервом, який створюється за рахунок працівників органів прокуратури. Організація кадрової роботи з цим резервом суттєво відрізняється від тієї, що повинна проводитися з претендентами на роботу в органи прокуратури.

Розглядаючи характерні риси кадрової роботи з внутрішнім кадровим резервом, слід наголосити на таких:

- 1) процес оновлення керівних кадрів органів прокуратури повинен мати плановий характер;
- 2) необхідно забезпечити права прокурорських працівників на просування по службі;
- 3) рішення про призначення на посаду має бути об'єктивним;
- 4) працівники прокуратури, що висуваються на керівні посади, повинні бути готові для цього як професійно, так і морально.

Отже, головним завданням створення резерву кадрів є підготовка працівників прокуратури з метою призначення їх на вакантні керівні посади. Проте оскільки для резервістів в органах прокуратури України не завжди створюються необхідні соціальні і побутові умови, вони не завжди погоджуються з призначенням на керівні посади в інші області України. З цієї ж причини прокурори областей, як правило, створюють резерв із своїх кадрів, а Генеральна прокуратура з цим погоджується. Вважаємо, що така постановка питання не відповідає інтересам держави. Вона сприяє тому, що місцеві прокурорські кадри, очолюючи прокуратури областей, керуються насамперед інтересами місцевої влади, а потім державними. Не секрет, що особливо сьогодні, у нелегкий для України час, коло «друзів», з якими керівник прокуратури їздить на полювання, рибалку і взагалі проводить вільний час, дуже заважає йому проводити державну політику, приймати об'єктивні рішення за фактами порушення чинного законодавства, у тому числі й стосовно осіб, що притягаються до кримінальної відповідальності. Пов'язавши себе з місцевою владою політичними і соціально-економічними мотивами, прокурор фактично втрачає свій основний принцип – незалежності. На жаль, сьогодні в Україні є такі факти, коли новопризначений голова обласної державної адміністрації пропонує свого прокурора, і Генеральна прокуратура з цим погоджується.

Можна виділити три принципи формування резерву кадрів: по-перше, кадровий резерв має бути реальним, по-друге – дійовим, по-третє – достатнім. Не слід забувати, що при створенні резерву кадрів необхідно враховувати його обов'язкову спеціалізацію, тобто при зарахуванні до резерву необхідно передбачати для резервіста певну посаду, а для цього провести оцінку його підготовки.

Відомо, що основним організаційним документом, який визначає зміст і обсяг підготовки прокурора, зарахованого до резерву, є його індивідуальний план підготовки, що складається керівником кадрового апарату і враховує специфіку роботи на посаді. Також є перелік заходів, строк їх виконання і позначка про виконання. Такий порядок має певні недоліки. Адже керівник кадрового апарату не може скласти дієвий план підготовки резервіста, тому що в органах прокуратури України відсутні професіограми прокурорських посад. Тому за основу береться особистий план підвищення кваліфікації прокурорського працівника і декілька пунктів з функціональних обов'язків тієї посади, на яку готується резервіст.

На практиці виникає питання про те, яким чином проводити підготовку резервістів. Досвід показує, що найприйнятнішими є вироблені самою практикою такі форми підготовки резервістів:

- 1) залучення резервіста до роботи з підготовки матеріалів для розгляду на колегіях, оперативних нарадах, проектів наказів та ін.;
- 2) постійне вивчення чинного законодавства і юридичної літератури, конспектування та складання записок;
- 3) безпосередня участь у навчально-методичних семінарах, науково-практичних конференціях, обов'язкові виступи на них з підготовкою тез доповіді;
- 4) стажування резервіста як на місці, так і в галузевих управліннях, відділах прокуратур вищих рівнів, а також на рівнозначній посаді, але з більшим обсягом роботи;
- 5) залучення до участі в бригадах з перевірки інших прокуратур, надання практичної допомоги міськрайпрокурорам;
- 6) перевірка скарг і заяв громадян та інших звернень під наглядом керівника стажування з обов'язковим звітуванням про результати перевірки і підготовкою подання про усунення причин виявленого порушення закону;
- 7) проведення резервістом аналізу (узагальнень) прокурорсько-слідчої і наглядової діяльності;
- 8) обов'язкове тимчасове виконання обов'язків за посадою, на яку працівник прокуратури перебуває в резерві;

9) навчання у навчальних закладах Генеральної прокуратури України, які повинні бути обов'язково відновлені.

Найбільшим недоліком у роботі Генеральної прокуратури України сьогодні є відсутність належних відомчих інститутів підготовки і підвищення кваліфікації прокурорських працівників. Ті, що є в Генеральній прокуратурі, – це тільки початок дуже серйозної і відповідальної роботи.

В умовах постійної зміни законодавства і сучасної правозастосовчої практики, значного поповнення кадрового складу органів прокуратури України молодими фахівцями надзвичайно підвищується актуальність інституту підвищення кваліфікації і професійної майстерності. Особливо слід підкреслити, що після розпаду СРСР у Генеральній прокуратурі України залишився тільки один Харківський інститут підвищення кваліфікації, де проходили навчання прокурори міст, районів, помічники прокурорів і особи, що були зараховані у резерв на ці посади.

Не зрозуміло, з яких причин цей інститут був ліквідований, а викладачі, що там працювали, змушені були шукати собі роботу. Це дійсно були спеціалісти своєї справи (д-ри юрид. наук, професори Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький та ін.), які все своє життя присвятили питанням підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів. Тому відносно ефективна на той час система підвищення кваліфікації в Генеральній прокуратурі України фактично перестала існувати. У жовтні 2002 р. при Генеральній прокуратурі України Постановою Кабінету Міністрів № 1582 була створена Академія прокуратури з метою підготовки для органів прокуратури України висококваліфікованих прокурорсько-слідчих кадрів, а також підвищення кваліфікації працівників прокуратури. Проте, на нашу думку, для органів прокуратури необхідно створювати нову систему підготовки кадрів та підвищення їхньої кваліфікації. Пропозиції академії з цього приводу внесені в управління кадрів Генеральної прокуратури України для підготовки певного наказу.

Що ж необхідно зробити? З яких елементів має складатися система підвищення кваліфікації і професійної майстерності? Насамперед необхідно визначити місце, де молоді спеціалісти проходили б стажування за спеціальною програмою, яка повинна передбачати всі напрямки прокурорської роботи, у тому числі й слідчої. Як вже було зазначено, з урахуванням ринкових відносин у державі не в усіх вищих навчальних закладах викладають відповідні предмети. І молоді спеціалісти не готові до роботи

в органах прокуратури, оскільки практично не володіють знаннями у сфері економіки. Щоб ліквідувати цей недолік, потрібен навчальний центр, яким є філіал Академії Генеральної прокуратури України, де молоді спеціалісти повинні проходити стажування за спеціальною програмою.

Є й інший шлях: готувати магістрів в Інституті підготовки кадрів Академії Генеральної прокуратури України. Однак тут набирати слід не абітурієнтів з першого курсу, а відразу бакалаврів і вчити два роки за спеціальною програмою та випускати магістрів для органів прокуратури, одночасно присвоюючи їм спеціальні звання. Крім того, можна укладати договори з ВНЗ про підготовку спеціалістів для органів прокуратури за спеціальною програмою. До таких навчальних закладів, крім Харківської національної юридичної академії ім. Я. Мудрого та Одеської юридичної академії, необхідно віднести й Українську академію банківської справи, яка вже сьогодні готує таких спеціалістів на юридичному факультеті. Прокурорам областей слід доручити проведення роботи з добору абітурієнтів для цих ВНЗ серед обдарованої молоді, демобілізованих, жителів сільських районів, робітників і службовців, що мають стаж роботи не менше двох років і мають бажання працювати в органах прокуратури.

Дуже важливо, щоб підготовка необхідної навчальної програми відповідала вимогам, що ставляться сьогодні до працівників органів прокуратури, і проводилась Управлінням кадрів Генеральної прокуратури України разом з професорсько-викладацьким складом зазначених навчальних закладів. До викладання певних навчальних дисциплін слід залучити найбільш підготовлених, досвідчених прокурорів і слідчих; до підготовки підручників з прокурорської тематики – працівників органів прокуратури, що поєднують практичну і наукову діяльність, а також колишніх викладачів Харківського інституту підвищення кваліфікації.

Прокуратура України практично пішла шляхом запозичення досвіду підвищення кваліфікації в прокуратури Російської Федерації. Наказом № 2-гн від 25 лютого 2004 р. Управління кадрів Генеральної прокуратури України, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, військових прокурорів районів і прирівняних до них прокурорів зобов'язано удосконалювати систему підвищення кваліфікації працівників прокуратури. Система складається із:

- самостійного навчання;
- проведення семінарів і науково-практичних конференцій;

- стажувань;
- навчання в Інституті підвищення кваліфікації.

Як бачимо, у положенні містяться тільки загальні вказівки. На наш погляд, новому Генеральному прокурору необхідно видати окремий наказ з питань створення єдиної системи безперервного навчання, зазначивши відповідні його форми. Питання підвищення кваліфікації слід вважати невід'ємною частиною службових обов'язків кожного керівника і оперативного працівника. Підкреслюємо, що в разі висування на вищу посаду необхідно враховувати результати впровадження у своїй діяльності отриманих при підвищенні кваліфікації знань. Система безперервного підвищення кваліфікації прокурорських кадрів, як і раніше, має бути трирівневою і відповідати системі управління, що склалася¹³².

Створена в органах прокуратури система підвищення кваліфікації повинна бути заснована на принципах безперервності, багаторівневості, диференціації програм навчання, плановості, цілеспрямованості, яка пов'язана з предметним принципом. Зазначені принципи реалізуються у формах і методах підвищення кваліфікації, які можуть замінити одна одну. Слід погодитися з В.І. Рохліним¹³³ і В.П. Рябцевим¹³⁴, які вважають, що до цього переліку форм підвищення кваліфікації слід додати наставництво і консультатії. Згідно з практикою, що склалася, навчання проводиться, як правило, з працівниками міських і районних прокуратур на основі їхніх щорічних індивідуальних планів.

Постійно діючі семінари – це складовий елемент єдиної системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників; вони повинні проводитися на базах обласних прокуратур. На цих семінарах слід не тільки читати лекції, а й проводити практичні заняття, ділові ігри, обмін досвідом роботи, вивчення нового законодавства, методик проведення перевірок додержання і застосування законів та ін.

Науково-практичні конференції організуються для колективного обговорення актуальних науково-практичних проблем із залученням науковців та викладачів вищих навчальних закладів і мають на меті сприяти підвищенню теоретичного рівня працівників органів прокуратури, зміцнення взаємодії науки і практики.

Що стосується конференцій, то для їх проведення необхідна організаційна підготовка, пов'язана з визначенням актуальної теми, учасників, у тому числі з різних відомств, місця і строків проведення, з попереднім отриманням тез виступів.

Стажування – це індивідуальна форма підвищення кваліфікації. Воно проводиться безпосередньо на робочому місці або в кабінеті криміналістики, а також в галузевих підрозділах прокуратур вищого рівня, на аналогічних посадах з більшим обсягом роботи в інших областях. Строк стажування, як правило, триває від десяти днів до одного місяця (залежно від посади).

Якщо будуть створені навчальні центри Генеральної прокуратури України, метою яких є поглиблення вивчення питань прокурорського нагляду та розслідування складних злочинів, то підвищувати в них кваліфікацію, а також стажуватися повинні молоді спеціалісти.

Особливе місце має відводитись Інституту підвищення кваліфікації, Академії Генеральної прокуратури України, де буде підвищувати свою професійну майстерність майже основна ланка прокурорських працівників, тобто слідчі, помічники, старші помічники і заступники міськрайпрокурорів.

Категорії слухачів формуються Академією Генеральної прокуратури України разом з Управлінням кадрів Генеральної прокуратури. Строк навчання встановлюється Генеральним прокурором України залежно від навчальної програми, але, як показує досвід, не більше місяця.

Аналізуючи систему підвищення кваліфікації, слід зазначити, що вона безпосередньо потребує матеріально-технічного, кадрового, організаційного та методичного забезпечення. Значне місце має бути відведене факторам стимулювання зацікавленості прокурорських працівників у підвищенні кваліфікації.

9.3. Функції та повноваження Прокуратури України

Як уже зазначалося, реалізація повноважень і функцій органів прокуратури значною мірою залежить від організації їх діяльності, управління та кадрового забезпечення.

Відомо, що поняття «діяльність прокуратури» стосується основних категорій науки про прокурорський нагляд. З ним органічно пов'язані поняття цілей, завдань і функцій прокуратури, її сутність і соціальна роль, визначення місця прокуратури в структурі державних органів, об'єкта і предмета прокурорської діяльності, структури, компетенції прокуратури, а також її повноважень і засобів їх реалізації. Сьогодні, коли стоїть питання реформування прокуратури України, особливо важливе значення має законодавче регулювання її організації і діяльності.

Слід ще раз підкреслити, що цілі, завдання, функції і характер діяльності прокуратури не можна визначити довільно або орієнтуючись переважно на зарубіжні зразки. Вони, як правило, повинні зумовлюватися життям і закріплюватися в законодавстві на основі обов'язкових потреб українського суспільства на певному етапі його розвитку в соціально необхідних результатах діяльності органів прокуратури. Тому цілі та завдання прокуратури і визначають її функції, повноваження і засоби їх реалізації, від яких залежать зміст і наслідки діяльності прокуратури. Компетенція прокуратури і засоби реалізації її повноважень встановлюються законом з урахуванням її цілей та завдань. Специфіка діяльності прокуратури України від специфіки інших державних органів відрізняється:

- 1) особливостями повноважень прокурорів і засобів їх реалізації;
- 2) особливостями умов, завдань і змісту діяльності прокуратури;
- 3) незалежністю діяльності прокуратури;
- 4) особливостями організаційної побудови суб'єктів діяльності, які зумовлюють співвідношення повноважень прокурорів різних рівнів.

Поняття функцій органів прокуратури як державного органу необхідно розглядати у взаємозв'язку з поняттям функцій держави. Повноваження і функції прокуратури на різних етапах розвитку державності змінюються. Їх зміст і обсяг залежать від багатьох історичних, соціально-економічних і політичних факторів. Тому на кожному етапі розвитку держави прокуратура згідно з Конституцією вирішує або сприяє вирішенню комплексу завдань, органічно пов'язаних між собою. Цим завданням повинна відповідати певна сукупність функцій прокуратури, спрямованих на вирішення поставлених перед нею завдань. Тобто при визначенні поняття і змісту функцій прокуратури потрібно виходити з поставлених перед нею державних цілей, які визначають сутність і роль прокурорської діяльності, а також місце прокуратури в державному механізмі. Отже, слід враховувати, що прокуратура в межах своєї компетенції бере участь у реалізації функцій держави і передусім функцій забезпечення законності та правопорядку, охорони прав та інтересів громадян. Функції прокуратури похідні від зазначених державних функцій і взаємопов'язані з ними.

Слід зазначити, що не завжди повноваження органів прокуратури точно відповідають її функціям, а інколи навіть суперечать їм. Це відбувається тоді, коли деякі прокурори виходять за межі своїх повноважень і втручаються в оперативно-господарську

або фінансово-економічну діяльність підприємств та організацій, тобто підміняють їх.

Тому відповідність завданням, що стоять перед прокуратурою, є суттєвою ознакою поняття її функцій, причому слід мати на увазі, що визначальним є завдання, а залежними – функції. Ця залежність виявляється в тому, що завдання визначають саме виникнення та існування функцій прокуратури, їх зміст і впливають на форми і методи їх здійснення.

Виходячи з цього, поняття функції можна визначити так: *функція* – це напрямки або вид діяльності прокуратури, що характеризується певним предметом відання, спрямована на вирішення поставленого завдання за допомогою притаманної їй компетенції. Існують й інші визначення функції¹³⁵.

Слід також пам'ятати, що повноваження завжди предметні. Тому, встановивши компетенцію державного органу, необхідно точно зазначити, в якій галузі чи сфері він реалізує свої повноваження¹³⁶.

У сучасних умовах і протягом усього перехідного періоду потреба зміцнення законності в різних сферах життя суспільства безперечно вимагає, щоб діяльність прокуратури залишалася багатоцільовою, орієнтованою на забезпечення верховенства права та інших вимог законності, прав та свобод людини і громадянина, прав місцевого самоврядування, політичних партій, громадських об'єднань, організацій та підприємств незалежно від належності та форм власності.

Жодної з цих цілей не можна досягти без здійснення прокуратурою основної її функції – нагляду за додержанням законів учасниками суспільних відносин. Як показав історичний досвід, жоден з існуючих державних органів неспроможний сьогодні виконувати наглядову функцію прокуратури.

В Україні в діючому державному контрольному механізмі немає органів, здатних здійснювати ефективний, незалежний (позавідомчий), соціально необхідний нагляд за:

- 1) додержанням законів посадовими особами у сфері державного управління, місцевої представницької влади, самоврядування та у сфері охорони прав і свобод громадян;
- 2) відповідністю підзаконних нормативних актів закону;
- 3) виконанням законів контролюючими органами та їх посадовими особами¹³⁷;
- 4) виконанням законів органами військового управління, військовими частинами та установами.

Тому в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. було проголошено, що найвищий нагляд за

точним і однаковим виконанням законів здійснює Генеральний прокурор Української РСР, якого призначає Верховна Рада УРСР, перед якою він відповідальний і лише їй підзвітний¹³⁸.

Відомо, що Україна першою серед республік колишнього СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла Закон «Про прокуратуру»¹³⁹, в якому були визначені завдання, функції та повноваження органів прокуратури в умовах тогочасних підходів та перетворень, що відбувалися в суспільно-політичному житті. Так, ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» передбачала, що «вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і громадського управління та контролю, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів, їх виконавцями і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами»¹⁴⁰.

З цього випливає, що нагляд за виконанням законів дійсно є не тільки основною функцією прокуратури, а й притаманною лише їй і ніякому іншому органу. Наприклад, виявлення і попередження правопорушень входить у сукупність загальних завдань прокуратури і здійснюється засобами усіх її функцій, а також іншими державними і громадськими органами. Тут слід зазначити, що загальні повноваження прокурорів усіх рівнів при здійсненні функцій нагляду за точним і однаковим виконанням законів та інших функцій визначені у статтях 10, 20, 35 Закону України «Про прокуратуру»¹⁴¹.

Із змісту зазначених статей бачимо, що прокурор здійснює свої повноваження в межах своєї компетенції. До речі, прокурори всіх рівнів однаковою мірою наділені повноваженнями, визначеними в законі, мають право і зобов'язані їх використовувати (вносити протест, припис, виносити постанову тощо).

На практиці сутність цієї ніби ієрархічної компетенції прокурорів полягає в тому, що передбачені законом повноваження прокуратури можуть використовуватися лише стосовно об'єктів нагляду свого рівня. Тобто вирішальне значення в таких випадках має така ознака компетенції, як правоздатність, а саме: є чи немає у органу прокуратури права реалізувати свої повноваження

на певному рівні. Цей принцип зобов'язує, наприклад, звертатися в органи влади і управління більш високого рівня тільки через відповідного прокурора або брати участь у суді більш високого рівня тільки за вказівкою прокурора вищого рівня.

Новий Закон «Про прокуратуру» основними функціями передбачає також нагляд за додержанням законів органами військового управління, військовими об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами, підрозділами, військовими установами і військовими навчальними закладами та кадровим складом Збройних сил, Прикордонних військ, Національної гвардії, Управління державної охорони, Служби безпеки України та інших військових формувань, дислокованих на території України (п. 6 ст. 5 Закону), і нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину (п. 2 ст. 5 Закону)¹⁴². Як бачимо, основні напрямки організації і діяльності органів прокуратури та повноваження прокурорів за новим Законом принципово не відрізняються від того, як вони були вирішені в Законі «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р., на що справедливо звернув увагу Л.М. Давиденко¹⁴³.

Новим Законом Верховна Рада України вперше віднесла до предмета прокурорського нагляду законність Указів Президента України і рішень Прем'єр-міністра України, а також розпоряджень Кабінету Міністрів України, рішень місцевих рад народних депутатів. Водночас відповідно до ст. 10 Закону прокуратуру звільнили від нагляду за виконанням підзаконних нормативно-правових актів, обмеживши предмет її нагляду.

Хоча слід підкреслити, що новий Закон більш повно і чітко, ніж Закон «Про прокуратуру СРСР», визначає предмет і межі загального нагляду прокуратури¹⁴⁴. Крім того, на законодавчому рівні вперше органам прокуратури було заборонено підмінювати органи відомчого управління та контролю і втручатися в діяльність, не врегульовану законодавством. Закон України «Про прокуратуру» закріпив за прокурорами прерогативу здійснювати «вищий нагляд» за дотриманням і правильним застосуванням законів. Так, у ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» у визначенні предмета загального нагляду зазначено, що таким предметом є:

- 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вигомам Конституції України та чинним законам;

- 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав;
- 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності¹⁴⁵.

Слід звернути увагу на те, що правозахисна функція органів прокуратури також стала одним з основних напрямків діяльності органів прокуратури, яка активно відстоювала і відстоює права і законні інтереси громадян¹⁴⁶.

Аналіз, проведений авторами за матеріалами прокуратури Сумської області, показує, що на сьогодні кількість звернень громадян до органів прокуратури в десятки разів більша, ніж кількість звернень до судів, а це свідчить про активну роботу органів прокуратури в цьому напрямку. Дієвість органів прокуратури є гарантією законності та правопорядку, що сприяє реалізації принципу верховенства права.

Прокуратура повинна обмежити неправомірні дії або такі, що межують з правопорушенням, з боку державних органів та посадових осіб передбаченими законом засобами. При цьому органи прокуратури і сьогодні в межах компетенції захищають права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак.

Першим Генеральним прокурором незалежної України 4 вересня 1991 р. був призначений В.І. Шишкін, який в органах прокуратури раніше не працював і був прихильником її розформування.

Відомо, що напади на прокуратуру взагалі і на загальний нагляд зокрема розпочалися ще у 70-х роках ХХ ст. з доведення того, що нагляд прокуратури за виконанням законів не слід називати «вищим»¹⁴⁷. Пізніше В. Савицький запропонував звузити повноваження прокуратури в галузі загального нагляду, обмеживши їх забезпеченням прав громадян¹⁴⁸. А деякі українські науковці і практики підтримали це починання і взагалі запропонували підпорядкувати прокуратуру одній з гілок влади або залишити прокуратурі лише чотири функції, про що вже йшлося в розділі 5.1.

До прийняття нової Конституції України певні сили спрямовували свої зусилля на послаблення прокуратури шляхом

обмеження її ролі і значення в житті українського суспільства. При цьому їх основним аргументом була невідповідність функцій прокуратури України європейському зразку, де прокуратура, по-перше, є не відокремленою ланкою державного апарату, а складовою частиною інших органів, у тому числі і міністерства юстиції, і, по-друге, її компетенція зводиться до забезпечення підтримання державного обвинувачення при розгляді кримінальних справ у судах¹⁴⁹.

Представники цих сил не тільки не враховують соціально-політичної ситуації в Україні, вони навмисно не звертають уваги на той факт, що в західних країнах передусім стабільне законодавство, практично немає правового нігілізму, діють традиції поваги до закону і відповідальності перед ним, а правова культура притаманна всім структурам державного і соціального механізму. Саме це сприяє звуженню державного контролю і нагляду¹⁵⁰.

Ліквідація такої функції, як нагляд за додержанням і застосуванням законів, у перехідний період (а саме цього прагнуть деякі творці судово-правової реформи), коли корупція і організована злочинність проникли майже у всі прошарки суспільства, на наш погляд, буде просто трагедією.

Незважаючи на це, 13 липня 1996 р. набрала чинності нова Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р., у якій кількість функцій прокуратури зменшилася до чотирьох. З часу прийняття Конституції прокуратура України вступила в новий етап свого розвитку. В Основному Законі держави прокуратурі присвячено сьомий розділ. Відповідно до ст. 121 Конституції на прокуратуру покладено:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 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 громадян¹⁵¹.

Прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може тільки висловити недовіру Генеральному прокуророві України, результатом чого є його відставка. Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років (ст. 122).

Слід зазначити, що в Конституції України не встановлюються функціональні обов'язки прокуратури, а вказується, що це визначається законом (ст. 123)¹⁵². На нашу думку, така нечіткість формулювань, у тому числі й у законодавстві про прокуратуру, дає підстави для протилежних поглядів про співвідношення функцій та діяльності прокуратури, тотожність цих понять і ускладнює класифікацію функцій та діяльності.

Прийняття Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12 липня 2001 р.¹⁵³, безумовно, сприяє посиленню правозахисної діяльності органів прокуратури, уточненню її наглядових повноважень. Зміни у законодавстві про прокуратуру були, в першу чергу, пов'язані з проведенням в Україні судово-правової реформи¹⁵⁴.

Відповідно до «Перехідних положень» Конституції України (п. 9, розділ XV)¹⁵⁵ і вимог Президента України 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 формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування¹⁵⁶. Вважаємо, що цілі та конкретизація завдань, а також функції прокуратури в подальшому повинні бути чітко визначені в законодавстві про прокуратуру.

На жаль, ідеї і принципи законності як універсальної цінності правової, соціальної, демократичної держави¹⁵⁷ не знайшли належного відображення в Конституції України. Хоча ні для кого не секрет, що під час перебудови серйозної шкоди законності завдала і завдає пропаганда дещо зміненого принципу правової поведінки – «дозволено все, що не заборонено законом»¹⁵⁸. Руйнівна сила цього принципу негативно виявилася під час радикальних економічних реформ при переході до ринкових відносин, коли ще не було необхідного законодавчого забезпечення. Цей принцип на практиці призвів до ускладнення криміногенної обстановки. Тому наукового обґрунтування потребує відмінність між принципами «соціалістичної законності», яка існувала до проголошення незалежності України, і принципами законності соціальної, правової держави. На наш погляд, це необхідно зробити, адже це не формальна зміна термінів, а кардинальна переорієнтація пріоритетів у правозахисті. Якщо раніше фундаментальною підставою «соціалістичної законності» були інтереси держави, що стояли над особистістю і суспільством, то сьогодні у зв'язку з конституційним проголошенням пріоритету

прав і свобод особистості, інтересів громадянського суспільства повинні змінюватись і завдання законності та механізм їх реалізації.

Сьогодні діяльність прокуратури визначається Конституцією України¹⁵⁹, законом України «Про прокуратуру»¹⁶⁰, іншими законами, а також правовими актами Генерального прокурора України¹⁶¹.

Як уже зазначалося, за прокуратурою Конституція України закріпила чотири функції, а функція нагляду (вже не вищого) за додержанням і застосуванням законів, яку і сьогодні виконує прокуратура (тому що без цієї функції обійтися просто неможливо), згадується в Конституції (п. 9 розділу XV «Перехідні положення»), де зазначено, що в майбутньому будуть введені в дію закони, які врегулюють «діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів».

Виходячи з цього, відповідно до ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура, як і раніше, здійснює нагляд за:

- 1) відповідністю актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинному законодавству;
- 2) додержанням законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено іншого порядку захисту цих прав;
- 3) додержанням законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Закон підкреслює, що перевірку виконання законів прокуратура здійснює за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що потребують прокурорського реагування, а за наявності підстав – також з власної ініціативи прокурора. Наголошується, що прокуратура не підміняє органів відомчого управління та контролю і не втручається в господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

За прокурором при здійсненні нагляду залишилися такі повноваження:

- 1) безперешкодно, за посвідченням, що підтверджує його посаду, входить в приміщення державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, підпорядкованості чи належності, до військових частин, установ без спеціальних

- перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів і матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних із перевіркою¹⁶²;
- 2) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;
 - 3) у разі необхідності вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення;
 - 4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

Якщо в ході проведеної перевірки прокурор виявить порушення закону, то він має право:

- 1) вносити подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень;
- 2) у разі необхідності порушувати кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, за наявності підстав передавати матеріали на розгляд громадських організацій;
- 3) давати приписи про усунення очевидних порушень закону;
- 4) обов'язково вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;
- 5) якщо були виявлені порушення прав громадян, то з метою їх захисту прокурор має право звертатися до суду або господарського суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб;
- 6) слід також зазначити, що ніхто поки що не позбавляв прокуратуру права опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, міністерств, державних комітетів і відомств, виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад народних депутатів, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішень і дії посадових осіб, якщо нею були виявлені суттєві порушення закону.

Ці повноваження, як уже зазначалося, відповідно до «Перехідних положень» Конституції прокуратура має і ефективно використовує. Тому сьогодні ні Конституційний Суд, ні система загальних судів цю нішу зайняти просто не можуть. Щодо правозахисної діяльності, то, не применшуючи значення такої нової правозахисної інституції, як Уповноважений Верховної Ради з прав людини, потрібно визнати, що його можливості значно менші, ніж прокуратури. Дійсно, не маючи кваліфікованих кадрів, апарат Уповноваженого більшість скарг пересилає до інших органів, у тому числі і в прокуратуру для вирішення по суті¹⁶³.

Виконавча влада також не може здійснити своє головне призначення – забезпечити належне виконання законів, а контролюючі органи різних рівнів та напрямів як внутрішньовідомчого, так і міжвідомчого характеру, яких в Україні налічується сто одинадцять, у своїй діяльності допускають численні порушення чинного законодавства¹⁶⁴.

Виконуючи свої функціональні обов'язки взагалі і наглядові зокрема, прокурори в умовах демократичних перетворень, як і раніше, не можуть працювати ізольовано від інших державних органів і громадськості. Здійснюючи свої обов'язки щодо зміцнення законності, прокурор повинен координувати свою діяльність з органами державної влади і управління відповідного рівня, а також органами місцевого самоврядування та їх виконкомми. Так, згідно зі ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України і його заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, Кабінету Міністрів України, комісій міністерств і відомств та інших центральних органів виконавчої влади¹⁶⁵. У засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим і її органів та Ради Міністрів республіки, колегій міністерств і комітетів та органів місцевого самоврядування і їх виконкомів, крім Генерального прокурора України та його заступників, мають право брати участь прокурор і заступники прокурора цієї республіки. У засіданнях органів місцевого самоврядування, їх виконкомів та інших органів управління мають право брати участь відповідно прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, транспортні та інші прирівняні до них прокурори. Але при цьому прокурор не має права бути членом комісії виконкому та інших колегіальних органів, щоб залишатися незалежним.

Слід звернути увагу й на те, що з метою забезпечення взаємодії між Генеральною прокуратурою України і Верховною Радою України, оперативного вирішення питань, які виникають у їхніх

взаємовідносинах, Генеральний прокурор України 15 березня 2004 р. видав наказ №31/01-ок «Про затвердження Положення про організацію взаємодії Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України». Для реалізації такої взаємодії наказом Генерального прокурора України призначаються, як правило, працівники апарату із старших помічників або помічників Генерального прокурора України по зв'язках з особливо важливих доручень. Представники мають право:

- 1) брати участь у забезпеченні здійснення повноважень Генеральної прокуратури України у Верховній Раді України;
- 2) взаємодіють з комітетами і тимчасовими комісіями, депутатськими групами і фракціями, іншими органами Верховної Ради України, а також структурними підрозділами її апарату; сприяють зміцненню контактів, організації зустрічей Генерального прокурора України, його заступників з головами комітетів, тимчасових комісій та керівниками інших структурних підрозділів Верховної Ради України;
- 3) мають право бути присутніми у встановленому порядку на засіданнях Верховної Ради України, її тимчасових та постійних комісій, депутатських груп, фракцій, а також на інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України;
- 4) за дорученням Генерального прокурора України або його заступників представляють у Верховній Раді України позицію Генеральної прокуратури України з питань, що розглядаються, а також беруть участь у роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України;
- 5) вивчають та опрацьовують проекти законодавчих та інших нормативних актів Верховної Ради України, матеріали та рішення комітетів Верховної Ради України, що стосуються діяльності або компетенції прокуратури України;
- 6) інформують Генерального прокурора України або за його дорученням заступників про хід та результати розгляду поставлених питань;
- 7) за дорученням Генерального прокурора України взаємодіють із членами Кабінету Міністрів України та іншими органами з питань зв'язків Генерального прокурора України з ними та Верховною Радою України.

Деякі науковці, у тому числі М.К. Якимчук, у своїх працях підкреслюють (і з цим слід частково погодитись), що майже за всім спектром наглядової та правозахисної діяльності прокуратурі не надано права самостійно приймати рішення щодо усунення порушень закону, і вона не має тут адміністративної влади.

Висловлена в її протестах та інших документах правова позиція не має обов'язкової сили¹⁶⁶. Однак, на нашу думку, протести мають обов'язково розглядатися відповідними органами або посадовими особами.

Наведене дає авторам право ще раз підкреслити, що існує об'єктивна потреба у збереженні на перехідний період за прокуратурою повноважень щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів у державі, які стоять на варті захисту прав та інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб. Тому в подальшому при проведенні політичної реформи і зміни деяких статей Конституції, статтю 121 Конституції, на нашу думку, слід доповнити таким пунктом: «Здійснювати нагляд за дотриманням законів виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, контролюючими органами в соціальной, технологічній, фінансовій, енергетичній, продовольчій та економічній сферах щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб».

Так, як і прокурорський (загальний) нагляд, у розділі VII Конституції відсутня така функція прокуратури, як кримінальне переслідування, тобто порушення та розслідування кримінальних справ, що не тотожне з підтриманням державного обвинувачення в суді. Ця функція також передбачена у п. 9 «Перехідних положень» Конституції, де зазначено, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію...попереднього слідства...до сформування системи досудового слідства». Згідно з цим положенням прокуратура продовжує виконувати функцію кримінального переслідування. Як уже зазначалося, Верховна Рада, скасовуючи цю функцію, не врахувала негативних наслідків цього рішення. По-перше, законом не визначено, хто буде розслідувати кримінальні справи, якщо злочини скоїли відповідальні працівники правоохоронних органів, а також керівники з вищих ешелонів влади. По-друге, загальновідомо, що кваліфікація слідчих прокуратури значно вища, ніж в інших правоохоронних органах. І, по-третє, слід мати на увазі, що відсутність слідства в органах прокуратури негативно вплине і на кваліфікацію прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в суді, здійснюють нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство¹⁶⁷.

Щодо питання досудового слідства існують різні думки: одні пропонують створити Національне бюро розслідувань¹⁶⁸, інші –

Державний слідчий комітет¹⁶⁹, але більшість¹⁷⁰ пропонує залишити існуюче відомче досудове слідство, і це, на думку авторів, конструктивна позиція.

Практика як в Україні¹⁷¹, так і в деяких країнах СНД, у тому числі і в Казахстані, де проводився експеримент зі створення слідчого комітету, підтвердила нежиттєздатність будь-яких непередуманих новацій із слідством¹⁷². Як бачимо, світовий досвід боротьби зі злочинністю свідчить на користь збереження «відомчої» організаційної побудови слідчих органів України, які мають спільні завдання та цілі, а також єдність процесуального регулювання і прокурорського нагляду.

9.3.1. Підтримання державного обвинувачення в суді

Основний Закон України (ст. 129) до основних засад судочинства відносить підтримання в суді державного обвинувачення, що відповідно до ст. 12 Конституції покладається на прокуратуру.

Обвинувачення – одне з найдавніших та найбільш значних процесуальних явищ.

Про те, якого значення надавали в сиву давнину судовій системі в одній зі стародавніх цивілізацій світу Єгипті (VII–III тисячоліття до н.е.), яскраво свідчить знайдений та розшифрований французьким ученим древньоєгипетський документ: «Будь-яке безсторонне рішення справи позбавляє неправди сили, стверджує істину; створює добро і знищує зло; подібно продуктам харчування, які знищують голод; подібно одягу, який закриває наготу; подібно тому, як у Небо після сильної бурі прояснюється і Сонце зігріває всіх замерзлих; подібно вогню, який засмажує те, що було сирим; подібно воді, яка вгамовує спрагу»¹⁷³.

Функція підтримання державного обвинувачення в суді здавна була властива органам прокуратури багатьох країн світу, незалежно від належності до тієї чи іншої гілки влади і загального спрямування її діяльності.

У ряді європейських країн, зокрема у Франції, функція державного обвинувачення є визначальною. По-іншому побудоване судове обвинувачення у Великій Британії, де обвинувальну функцію реалізують інші органи публічного переслідування, серед них і адвокати; у США, де в особі обвинувачів виступають так звані аторнейські служби, які лише неофіційно називаються прокурорами.

У Російській імперії діяльність прокуратури від часів Петра I мала переважно наглядовий характер. Згодом під впливом

ідей державного устрою в країнах Заходу російська прокуратура під час проведення судової реформи 1864 року була реорганізована¹⁷⁴.

В одному з перших післяреволюційних актів у Росії – Інструкції Наркомюсту від 23 листопада 1920 р. «Про організацію обвинувачення і захисту в суді» – було рекомендовано: «обвинувачі призначаються Головним чином у справах..., коли важливість і складність справи, а рівно спірність зібраних щодо обвинуваченого доказів потребує всебічного висвітлення справи на засадах змагальності»¹⁷⁵.

Прокуратура зберегла за собою обвинувальну функцію як складову частину державного апарату впродовж недовгого періоду існування Української Народної Республіки, Гетьманату і Директорії в 1917–1919 рр.

У радянський період інститут прокуратури в Україні був відтворений з урахуванням попереднього історичного досвіду, і прокуратура стала функціонувати як система наглядово-обвинувального типу, коли, крім наглядових функцій, на неї покладалося підтримання державного обвинувачення в суді. Це, як зазначалося, впливало із першого Положення про прокурорський нагляд в УРСР 1922 р. і наступного законодавства¹⁷⁶. Майже до останнього часу радянська прокуратура, а потім прокуратура незалежної України та інших держав, що виникли на місці колишнього Союзу РСР, продовжували мати наглядово-обвинувальний характер, коли функція державного обвинувачення існувала і продовжує існувати одночасно з наглядовими функціями.

Конституція України 1996 року започаткувала нові напрямки реформування права та повноважень органів, які їх застосовують. Основні конституційні засади: незалежність суддів при здійсненні правосуддя, змагальність сторін і розмежування обов'язків суду, державного обвинувачення та захисту, що зобов'язало прокурора брати участь у всіх кримінальних справах з обвинувальним висновком, а також рівність усіх учасників процесу перед законом, змусили по-новому визначити право і обов'язки державного обвинувача в судовому процесі.

Підтримання державного обвинувачення в суді є однією з основних конституційних функцій прокурора, а тому Генеральний прокурор України вимагає від підлеглих прокурорів вважати підтримання державного обвинувачення службовим обов'язком кожного прокурора, забезпечити підтримання державного обвинувачення в кожній кримінальній справі, направленої прокурорами в суд.

У зв'язку з цим перед прокурорами всіх рівнів наказом Генерального прокурора України № 3-гн від 30 березня 2004 року «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ» у п. 1 поставлені такі завдання:

- забезпечення всебічного сприяння в надійній охороні конституційних прав учасників кримінального судочинства;
- ухвалення законних і обґрунтованих рішень при здійсненні правосуддя;
- реальне поновлення порушених прав людини;
- усунення причин і умов, що сприяли скоєнню злочинів;
- ефективна реалізація повноважень прокурорів щодо всебічного, повного, об'єктивного та неупередженого дослідження обставин кожної справи (п. 1 наказу).

Діяльність прокурора в підтриманні державного обвинувачення є складовою частиною більш широкого виду державної діяльності. Це фактично кримінальне переслідування осіб, які скоїли злочин, на різних стадіях кримінального провадження. У свою чергу, кримінальне переслідування є невід'ємною складовою частиною правоохоронної функції держави.

А тому можна погодитися з думкою В.І. Баскова, який зазначає, що «підтримання державного обвинувачення – це не самоціль, а засіб забезпечення законності судом у розгляді кримінальних справ. Беручи участь у судовому розслідуванні, прокурор таким чином здійснює нагляд за законністю у діяльності суду щодо розгляду кримінальних справ»¹⁷⁷.

С.А. Альперт розглядає державне звинувачення як «основу на законі процесуальну діяльність, спрямовану на розвінчування обвинуваченого у вчиненні злочину, його засудження, застосування до нього справедливого покарання, а у відповідних випадках – засобів виховного характеру чи громадської дії»¹⁷⁸.

В.П. Корж вважає, що підтримання державного обвинувачення – це «процесуальна діяльність прокурора, спрямована на дослідження всіх обставин справи, розвінчування винуватця злочину, застосування кримінального закону і міри покарання»¹⁷⁹.

Не можна не погодитися з досить виваженою та плідною ідеєю, яку висловив В.В. Долежан, який вважає, що (в широкому розумінні цього поняття) прокурор беручи участь у розгляді судом не тільки цивільної, а й кримінальної справи, здійснює представництво інтересів як держави, так і громадян¹⁸⁰.

Підтримання державного обвинувачення в суді є не лише частиною, а й логічним продовженням багатогранної діяльності прокурора на різних стадіях досудового розгляду. Воно є

основною частиною кримінального судочинства, оскільки там досліджуються всі зібрані докази та вирішується питання про винність чи невинність особи. І якщо при цьому не будуть створені умови для винесення законного і обґрунтованого вироку, то вся попередня робота з розкриття та розслідування злочину може стати безрезультатною.

Разом з прокурором додатково мають право підтримання обвинувачення потерпілий та його представники, а якщо прокурор відмовився від обвинувачення, але ці функції продовжує виконувати потерпілий, то таке обвинувачення називається субсидіарним.

У науковій літературі зазначаються й інші форми та види обвинувачення¹⁸¹.

Введення в Кримінально-процесуальний кодекс (Закон України від 21.06.2001 р.) норми про змагальність та диспозитивність судового процесу (ст. 16¹ КПК), доповнення до ст. 261 КПК про рівність сторін у суді в оскарженні судових рішень (рівні можливості) та виключення провадження у порядку нагляду, коли прокурор (його заступники) не нижче обласного рівня мали право опротестувати будь-яке рішення суду у справі, суттєво змінило процесуальне становище прокурора.

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. (п. 18) судам було запропоновано «у всіх справах, що надійшли до суду з обвинувальним висновком, визнавати обов'язковою на підставі п. 1 ст. 253 КПК участь у судовому засіданні прокурора».

Якщо взагалі повноваження прокурора зазнали змін у бік їх загального зменшення в обсязі, то функція підтримання державного обвинувачення зазнала значного та поглибленого їх розширення.

Відповідно до чинного КПК (ст. 264) прокурор підтримує перед судом державне обвинувачення, бере участь у дослідженні доказів, подає суду свої міркування з приводу застосування кримінального закону і міри покарання підсудного.

Вінцем процесуальної діяльності прокурора в кримінальному суді першої інстанції є обвинувальна промова, в якій прокурор розкриває соціальну небезпеку злочину, описує обставини події, аналізує докази, оцінює обставини, що впливають на міру відповідальності підсудного, обґрунтовує кваліфікацію здійсненого підсудним діяння, аналізує причини і умови, які сприяли скоєнню злочину, висловлює думку про доцільність винесення судом вироку, висловлює свої міркування щодо міри покарання, дозволу

цивільного позову з іншого питання, що має значення при винесенні вироку.

Майже на всі судові рішення, винесенні при розгляді справи за участю прокурора, останній має право на внесення апеляції.

Обов'язок всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин справи усунутий від суду та залишений за прокурором, слідчим і дізнавачем (ст. 22 КПК) завдяки саме такому конституційному принципу, як диспозитивність судочинства, сформульована в ст. 129 Конституції як свобода сторін у наданні суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Інакше кажучи, диспозитивність – це надання можливості стороні обвинувачення і стороні захисту вільно розпоряджатися своїми матеріальними, процесуальними правами і обов'язками щодо активного сприяння в цьому суду.

Найпринциповіше значення в цьому плані має тісний зв'язок підтримання державного обвинувачення в суді прокурором і змагальності сторін (пункти 4 і 5 ч. 3 ст. 129 Конституції). Ці принципи разом з нормативними приписами є тісно взаємопов'язаними, оскільки тільки в разі підтримання державного обвинувачення можна досягти розгляду справи в умовах змагальності.

Натомість, виходячи із тлумачення поняття «судової змагальності» – сутність його полягає в поділі функцій обвинувачення, захисту і вирішення справи між судом і сторонами.

Разом з тим деякі вчені не визначають принципу змагальності взагалі і при цьому стверджують, що сам «принцип змагальності» є суперечливим відносно принципу об'єктивності, повноти і всебічного дослідження обставин справи.

На противагу висловленим думкам, А.М. Ларін переконаний, що несумісність принципу досягнення об'єктивної істини та змагальності – це спір, «під час якого досягається істина».

На думку М.С. Строговича, змагальність – це така побудова судового розгляду, коли обвинувачення відокремлене від суду, який вирішує справу і в якому обвинувачення і захист здійснюються сторонами, наділеними рівними правами для відстоювання своїх тверджень, причому підсудний є стороною, що користується правом на захист, суду ж належить керівництво процесом, активне дослідження обставин справи і вирішення самої справи.

На наш погляд, лише в умовах змагальності судового процесу «змагання», тобто публічне протистояння позицій та інтересів, полеміка між обвинуваченням і захистом із збереженням

активної ролі суду в дослідженні доказів, уможливорює повне з'ясування обставин справи і винесення в результаті законного та справедливого вироку.

Принцип змагальності, втілений у процесуальному законодавстві, звільнення суду від обвинувальних функцій, принцип диспозитивності покладають на прокурора всю відповідальність за підтримання та доведення обвинувачення.

На нашу думку, змагальність учасників судового процесу є невід'ємною частиною судового розгляду справи по суті та тією основою процесуальної позиції сторін, що протистоять, через яку стверджується друга складова судочинства – об'єктивність, повнота і всебічність, які у своїй взаємозалежності та цілісності надають суду можливість здійснити правосуддя.

Важливе значення для розуміння процесуального статусу прокурора в кримінальному суді першої інстанції є те, що згідно зі ст. 261 КПК України прокурор разом з потерпілим, цивільним позивачем та їх представниками є стороною обвинувачення, яка змагається з стороною захисту (підсудним, захисником, цивільним відповідачем і його представником).

Зазначена обставина істотно впливає на сутність державного обвинувачення в суді та спростовує досить поширені думки, що прокурор є не більш як стороною в процесі, оскільки він має рівні права з іншими його учасниками, передусім зі своїми процесуальними опонентами – підсудним та його захисником. Це положення, закріплене в ч. 1 ст. 35 Закону «Про прокуратуру», слід розуміти так, що прокурор і захисник повинні мати рівні можливості для пошуку і дослідження доказів для обґрунтування перед судом своєї позиції у справі. Проте завдання, які стоять перед ними, та їх обов'язки істотно відрізняються.

Досить цікаву позицію з цього приводу займають В.В. Долежан та Ю.Є. Полянський, які, незважаючи на встановлену законодавцем загальну норму про рівність прав усіх учасників судового розгляду, з наукової точки зору виокремлюють ряд процесуальних особливостей, за якими прокурор принципово відрізняється від інших учасників судового розгляду (захисника, підсудного, потерпілого), зокрема, прокурор зобов'язаний сприяти виконанню вимог про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справи та винесення судових рішень, що базуються на законі.

Якщо вести мову про відмінність завдань, які стоять перед прокурором-обвинувачем і адвокатом – захисником в судовому процесі, то, безумовно, слід зауважити, що вони мають рівні права, але різні обов'язки.

Проте рівноправність сторін не означає фактичного та однакового обсягу процесуальних прав. Фактичної рівності сторін існувати не може, як не можна визнати рівними державний орган та приватну особу. Сутність рівноправності – у рівних процесуальних юридичних засобах для обвинувачення і захисту (формальна юридична рівність). З цього приводу можна погодитись з А.Д. Бойковим, який зазначив: «Лозунг рівних прав і можливостей одвічно брехливий. Справедливий закон – це не рівний для всіх закон, а закон, що надає додаткові гарантії слабшому»¹⁸².

Якщо проаналізувати згідно з КПК права і обов'язки прокурора і захисника, можна побачити, що прокурор має ряд переваг.

Так у ст. 34 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 22 КПК України завданням прокурора, який бере участь у розгляді справи в суді, є додержання принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ і винесення судових рішень, що ґрунтуються на законі. Це завдання властиве виключно представнику органу публічної влади, призначеному для захисту прав та законних інтересів громадян і держави. Ні на кого з інших учасників процесу таке завдання не покладається і не може бути покладене.

На виконання вимог ч. 2 ст. 25 КПК України прокурор зобов'язаний реагувати на всі порушення закону, допущені в ході судового розгляду справи, від кого б вони не надходили. На відміну від прокурора захисник може зовсім спокійно ставитися до порушень процесуального законодавства. Більше того, він може взагалі не звертати уваги суду на такі порушення, якщо це суперечить інтересам захисту підсудного. Крім того, у багатьох випадках йому вигідно, щоб порушення закону залишалися поза увагою суду. Допущені порушення він може використати на наступних етапах (під час судових дебатів) або стадіях кримінального судочинства, а саме: в апеляційному або касаційному провадженні.

Прокурор є самостійним у визначенні своєї позиції щодо питань, які вирішуються в ході судового розгляду (ч. 2 ст. 264 КПК України). Позиція ж захисника в основному обумовлена позицією підсудного.

Прокурор як державний обвинувач у своїх діях дотримується інтересів законності, точного виконання вимог Закону. У захисника на передньому плані – інтереси підсудного, прагнення всіма доступними способами досягти максимально можливого

пом'якшення покарання своєму підзахисному або його виправдання, навіть у тих випадках, коли характер злочину та обставини справи не дають для цього жодних підстав.

Керуючись вимогами ч. 3 ст. 264 КПК України, прокурор зобов'язаний відмовитись від обвинувачення, коли під час судового розгляду справи дійде переконання, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення підсудного.

Адвокат не має права відмовитись від захисту, крім випадків, коли:

- а) є обставини, які згідно зі ст. 61 КПК України виключають його участь у справі;
- б) він свою відмову мотивує недостатніми знаннями або некомпетентністю.

Іншими словами, захисник-адвокат зобов'язаний використовувати всі передбачені законом засоби для захисту підсудного і здійснювати захист до завершення судового процесу.

Закон зобов'язує прокурора бути об'єктивним і неупередженим. Він повинен враховувати всі можливі судові версії. Для цього однаково є важливим як засудження обвинуваченого в разі доведення його вини, так і виправдання невинної особи, коли відсутні підстави для обвинувального вироку. У той самий час захисник дотримується позиції, яка підсудному видається найбільш прийнятною.

Адвокат не може бути захисником двох і більше обвинувачених, якщо інтереси одного суперечать інтересам іншого. Для участі прокурора така обставина не має жодного значення.

Заслугове на увагу позиція Н.В. Сибільової, яка вважає, що процесуальне становище прокурора в кримінальному суді першої інстанції визначається, з одного боку, тим, що «прокурор – учасник процесу, який володіє такими ж правами, як і захисник», а з іншого – тим, що «рівність прав не робить винятком специфіки процесуального становища, обумовлену хоча б принциповою необхідністю завдань обвинувачення і захисту»¹⁸³.

Такої позиції дотримується і В.П. Рябцев, який справедливо зауважує, (що «функція прокурора як обвинувача в суді першої інстанції не є односторонньою на відміну від функції захисту»¹⁸⁴).

Водночас значна група авторів розглядає прокурора – державного обвинувача як ординарного учасника судового процесу. При цьому беруть на озброєння одностороннє тлумачення положення законодавства про те, що, будучи учасником судового розгляду, прокурор користується рівними з іншими учасниками правами (ч. 1 ст. 35 Закону України «Про прокуратуру»).

Так, І.Ф. Демидов вважає, що «прокурор у суді – державний обвинувач, рівний перед іншими учасниками судового розгляду. При цьому мотивує свою позицію досить оригінально, але, на нашу думку, не досить переконливо. На твердження останнього прокурор під час судового розгляду зобов'язаний беззаперечно підкорятися розпорядженням голови щодо дотримання порядку в судовому засіданні, а тому, «орган нагляду» сам постійно перебуває під наглядом і керівництвом суду, а точніше його голови¹⁸⁵. Така позиція, на нашу думку, є помилковою тому, що дотримуватись порядку в судовому засіданні зобов'язані не лише прокурор, адвокат, потерпілий, а й голова у процесі. Однак у процесуальному полі прокурор є особою незалежною, не підлягає ніякому впливу ні з боку голови, ні з боку інших учасників процесу і зобов'язаний діяти від імені держави, захищати публічний державницький інтерес.

Ще більш безапеляційно і категорично висловився з цього приводу Ю. Дмитров, який вважає, що лише суд приймає рішення від імені держави, а прокурор у суді підтримує приватне обвинувачення, оскільки в ньому відтворюється його особистий погляд¹⁸⁶.

Позицію щодо прирівнювання прокурора до інших учасників процесу відстоюють також С.І. Гусєв¹⁸⁷, І.Л. Петрухін¹⁸⁸ та ін.

Слід нагадати також про необхідність забезпечення всебічного захисту в кримінальному судочинстві публічного інтересу. Цей інтерес є законним, за яким стоїть суспільство, держава. Його захист аж ніяк не означає дискримінації інтересів особи.

Публічний процес у кримінальному судочинстві виражає законний інтерес у створенні обстановки невідворотності кримінального покарання за вчинення злочинів, у забезпеченні такої судової практики, при якій жодну невинну особу не було б покарано, а кожен, хто вчинив злочин, був би притягнутий до відповідальності.

Саме тому механізм публічного інтересу в кримінальному судочинстві внаслідок специфіки завдань та способів їх вирішення і з метою захисту законності повинен діяти завжди і будьде. Тому повноваження прокурора в судовому засіданні є певною мірою специфічними.

До специфічних завдань державного обвинувача, зокрема, належать:

- обвинувачення особи, яка піддається кримінальному переслідуванню, у здійсненні злочину;
- захист прав і законних інтересів осіб, які потерпіли від злочину та інтересів держави;

- сприяння суду у встановленні об'єктивної істини у справі та у виявленні всіх обставин, які мають значення для винесення обвинувального або виправдального вироку, у визначенні міри покарання підсудному і вирішенні питання про відшкодування втрат, а також у встановленні причин злочину та умов, що йому сприяли.

Ключова роль державного обвинувача в забезпеченні законності правосуддя завжди була незаперечною в теорії та на практиці. Сьогодні вона набуває особливого значення.

По-перше, міжнародна практика свідчить: у правовій державі прокурор перш за все є носієм обвинувальної, а не наглядової діяльності.

По-друге, лише на прокурорів покладається здійснення кримінального переслідування в суді. Державне обвинувачення як вид прокурорської діяльності в кримінальному судочинстві є надзвичайно важливою для процесуального провадження, тому що в процесі судового розгляду та на основі зібраних у справі доказів вирішується питання про винність або невинуватість особи. І якщо не будуть створені умови для винесення законного та обґрунтованого вироку, то вся попередня, складна та кропітка робота з розкриття, розслідування злочину може не дати бажаних результатів. Підтримання державного обвинувачення (усупереч законодавству радянських часів, яке розглядало цю функцію як продовження реалізації наглядової діяльності прокурора) сьогодні є самостійною функцією прокуратури.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства дали тлумачення поняття «державний прокурор». Вони розглядаються як державні посадові особи, які від імені суспільства та в інтересах держави забезпечують застосування закону у випадках, коли його порушення тягне за собою кримінальне покарання, враховуючи при цьому як права окремої особи, так і необхідність ефективного функціонування системи кримінального судочинства.

У п. 9 ст. 32 КПК України визначається поняття терміна «обвинувач». Це – прокурор, який підтримує в суді державне обвинувачення, громадський обвинувач і потерпілий у справах, передбачених ч. 1 ст. 27 КПК України. Тобто слідчий або дізнавач обвинувачами не названі. Відносно прокурора аналогічний зміст цього подається у п. 15 ст. 6 проекту КПК.

Чинне кримінально-процесуальне законодавство поняття «обвинувачення» відносить до попереднього слідства. Щодо часу його виникнення вчені мають різні думки:

- обвинувачення виникає разом із порушенням кримінальної справи;
- обвинувачення виникає при визнанні особи підозрюваною;
- обвинувачення виникає при пред'явленні особи постанови про притягнення до кримінальної відповідальності.

Кожне з цих тверджень заслуговує на увагу, тому що при порушенні кримінальної справи проти окремої особи, як і при визнанні її підозрюваною, у загальних рисах формулюється і обвинувачення в певному злочині. Саме з цього часу в підозрюваної особи виникає право на захист.

Обвинувачення в повному обсязі формується лише при винесенні слідчим (дознавачем) постанови про пред'явлення особи обвинувачення та її оголошенні.

Термін «державне обвинувачення» згадується лише в нормах КПК, які регламентують підтримання його прокурором у суді. Якщо представити процес кримінального переслідування у вигляді ланцюжка, то при такому розгляді в чинному законодавстві випадає основне – момент перетворення обвинувачення, що пред'являється слідчим, у державне обвинувачення.

Щодо визначення цього моменту вчені та фахівці висловлюють різні точки зору:

- 1) обвинувачення є державним з часу його визначення як обвинувачення в досудовому слідстві;
- 2) слідче обвинувачення трансформується в державне при затвердженні прокурором обвинувального висновку (зміни, складення нового або затвердження постанови про застосування заходів примусового характеру);
- 3) державне обвинувачення виникає під час підтримання його прокурором у суді.

Що стосується першої думки, то вона не витримує критики.

Ряд учених (С.А. Альперт¹⁸⁹, І.В. Вернидубов, В.Т. Маляренко¹⁹⁰ і М.С. Строгович¹⁹¹) притримується такої думки, що функція обвинувачення розпочинає реалізуватися з моменту винесення мотивованої постанови про притягнення особи як обвинуваченого (ст. 131, 132 КПК України).

Дійсно, слідче обвинувачення є обвинуваченням поблічним, тому що його висуває представник державного органу. І все ж його не можна назвати державним, тому що носієм державного обвинувачення може бути лише прокурор.

Не можна ототожнювати прокурорський нагляд за дотриманням закону при проведенні досудового слідства та дізнання з висуненням прокурором державного обвинувачення.

На стадії досудового слідства спостерігається чітке розмежування функцій між його учасниками: слідчий досліджує обставини вчинення злочину, збирає докази вини підозрюваного чи обвинуваченого, прокурор – здійснює нагляд за виконанням процесуального закону при проведенні слідчих дій.

Деякі функції прокурора на цій стадії, а саме щодо нагляду за виконанням вимог закону про неминучість відповідальності за скоєння злочину, є початком обвинувальної діяльності, але ще не повною мірою, тому що основний обов'язок прокурора на досудовому слідстві – це наглядові функції.

Звичайно, винятком із зазначеного порядку поділу функцій прокурора й слідчого на досудовому слідстві є такий варіант, коли справа порушується прокурором, який і проводить досудове слідство.

Трансформація обвинувачення слідчого в державне відбувається в період від одержання прокурором кримінальної справи з обвинувальним висновком до направлення її до суду.

У цей час прокурор:

1. Вивчає справу та завершує свою наглядову діяльність за законністю попереднього слідства (за наявності підстав продовжує її, якщо направляє справу на додаткове розслідування або зовсім закриває її).

2. Висуває державне обвинувачення шляхом:

- а) затвердження обвинувального висновку;
- б) винесення постанови про зміну обвинувачення;
- в) складення нового обвинувального висновку;
- г) дачі письмової згоди з постановою про застосування примусових заходів виховного та медичного характеру.

3. Направляє кримінальну справу до суду з відповідними пропозиціями щодо її розгляду.

4. Дає необхідні вказівки щодо призначення державного обвинувача у справі, підготовки до підтримання обвинувачення.

Теорія має два підходи до меж діяльності прокурора в підтримці державного обвинувачення підсудного перед судом.

Одні вважають, що процесуальна діяльність прокурора у підтримці державного обвинувачення починається з моменту, коли прокурор вступає у процес судового розгляду кримінальної справи¹⁹². Інші висловлюють думку, що ця діяльність прокурора починається з того моменту, коли прокурор, вивчивши обвинувальний висновок, затверджує його і направляє справу в суд для розгляду по суті¹⁹³.

Переважає більшість науковців схильна до другого варіанта, на користь якого можна навести кілька прикладів.

По-перше, затвердивши обвинувальний висновок, прокурор солідарний з думкою органу попереднього слідства щодо винності підсудного в інкримінованому йому злочині і покладає тим самим на себе обов'язок підтримати дане обвинувачення.

По-друге, усі подальші дії прокурора на стадіях попереднього розгляду і в процесі судового розгляду справи за своїм характером відповідають статусу обвинувача. Слід зазначити, що попередній розгляд справи здійснюється суддею з обов'язковою участю прокурора (ч. 1 ст. 240). Починається попередній розгляд справи з доповіді прокурора, в якій зазначаються підстави щодо направлення справи до суду (ч. 2 ст. 240). Судове слідство починається з обвинувального висновку, який оголошується прокурором (ст. 297).

Заслужує на увагу пропозиція про покладення на прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, обов'язку щодо вручення обвинуваченому копії обвинувального висновку.

Таким чином, можна дійти висновку, що обвинувальна діяльність прокурора (тобто державне обвинувачення) починається з того часу, коли він (прокурор) самостійно, у передбаченій законом формі, «прикладає» руку до кінцевого результату діяльності слідчого та дає оцінку пред'явленого певній особі обвинувачення і направляє справу для розгляду в суді.

Усі ці дії передбачені нормами КПК України (ст. 229–232¹, 418), визначений і термін їх проведення (ст. 233 КПК). Між тим слід погодитися з думкою вчених (М.С. Зеленецький та ін.), які вважають, що чинне кримінально-процесуальне законодавство не виділяє їх у самостійну стадію процесу. Вони розглядаються як продовження наглядової функції прокурора за законністю досудового слідства та дізнання.

Проект КПК України робить у цьому напрямку крок уперед. Зазначені дії прокурора виділені в окрему главу 31 «Повноваження прокурора у справі, що надійшла від органу дізнання, слідчого». Але норми цієї глави чітко не визначають даний структурний розділ процесуального права як висунення прокурором державного обвинувачення.

За умов демократизації державного ладу України зросло гуманне спрямування державного обвинувачення, яке, з одного боку, покликане сприяти зміцненню законності у сфері правосуддя, а з іншого – захищати права і законні інтереси як жертв злочинів, так і осіб, які піддані кримінальному переслідуванню. Це знайшло

відображення в чинному Законі України «Про прокуратуру», Кримінально-процесуальному кодексі та в нових проектах згаданих законодавчих актів.

А тому не випадково ст. 121 Основного Закону функцію підтримання державного обвинувачення в суді поставила на перше місце.

У ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що «підтримання державного обвинувачення є процесуальною діяльністю прокурора у відстоюванні перед судом державного обвинувачення з метою забезпечення реалізації кримінальної відповідальності особи, яка вчинила злочин».

Вважаємо, що цим та іншим подібним визначенням державного обвинувачення властива певна однобокість: вони не враховують того, що завданням прокурора є не лише переконати суд у винності підсудного, а й вжити в межах наданих йому процесуальних прав заходів, спрямованих на встановлення всіх істотних обставин справи: що «перед прокурором у кримінальному суді стоїть подвійне завдання: довести вину підсудного, або довести його невинуватість».

Тому, на думку авторів, підтримання прокурором державного обвинувачення в суді являє собою його діяльність у процесі розгляду судами кримінальних справ, спрямовану на обґрунтування вини підсудного у вчиненні інкримінованого йому злочину з урахуванням матеріалів досудового і судового слідства, а також міри покарання і сприяння суду у всебічному, повному і об'єктивному розгляді справи та винесенні судового рішення, ґрунтується на законі.

Професійним обов'язком кожного прокурора є забезпечення високої якості державного обвинувачення, а тому успіх судового розгляду кожної справи залежить переважно від підготовленості прокурора до участі в процесі, його наполегливості у встановленні істини і професійного вміння зайняти позицію, яка базується на законі і виходить із матеріалів конкретної кримінальної справи. Досконале знання матеріалів кримінальної справи є вирішальною умовою, яка ставиться прокурору-обвинувачу. З цією метою керівники органів прокуратури повинні призначати державних обвинувачів завчасно, щоб вони мали реальну можливість ґрунтовно підготуватися до судового засідання.

На превеликий жаль, проведені опитування прокурорських працівників свідчать, що прокурори міст та районів доручають підтримати державне обвинувачення у значній кількості справ напередодні судового засідання або в день судового засідання.

Така «кричуща» практика завдає непоправної шкоди та має негативні наслідки (прокурор-обвинувач виявляє пасивність, не готовий до змагальності в процесі, його промова не містить елементів переконливості та не сприймається не лише учасниками процесу, а й присутніми в судовій залі).

Однак категорія прокурорів, які розуміють, що прискіпливе вивчення матеріалів справи складає основу якісного підтримання державного обвинувачення, роблять розподіл кримінальних справ задалегідь, перед направленням справи до суду або отримання повідомлення суду про призначення справи до розгляду.

Вивчення матеріалів слід організувати таким чином, щоб прокурор вивчив не лише основні процесуальні документи, а й ті, що, на перший погляд, є другорядними.

Узагальнивши існуючі позиції щодо методики вивчення матеріалів кримінальної справи, Ю.І. Крючко дійшов висновку, що в прокурорській практиці застосовуються такі прийоми:

- ознайомлення зі справою в тій послідовності, в якій її було оформлено;
- ознайомлення з обвинувальним висновком, а потім з іншими матеріалами справи;
- вивчення початку постанови про притягнення особи як обвинуваченого, протоколу його допиту, а потім дослідження усіх інших матеріалів справи, що підтверджують обвинувачення;
- ознайомлення зі справою після попереднього розгляду справи суддею.

Не вникаючи в суть певних недоліків кожного із зазначених прийомів вивчення кримінальної справи, прокурор у своєму конспекті зобов'язаний звертати увагу на процесуальні порушення та можливість їх усунення під час судового розгляду справи, достатність доказів на правильність кваліфікацій дій підсудного тощо¹⁹⁴.

На наш погляд, застосовуючи будь-яку методику підготовки до участі в судовому розгляді справи, прокурор зобов'язаний досконально вивчити матеріали справи, інакше його подальша участь у процесі як державного обвинувача є безпредметною.

Якщо прокурор, який бере участь в процесі, не вивчить добросовісно матеріали справи, а розраховуватиме на свою винахідливість або природний ум, ерудицію та практичний досвід, він ніколи не зможе якісно підтримати державне обвинувачення.

Аналіз практики підтримання державного обвинувачення переконливо підтверджує, що широкий рівень виступів окремих

державних обвинувачів – результат їх слабкої підготовки до судових процесів, недостатнє знання чинного законодавства, а в деяких випадках відсутність практичного досвіду.

На думку В.А. Середи, «перед прокурором у кримінальному суді стоїть подвійне завдання: довести вину, якщо він вважає підсудного винним, або довести невинність останнього¹⁹⁵.

При вивченні матеріалів справи прокурор перевіряє законність проведеного досудового слідства та обґрунтованість обвинувального висновку.

Фактично у ст. 228 КПК України окреслене те коло питань, які вирішуються прокурором у процесі підготовки до судового розгляду:

- чи мала місце подія злочину;
- чи має діяння, яке ставиться у вину обвинуваченому, склад злочину;
- чи були забезпечені органами дізнання та досудового слідства права підозрюваного та обвинуваченого на захист;
- чи пред'явлене обвинувачення з всіх епізодів умовних посягань;
- чи притягнуті як обвинувачені всі особи, викриті у вчиненні злочинів;
- чи правильно кваліфіковані дії обвинуваченого за статтями кримінального кодексу;
- чи правильно обрано запобіжний захід обвинуваченому;
- чи вжито заходів щодо забезпечення відшкодування збитків;
- чи встановлені причини й умови, які сприяли вчиненню злочину тощо. Вивчивши справу, прокурор, як правило, вирішує такі питання:
- чи не є вузьким коло осіб, які підлягають виклику до суду і чи не слід його розширити;
- чи є необхідність виклику до суду експертів і чи вони внесені до списку;
- наскільки значущими є свідчення потерпілих і чи не можна заслухати справу без їх участі;
- чи не допущені під час досудового слідства прогалини і чи є можливість їх усунути, і яким чином;
- який порядок судового слідства необхідно запропонувати суду;
- проведення бесіди зі слідчим або прокурором, який здійснював нагляд за досудовим слідством (стосовно версій, особливо у справах, які певний час залишалися нерозкритими).

Усі матеріали підготовки прокурора до судового процесу повинні зберігатись у наглядовому провадженні кримінальної справи (п. 4 Наказу Генерального прокурора).

Найважливішою частиною розгляду кримінальної справи є судове слідство, яке починається з оголошення прокурором обвинувального висновку.

Тільки в процесі судового слідства формується в основному позиція прокурора і значною мірою висновки, які в подальшому зробить суд. Безпосередньо на цьому етапі має бути створений такий фундамент у вигляді сукупності доказів, які однозначно підтверджують звинувачення. Інакше прокурору не допоможе ніяке красномовство в судових дебатах, а суд ризикує винести помилкове рішення у справі.

Тому прокурор, який підтримує державне обвинувачення, використовує багатоаспектну та різноманітну тактику дій, що охоплює значний обсяг знань у сфері теорії доказу.

Враховуючи ті обставини, що суд обґрунтовує свій вирок лише на тих доказах, які були предметом розгляду в судовому засіданні, прокурор повинен заздалегідь бути готовий до участі в судовому слідстві й вирішити деякі значущі для розгляду справи питання. Успіх судового слідства і судового розгляду в справі має залежати від правильної пропозиції прокурора-обвинувача щодо порядку дослідження доказів.

Вибір порядку дослідження доказів – це не лише визначення порядку черговості допитів учасників процесу (підсудного, потерпілого, свідків, законних представників тощо), а й послідовна перевірка доказів, які забезпечують найбільш повне і всебічне дослідження усіх обставин злочинного посягання.

Допит повинен бути коректним, без загроз і залякування. При цьому прокурор зобов'язаний з'ясувати обставини, які доводять вину (уличаючими), або виправдовують підсудного, і є як обтяжуючими, так і пом'якшуючими його відповідальність.

Центральне місце в процесі судового слідства посідає версія обвинувачення і процесуальні дії, спрямовані на її перевірку.

Досить повний план судового слідства припускає висунення учасниками судового розгляду різноманітних версій:

- загальних (щодо елементів складу злочину);
- окремих (щодо окремих деталей розслідуваної події і обставини);
- пошукових (щодо пошуку будь-яких об'єктів, що стосуються справи).

Версія обвинувачення має для суду попередній характер. Суд є самостійним у висуненні версій і дослідженні доказів. Він може розглядати версії, які досудове слідство визнало такими, що не підтверджуються, або версії, які зовсім не висувалися.

Не виключається можливість, що суд визнає неістотним те, що досудове слідство вважало істотним.

Слід мати на увазі, що в судовому слідстві беруть участь різні учасники судового розгляду, які мають певну мету і ставлять перед собою конкретні завдання.

Тому успіх допиту, який проводить державний обвинувач, залежить певною мірою від того, як він підготувався до цього, а також його професіоналізму, такту, загальної культури та володіння методикою допиту. В основу кожного допиту мають бути покладені процесуальні норми, що забезпечать його процесуальну допустимість як джерела доказів у справі.

Етика судового допиту є вирішальною, не повинні мати місце упередженість, неповага до учасників судового розгляду, особисті емоції і зайві коментарі.

Існують такі різновиди допитів, які здійснюються судом під час судового слідства: основний, додатковий, повторний, перехресний, шаховий, віч-на-віч, з пред'явленням речових доказів.

Уміле використання прокурором-обвинувачем усього спектру зазначених різновидів допиту дозволяє одержати від допитаних осіб правдиві і повні показання та уникнути неправдивих показань, сумнівних помилок тощо.

Важливим елементом діяльності прокурора щодо дослідження доказів є його роль при призначенні експертиз (повторних, додаткових, комісійних) та щодо витребуваних речових доказів або документів. Наразі прокурору не слід робити висновків поспіхом, а враховувати міркування авторів клопотань і підтримувати ті з них, які можуть вплинути на прийняте рішення у справі (мають значення у справі), а в разі незгоди – навести переконливі аргументи (базові) у матеріалах справи.

На нашу думку, кожен висновок прокурора, яких би питань він не торкався, має бути:

- об'єктивним і аргументованим;
- всебічним і повним;
- юридично обґрунтованим, тобто мати позитивну або негативну позицію, але не альтернативну або, як інколи заявляють прокурори, «на розсуд суду».

Законність і обґрунтованість вироку переважно залежить від якості, повноти та об'єктивності судового слідства, оскільки лише дані судового слідства, а не будь-які інші можуть бути покладені в основу вироку.

Прокурорам-обвинувачам слід мати на увазі, що прогалини, які були допущені ними під час судового слідства, не можна буде

компенсувати в обвинувальній промові, тому що лише судове слідство наповнює змістовно судову промову прокурора. Судова промова завжди була доповненням до судового слідства, а не навпаки.

І насамкінець, прокурор повинен вжити заходів, щоб належним чином були оглянуті та оголошені всі наявні в справі речові, документальні та інші докази, які мають важливе значення для вирішення справи по суті.

Підсумком роботи прокурора в судовому розгляді справи є промова в судових дебатах. Чіткого стереотипу в побудові обвинувальної промови не існує і не може існувати.

Натомість слід визнати, що судова трибуна – це трибуна особливого роду, вона не завжди доступна і далеко не під силу будь-якому прокурорському працівникові. Прокурор має бути професійно, а не лише теоретично підготовлений до підтримання державного обвинувачення в суді.

Прокурор як державний обвинувач формується з часом. Для виконання цієї діяльності необхідні знання не лише законодавства, а й основ риторики, прийомів і методів ораторського мистецтва, широкий кругозір та певний життєвий досвід.

У науці немає єдиного підходу щодо того, якою повинна бути промова, писати промову повністю чи лише нотатки до неї.

Такі видатні юристи, як А.Ф. Коні, Л.В. Володимиров, М. Ажам¹⁹⁶, не були прихильниками складання громіздких промов, притримуючись принципу А.П. Чехова, що «стислість – сестра таланту...». Проте то були не лише видатні юристи, а й неперевершені майстри ораторського мистецтва.

На нашу думку, прокурорам України за краще взяти на озброєння настанову з цієї проблеми не менш відомого юриста П. Сергеїча, який недвозначно писав: «Знайте, читачу, що не списавши сажень паперу, ви не проголосите сильної промови, якщо тільки ви не геній, прийміть це за аксіому і готуйтеся до промови з пером у руках...»¹⁹⁷.

Основними особливостями судової промови порівняно з іншими видами ораторської майстерності є: офіційний (публічний) характер; полемічність; спрямованість (до суду); попередня обумовленість змісту (справа, яку слухає суд); підсумковий характер¹⁹⁸.

Тому не випадково Коні А.Ф. на запитання до нього, що потрібно зробити, щоб добре говорити в суді, досить влучно відповів: «Потрібно знати предмет, про який говориш, з точністю та подробицями, з'ясувавши для себе його позитивні та негативні

якості; слід знати свою рідну мову і вміти користуватись її гнучкістю, багатством і своєрідними зворотами, при чому, звичайно, до цього знання належить і знайомство зі скарбницею рідної літератури»¹⁹⁹.

До речі, відомий російський юрист, прокурор і адвокат А.Ф. Коні не писав своїх промов, але проголошував їх блискуче, що об'єктивно підтверджується практичною діяльністю видатного оратора.

Враховуючи ту обставину, що А.Ф. Коні був кращим серед кращих, на нашу думку, промова прокурора повинна бути підготовлена завжди у вигляді детального і логічного плану, що дає можливість максимально наблизитись до матеріалів справи, бути в повній нерозривності з її обставинами, використовуючи текст, послідовно, вивірено, лаконічно, виразно, ефективно та публічно висловити свої думки з приводу скоєного злочину.

Така попередньо підготовлена промова дозволяє заздалегідь продумати майбутнє своїх узагальнених дій та в руслі вимог закону здійснити від імені держави обвинувачення в кожній справі.

На практиці одні прокурори пишуть виступи повністю, інші обмежуються письмовим планом і тезами виступу, треті дуже активно працюють під час судового розгляду, роблячи нотатки, що дозволяє їм на досить високому рівні здійснити державне обвинувачення.

Стає зрозумілим, що експромт залежить від багатьох і перш за все від складових практичного досвіду та особистої ерудиції прокурора, кількості обвинувачених у справі, а чи не найбільше, від складності й обсягу матеріалів справи.

Прокурор безпосередньо, виходячи з конкретних матеріалів справи, обравши індивідуальний підхід до висвітлення обставин вчиненого злочину і доказів вини підсудного, визначає її структуру та зміст.

Прокурорська практика показує, що промова прокурора – державного обвинувача – складається умовно з трьох частин. У першій (вступній) частині міститься характеристика справи та обставини вчиненого злочину; наводяться дані про те, ким, коли і що було вчинено. Друга частина містить аналіз доказів, що викривають підсудного у вчиненні інкримінованого йому діяння, його правову оцінку (кваліфікацію діяння згідно з КК). Так само наводиться характеристика особи підсудного, зазначаються обставини, які пом'якшують чи обтяжують покарання, дається аналіз причин та умов, які сприяли вчиненню злочину, і вносяться пропозиції щодо їх усунення тощо. У третій (заклучній)

частині прокурор висловлює свою думку щодо: а) міри покарання, яка повинна бути призначена підсудному; б) виду виправної установи з відповідним режимом утримання підсудного за умови, якщо прокурор просить обрати покарання, пов'язане з позбавленням волі; в) розміру відшкодування заподіяної шкоди; г) порядку і способу задоволення цивільного позову (коли такий було заявлено); д) долі речових доказів тощо.

На переконання Л.Н. Смирнова обставини справи слід викладати, виходячи з доведеного в суді²⁰⁰.

У той самий час І.М. Садовський, навпаки, висловлює думку, що спочатку слід викласти фактичні обставини за обвинувальним висновком, а потім те, що доведене в судовому засіданні²⁰¹.

Така різноманітність наукових поглядів до цієї проблеми не є випадковою. На нашу думку, єдиний стандарт при підготовці обвинувальної промови взагалі є неможливим, проте необхідність старанної та вдумливої аргументації звинувачення не викликає жодних сумнівів.

Безперечно, цінність промови не в її тривалості, а в змісті та глибині переконань прокурора не лише суду, а й усіх присутніх у судовій залі.

У повсякденній практиці прокурори застосовують традиційну структуру побудови своєї промови в судових дебатах: вступ, фабула справи, аналіз і оцінка доказів, обґрунтування кваліфікації злочину, характеристика особи підсудного і потерпілого, обґрунтування міри покарання, аналіз причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів і насамкінець підсумки.

Такий перелік проблемних питань не є випадковими, тому що вони у своїй сукупності застосовуються судом при винесенні вироку (ст. 324 КПК).

Прокурор має право підтримувати обвинувачення тільки за умови, якщо в результаті судового розгляду переконається, що докази зібрано в передбаченому законом порядку і вони підтверджують підсудному обвинувачення (інакше він повинен відмовитись від обвинувачення, як цього вимагає ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» і ст. 264 КПК).

Ось чому перед промовою прокурор має чітко уявляти, що саме він буде доводити в справі, та бути глибоко переконаним в істинності того, що збирається доводити.

У судовій промові прокурор викладає обставини справи, дії і факти, що входять до складу злочину в хронологічній, систематичній чи комбінованій (змішаній) формі. Систематичний спосіб викладання обставин справи проводиться в послідовності, в

якій вони мали місце в дійсності на момент вчинення злочину. Суть хронологічного способу полягає в тому, що прокурор викладає обставини справи залежно від того, як їх встановлювали в процесі досудового слідства та під час нового слідства. При систематичному способі аналіз доказів йде за викладенням фактично сторони справи, а при хронологічному – здійснюється одночасно.

Застосування змішаного способу, який поєднує в собі елементи обох вищеназваних способів, виправдане в багатоепізодних справах, особливо тоді, коли окремі епізоди встановлено прямими доказами, а інші – прямими і непрямими (чи лише непрямими). При змішаному способі в промові щодо кожного епізоду зазначається, чим він підтверджується, якими доказами, потім ці докази аналізуються.

Викладення фактичних обставин справи, аналіз і оцінка доказів часто переплітаються і тісно пов'язані одне з одним. Формулюючи в загальних рисах фактичну сторону справи, державний обвинувач разом з тим формулює і свої підсумкові завдання щодо доказування у даній справі. Тоді слухачам стає зрозуміло його точка зору, розуміння подій, які досліджуються в логічній послідовності.

Доведення у промові прокурора зводиться до переконання суду в істинності його висновків. У цій частині промови прокурор повинен: 1) оцінити докази, зібрані у справі, як окремо, так і в сукупності, визначити, які докази і чому заслуговують на увагу, а які ні; 2) дійти певного висновку про те, що саме встановлено у справі, вказавши, якими доказами підтверджуються встановлені обставини і що слід вилучити з обвинувачення як недоведене. Зробивши аналіз доказів, прокурор у своїй промові переходить до юридичної оцінки вчиненого злочину.

Залежно від конкретних особливостей справи ця частина судової промови прокурора може бути більшою чи меншою за обсягом, але щоразу в ході підтримання обвинувачення прокурор у результаті дослідження доказів повинен точно відповісти на питання, чи складають досліджені факти склад злочину.

Цінність цієї частини промови полягає в тому, що кваліфікація вчиненого злочину є підставою для настання ряду правових наслідків.

Помилка в кваліфікації може потягти за собою незаконне засудження чи виправдання, неправильне призначення виду та міри покарання, необґрунтоване настання інших правових наслідків (судимість, вид режиму, деякі цивільно-правові наслідки).

У зв'язку з цим прокурор зобов'язаний обґрунтувати кваліфікацію дій підсудного за кожною статтею, кожним пунктом чи частиною статті, за кожною кваліфікуючою ознакою.

Якщо підсудних кілька, прокурор повинен це зробити окремо щодо кожного із них. Коли має місце спірна кваліфікація, іноді доцільно навести теоретичні виклади висновків прокурора, а також дані судової практики.

Призначаючи вид та міру покарання, суд, крім характеру та ступеня суспільної небезпеки вчиненого злочину, враховує особу винного та обставини справи, які пом'якшують та обтяжують покарання. Характеристика особи підсудного є необхідним елементом обвинувальної промови.

З етичного погляду, характеристика підсудного – це найскладніший елемент обвинувальної промови. Прокурор не повинен забувати, що він говорить про людину, яку ще не визнано злочинцем.

Слід підкреслити ті риси, які визначають моральне обличчя підсудного, показати, що його поведінка напередодні злочину була пов'язана з вчиненням суспільно-небезпечного діяння чи, навпаки, суперечила йому.

У промові прокурор повинен чітко назвати кожен обтяжуючий покарання обставину, передбачену ст. 67 КК, для того, щоб це було враховано під час призначення покарання. До речі, ці обставини мають бути попередньо зафіксовані і в обвинувальному висновку, оскільки вони, як і кваліфікуючі обставини, є елементом обвинувачення, проти якого обвинувачений має право захищатись.

Стаття 66 КК наводить обставини, які пом'якшують покарання винного за вчинення злочину. Щоб зберегти об'єктивність, з урахуванням принципу індивідуалізації правильно запропонувати покарання, на яке заслуговує підсудний, прокурор у промові повинен обґрунтовувати і навести пом'якшуючі обставини. Деякі з цих обставин є об'єктивними даними (вчинення неповнолітнім, вагітною жінкою) і тому не потребують аналізу, інші необхідно тлумачити й доказувати.

Стаття 264 КПК встановлює, що прокурор викладає суду свої міркування з приводу застосування міри покарання щодо підсудного.

У юридичній літературі давно точаться суперечки з приводу того, чи повинен прокурор пропонувати суду конкретний вид і точну міру покарання. На нашу думку, це є службовим обов'язком прокурора, тому чинне законодавство (ст. 264 КПК та ст. 36 Закону про прокуратуру) вимагає від прокурора викласти суду

свої міркування з приводу застосування кримінального закону і міри покарання щодо підсудного.

Так, В.І. Басков переконаний, що «якщо в державного обвинувача немає принципової позиції щодо розміру покарання, то в подальшому це ускладнює виконання ним обов'язків принести касаційний протест на м'якість чи суворість вироку»²⁰². Такої самої думки В.Г. Малярєнко, І.В. Вернидубов²⁰³ та О.Р. Михайленко, при цьому останній підкреслює: «Прокурору належить максимально конкретно подати суду свої міркування з приводу застосування міри покарання щодо підсудного»²⁰⁴.

У пропозиції прокурора про вид та міру покарання від імені держави виявляється оцінка дій підсудного. Держава через державного обвинувача намагається відстояти в судовому процесі свій інтерес, який полягає не лише в тому, щоб особу, яка вчинила злочин, було визнано винною, а й у тому, щоб ця суспільно небезпечна особа певний час перебувала в безпечному для суспільства місці, щоб приклад конкретного засудженого був уроком для інших.

Держава не зацікавлена як у надмірній м'якості покарання, так і в його надмірній, невинуватій суворості. Виходячи з цих міркувань, державі не байдуже, яке покарання має бути призначене винному. Тому прокурор повинен точно висловити своє бачення про вид і міру основного і додаткового покарання за вчинений злочин і за їх сукупністю, а за наявністю сукупності вироків і за такою сукупністю.

Якщо є підстави для звільнення підсудного від покарання, прокурор зобов'язаний заявити про це та обґрунтувати свою позицію, яка має спиратися на логіку та вимоги закону (ст. 264 КПК).

Якщо законом передбачена конфіскація майна, то треба висловити міркування щодо її застосування. Це ж стосується і додаткових мір покарання.

Оскільки місце і режим відбування покарання є елементом самого покарання, прокурор зобов'язаний навести аргументи, пов'язані з визначенням підсудному режиму виправно-трудової колонії, якщо йдеться про позбавлення волі або місця відбування виправних робіт, якщо він пропонує цей вид покарання тощо. Виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочину, – прямий обов'язок органів дізнання, слідства, прокуратури та суду, який впливає з вимог ст. 23 КПК.

Висновок прокурора про такі причини та умови має ґрунтуватися на глибокому і всебічному аналізі виявлених у судовому засіданні обставин. Щоб одержати дані про ці обставини, прокурор використовує всі передбачені законом джерела доказів.

Говорячи про причини злочину, він не може обмежитися лише констатацією негативних рис психології підсудного. Слід показати, під дією яких факторів виникли і зміцнилися такі риси, як вони вплинули на формування злочинного наміру.

Недоліки в роботі державних органів, громадських організацій службових осіб, у поведінці громадян так чи інакше провокують, прискорюють дію причин злочинності. Ліквідація умов, що сприяють вчиненню злочинів, є одночасно боротьбою за усунення їх причин.

В обвинувальній промові прокурор повинен правильно визначити та оцінити всі умови, що вплинули на вчинення злочину. Лише тоді висновки прокурора про причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, будуть переконливими, а його позиція про їх усунення – конкретною.

У кожному разі обвинувальна промова прокурора повинна впливати із матеріалів судового слідства і містити висновок (у широкому розумінні слова), безпосередньо одержаний у результаті судового слідства.

Висновок прокурора має містити підсумки судового процесу, у ньому може йтися про складність дослідження істини в справі, упевненість, що справедливий вирок сприятиме зміцненню правопорядку.

У практичній діяльності прокурорів-обвинувачів не раз постає оцінне питання щодо форми, в якій прокурор повинен висловлювати суду свою пропозицію щодо міри покарання. Деякі прокурори висловлюють свою позицію у формі прохання, а частина прокурорів – у формі вимог, інколи – побажань.

Не існує єдиної думки з цього приводу й серед науковців. Так, С.С. Алексеев та З.В. Макарова²⁰⁵ вважають, що прокурор повинен викласти свої міркування у формі прохання, а на переконання В.В. Леоненко²⁰⁶, прокурор за певних обставин, особливо коли розглядається справа про тяжкий або резонансний злочин, у своїй промові повинен вимагати міру покарання.

Факультативною формою участі прокурора у судових дебатах є репліка прокурора. Репліка прокурора – це повторний, передбачений ч. 5 ст. 318 КПК виступ прокурора в судових дебатах щодо певних обставин дебатних промов інших учасників цієї стадії розгляду справи (захисника, підсудного, цивільного позивача, цивільного відповідача та їх представників).

На репліки прокурора можуть спонукати тільки екстраординарні обставини, які він не міг і за всіма критеріями не повинен був передбачити.

Складною проблемою інституту підтримання державного обвинувачення в суді є питання відмови прокурора від обвинувачення.

Наразі доречно згадати, що вперше законодавчо започаткований цей інститут був у Норвегії. Статут кримінального судочинства Норвегії (1887) закріплював право прокурорів цієї країни відмовлятися у судовому засіданні від обвинувачення в усіх випадках, коли він визнає недоцільним застосування покарання²⁰⁷. Інститут відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді набув свого історичного розвитку і нині є постійним елементом правосуддя в багатьох країнах світу.

В основу відмови від обвинувачення покладені відповідні переконання прокурора обвинувача, що ґрунтуються на доказах, зібраних під час судового слідства, яких не достатньо для обвинувачення особи у вчиненні злочину.

Відповідно до ч. 3 ст. 264 КПК прокурор повинен відмовитись від обвинувачення, якщо переконається, що «в результаті судового розгляду дані попереднього слідства не підтверджують висунутого підсудному обвинувачення». Інше формулювання міститься у ч.2 ст. 36 Закону «Про прокуратуру»: у випадку, коли, розглядаючи справу, прокурор дійде висновку, що дані судового слідства (саме дані, а не результати) не підтверджують обвинувачення підсудного, він зобов'язаний відмовитись від обвинувачення.

Відмова від державного обвинувачення за наявності для цього достатніх і законних підстав, не тільки право, але й обов'язок прокурора.

Слід зазначити, що прокурор повинен виголосити обвинувальну промову лише в тому разі, якщо в результаті судового розгляду справи він повністю переконається у винності підсудного. Інакше згідно зі ст. 264 КПК і ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» він повинен відмовитися від обвинувачення та пояснити суду в своїй постанові, чому він вважає висунуте підсудному обвинувачення необґрунтованим (тобто таким, що не підтвердилось судовим слідством).

Відмова прокурора від державного обвинувачення – це заява прокурора, в якій він повністю або частково заперечує обґрунтованість обвинувачення і мотивує неможливість його підтримання щодо підсудного, фактично припиняючи в цілому чи в якійсь частині продовження обвинувальної діяльності проти даної особи.

Наслідком цього є припинення прокурором обвинувальної діяльності, тобто припинення функції обвинувачення. Висловлена в постанові прокурора відмова запобігає розвитку публічної, від імені держави, обвинувальної діяльності і є специфічним

правовим засобом самоусунення прокурора від здійснення функції обвинувачення.

Залежно від обсягу діяльності, що складає зміст відмови від державного обвинувачення та від осіб, щодо яких прокурор здійснює функцію обвинувачення, можна виділити два різновиди такої відмови – повну і часткову. При повній відмові прокурор повністю відмовляється від обвинувачення. Часткова відмова від обвинувачення – це пропозиція закрити справу або виправдати особу за однією чи кількома статтями КК, залишивши обвинувачення в інших злочинах. Часткова відмова має конструктивний характер, вона не руйнує обвинувачення повністю, а корегує його згідно з фактами та вимогами закону.

Постанова прокурора-обвинувача про відмову від державного обвинувачення виконує подвійне призначення. По-перше, вона на відміну від інших прокурорських актів є обов'язковою для суду. Відповідно до ч. 2 ст. 282 КПК суд своєю ухвалою (постановою) закриває справу, якщо прокурор відмовився підтримувати державне обвинувачення, а потерпілий не бажає скористатися правом перебрати на себе цю функцію.

По-друге, постанова може використовуватись як внутрішньослужбовий документ прокуратури при перевірці обставин незаконного притягнення особи до кримінальної відповідальності і пов'язаних з цим заходів дисциплінарного впливу, а також коли прокурор притягується до відповідальності за безпідставну відмову від обвинувачення.

Сама відмова від обвинувачення (ч. 3 ст. 36 Закону «Про прокуратуру») може розглядатися як важлива гарантія безсторонності державного обвинувача. Це стосується як обвинувачення в повному обсязі, так і частково.

В.С. Зеленецький знаходить у відмові прокурора від обвинувачення під час судового розгляду справи соціально-політичне, гносеологічне, правове, етичне, психологічне та виховне значення²⁰⁸. Слід зазначити, що він же дає і досить ґрунтовне визначення відмови прокурора від державного обвинувачення: «заява прокурора, звернута до суду, в якій він повністю або частково заперечує обґрунтованість обвинувачення і мотивує неможливість його підтримання щодо особи, відданої до суду, фактично закриває в цілому або в якійсь частині продовжує обвинувальну діяльність проти даної особи»²⁰⁹.

Під час аналізу інституту відмови прокурора від державного обвинувачення, по-перше, постає питання: на якому етапі судового розгляду прокурор може відмовитися від обвинувачення.

Більшість науковців стверджує, що прокурор може відмовитися від підтримання державного обвинувачення лише після судового розгляду справи.

Таких поглядів дотримуються В.І. Басков²¹⁰, В.Д. Фінько²¹¹, В.Т. Маляренко та І.В. Вернидубов²¹².

Така позиція є оправданою, оскільки відповідає концепції Кримінально-процесуального кодексу України.

Наразі слід зазначити, що сутність і зміст поняття відмови прокурора від обвинувачення не є простим і однозначним юридичним фактом судового слідства. По-перше, відмова від обвинувачення можлива і необхідна за умови, коли він упевнений і переконаний у невинності підсудного.

По-друге, таке рішення прокурора має не лише морально-етичне, а й професійно-психологічне значення, тому що прокурор-обвинувач бере на себе сміливість і визнає певну частку вини за недоліки органів досудового слідства, своїх колег по роботі, а в більшості випадків і за деякі прорахунки свого шефа – вищого прокурора, який затверджував обвинувальний висновок та направив кримінальну справу до суду

По-третє, ці висновки прокурора повинні ґрунтуватися обов'язково на вимогах закону.

По-четверте, це означає, що прокурор-обвинувач у цілому або в якійсь частині (при частковій відмові від обвинувачення) припиняє свою обвинувальну діяльність.

По-п'яте, з моменту прийняття такого рішення і винесення мотивованої постанови змінюється правовий статус, який з підсудного фактично перетворюється на «претендента на реабілітацію».

По-шосте, чи повинен прокурор вести мову про повну «реабілітацію» підсудного та відшкодування матеріальних збитків і моральної шкоди, виходячи з того, що «прокурор є захисником прав і свобод громадян».

По-сьоме, чи повинен суд аналізувати та аргументувати всі ті висновки прокурора, які викладені в його постанові (на випадок зловживань останнього своїм службовим становищем або коли він (прокурор) помилково оцінює докази, а суд переконаний у зворотному).

По-восьме, чи повинен суд вважати підсудною ту особу, відносно якої держава в особі прокурора припинила своє звинувачення.

Наведений перелік проблемних питань не є вичерпним, а лише певною мірою висвітлює різні аспекти цього досить складного кримінально-процесуального явища, які мають самостійне та принципове значення в здійсненні правосуддя в Україні.

У юристів-практиків та вчених виникає низка суттєвих запитань з цієї юридичної проблематики. Так, законодавець не визначає конкретного моменту, а точніше етапу судового слідства, з якого прокурор може відмовитись від обвинувачення, як і не визначає «правої природи» його подальшого статусу, а тому постає питання щодо його правового становища: чи він продовжує залишатися державним обвинувачем до останнього прийняття рішення у справі чи ні. Деякі науковці вважають, що статус прокурора-обвинувача зберігається й після його відмови від обвинувачення.

Наприклад, В.М. Савицький зазначає, що «прокурор, як і раніше, продовжує бути державним обвинувачем, його процесуальне становище зберігається без будь-яких істотних змін»²¹³.

Деякі науковці, навпаки, висловлюють іншу позицію. Так, Г.Н. Агеєва ставить зовсім справедливе питання про те «як же прокурор може залишатися державним обвинувачем, якщо відмовився викривати підсудних перед судом?»²¹⁴.

На наш погляд, слід погодитися з думкою В.Т. Маляренко та В.І. Вернидубова, що, «проголосивши постанову про відмову від державного обвинувачення»²¹⁵, тобто розглядаючи цю тезу в іншому аспекті, можна сказати, що на стадії проголошення такої постанови прокурор перестає бути не лише державним обвинувачем, а й учасником судового процесу з тих причин, що він виконав свій конституційний обов'язок як представник держави.

Разом з тим, щоб визначити роль прокурора за умови його відмови від державного обвинувачення, потрібно проаналізувати правові наслідки такої відмови, оскільки позиція вітчизняного законодавця в цьому питанні досить нечітка.

Так, у ч. 3 ст. 264 КПК йому присвячене тільки одне речення, а саме, що в разі відмови прокурора від обвинувачення суд роз'яснює потерпілому та його представнику їх право вимагати продовження розгляду справи і підтримувати обвинувачення. Це ж право продубльоване в ч. 2 ст. 267 КПК, згідно з яким потерпілий вправі вимагати продовження розгляду справи і самостійно підтримувати обвинувачення. Відповідно ж до ч. 2 ст. 282 КПК, якщо прокурор відмовився підтримувати державне обвинувачення, а потерпілий не вимагає продовження розгляду справи, суд своєю ухвалою (постановою) закриває справу.

Тому, коли в розгляді справи бере участь потерпілий, відмова прокурора від обвинувачення сама собою не повинна мати правових наслідків. Обвинувальну функцію в цьому разі він дійсно

перестає виконувати, і справа у суді набуває ознак приватного обвинувачення. Лише за умови, якщо відмова прокурора супроводжується аналогічно заявою потерпілого, то можна вважати обвинувачення повністю анульованим.

Логічним продовженням процесуальної діяльності прокурора в кримінальному суді першої інстанції є участь прокурора в апеляційному, касаційному провадженні і перегляді судових рішень у порядку виняткового виробництва, встановлених чинним законодавством, для виправлення помилок, допущених судом унаслідок неправильного застосування або тлумачення закону.

Правова система кожної держави передбачає інститути, судові інстанції, які гарантують виправлення помилок, що були допущені судом унаслідок:

- неправильного застосування чи тлумачення закону;
- використання недоброякісних або недостатніх доказів;
- неповного чи одностороннього з'ясування всіх обставин справи;
- необ'єктивної оцінки доказів тощо;
- істотного порушення кримінально-процесуального закону тощо. Такою гарантією є оскарження судових рішень та їх новий розгляд чи перегляд вищими судовими інстанціями.

Чинне кримінально-процесуальне законодавство не зобов'язує прокурора опротестовувати кожний незаконний чи необґрунтований вирок, як це передбачалося попередньою редакцією ст. 347 ч. 2 КПК.

Автори Концепції розвитку прокуратури Російської Федерації дійсно правильно оцінили скарговий характер внутрішнього судового контролю в цій сфері. «Вищі суди в нашій судовій системі, – зауважують вони, – завжди були тією чи іншою мірою відповідальними за діяльність нижчих судів і зацікавлені в тому, щоб не псувати статистики, забезпечувати «гарні показники» якості і стабільності вироків. До того ж вищі суди ніколи не користувалися правом (і в нас, і за кордоном) перевірки судових вироків і рішень щодо власної ініціативи – лише за сигналом іззовні, тобто перевірки скарг і протестів. Внутрішній контроль за діяльністю суду здійснюється тією чи іншою мірою зацікавленими особами, громадськістю і засобами масової інформації. Але це контроль – випадковий, епізодичний і не завжди переконливий²¹⁶. Здається, що така оцінка також може бути застосована і до України. Тим більше, що зміст багатьох вироків щодо правильності вибраної міри покарання викликає серйозні зауваження.

Апеляційним судом є суд, який розглядає справи за апеляціями на вироки, визначення і ухвали судів першої інстанції, що не набрали законної сили. Під апеляцією розуміється подання прокурора і скарга учасника процесу про відміну або зміну судового рішення в апеляційному порядку. Апеляції можна подавати:

- а) на вироки, винесені місцевими судами, що не набули законної сили;
- б) на ухвали, винесені місцевими судами, про застосування або незастосування примусових заходів виховного і медичного характеру;
- в) на інші рішення місцевого суду, зазначені в законі (ст. 347 КПК).

Касаційний суд – це суд, що розглядає касаційні скарги і касаційні подання прокурора. У касаційному порядку можуть бути перевірені: а) вироки і ухвали апеляційного суду, винесені ним як судом першої інстанції; б) вироки і ухвали апеляційного суду, винесені ним в апеляційному порядку; в) вироки і ухвали районного (міського), міжрайонного судів, військових судів гарнізонів, ухвали апеляційного суду, винесені відносно цих прокурорів і ухвал (ст. 383 КПК). Підставами для перегляду справи, судові рішення яких у порядку виключного провадження набули законної сили, є: а) нововиявлені обставини; б) неправильне застосування кримінального закону і невиконання вимог кримінально-процесуального закону, що істотно вплинуло на правильність судового рішення (ст. 400-4 КПК).

Відповідно до ч. 2 ст. 25 КПК прокурор зобов'язаний на всіх стадіях кримінального судочинства вживати передбачених законом заходів для усунення порушень закону, від кого б ці порушення не надходили.

Це стосується як стадій порушення справи, дізнання, розслідування і судового розгляду, так і апеляційного, касаційного провадження та перегляду судових рішень в порядку виключного провадження.

У наказі Генерального прокурора України № 3-гн «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ» від 30 березня 2004 р. звертається увага підлеглих прокурорів на необхідність своєчасно забезпечити перевірку законності і обґрунтованості судових рішень і відповідно до чинного законодавства використовувати право подачі апеляцій, касаційного подання, а також подань і клопотань у порядку виключного провадження. У наказі підкреслюється, що

нерагування прокурора і державного обвинувача на незаконні судові рішення слід розцінювати як неналежне виконання прокурорами своїх службових обов'язків, що спричиняють дисциплінарну відповідальність.

Таким чином, на думку авторів підручника, підтримання державного обвинувачення в суді є тим найважливішим спектром процесуальної діяльності прокурора-обвинувача, який перебуває в нерозривному зв'язку з покладеним на нього конституційним обов'язком сприяти цілям правосуддя та має на меті кримінальне переслідування особи за вчинений злочин, представляти публічний інтерес держави і бути гарантом законних інтересів громадян, втягнутих у сферу правосуддя у кримінальних справах.

9.3.2. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві

18 березня 2004 р. Верховна Рада України прийняла новий Цивільно-процесуальний кодекс України (далі – ЦПК), який набирає чинності не раніше, ніж Кодекс адміністративного судочинства.

Принципово змінені положення щодо участі в процесі прокурора, якому надано права звертатися до суду в інтересах інших осіб. Деяко змінені підстави та форми його участі, внесені зміни в його повноваження, а також в деякі інші норми ЦПК, пов'язані з цим нововведенням.

Згідно з п. 2 ст. 3 ЦПК, яка відтворює конституційне положення про право на судовий захист, у випадках, передбачених законом, до суду можуть звертатися особи, які діють на захист прав, свобод та інтересів іншої особи або державних чи суспільних інтересів. Проте в цьому пункті зазначеної статті не конкретизується, які саме особи можуть звертатися до суду на захист прав, свобод та інтересів інших осіб. Ці особи передбачені ст. 45 ЦПК.

У п. 1 ст. 45 ЦПК визначається така форма участі в цивільному процесі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, *прокурора*, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб, як звернення до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів у випадках, встановлених законом.

Насамперед, право на порушення цивільної справи зазначеними суб'єктами має обмежений характер, оскільки підстави

реалізації цих правомочностей передбачені законом (п. 2 ст. 3 та п. 1 ст. 45 ЦПК). Крім того, це право згаданих суб'єктів спрямоване на реалізацію права інших осіб на судовий захист (п.1 ст. 3 ЦПК). Отже, зазначеними суб'єктами, зокрема прокурором, цивільна справа може бути порушена у випадках, якщо в особи, в інтересах якої порушується справа, є право на судовий захист, а також він дотримався порядку звернення до суду (ст. 119–122 ЦПК). В іншому разі суддя зобов'язаний відмовити у прийнятті заяв, поданих цими суб'єктами.

Слід зазначити, що звертаючись до суду із заявою про захист прав громадян та державних інтересів, прокуратура реалізує конституційну функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, і його участь у цивільному судочинстві зумовлена необхідністю виконання функції представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України, п. 2 ст. 45 ЦПК, п. 2 ст. 5 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру»). Тобто функція представництва інтересів в суді є для органів прокуратури конституційною.

Поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається, насамперед, у частині першій статті 4 ЦПК та інших законах України в логічно-смісловому зв'язку з поняттям «права», слід розуміти, як прагнення до користування конкретними матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним суб'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам (п. 1 рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004) у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення частини першої статті 4 Цивільно-процесуального кодексу України).

Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) зазначено,

що представництво прокуратури полягає в здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

На практичному рівні розрізняють певні конкретні підстави участі прокурора в цивільному процесі: власну ініціативу та зазначення про це в законі. Передусім, Конституція і ЦПК надають прокурору права на свій розсуд подати позов на захист інтересів громадянина або держави. Однак такий позов він може подати тільки у випадках, встановлених як процесуальним, так і матеріальним (спеціальним) законом. Зазначене свідчить про те, що це правило має бланкетний характер. Для цього в кожному конкретному випадку слід звертатися до «відкритого бланку» у вигляді конкретного нормативного акту, де можуть міститися ці правоположення.

Наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» надає прокурору права подати позов в інтересах покупця. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» надає права на звернення до суду з позовами про відшкодування шкоди, завданої в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та про припинення екологічно небезпечної діяльності. Закон України «Про боротьбу з корупцією» наділяє прокурора правом на звернення до суду із заявою про стягнення в дохід держави шкоди, завданої корупційними діяннями, і т.д. Правовими підставами, що забезпечують безпосередню участь прокурора в розгляді цивільної справи, наприклад, можуть бути: статті 165, 240 Сімейного кодексу України, ст. 281 ЦПК, статті 30–32 Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» тощо.

І навпаки, якщо законодавство не наділяє прокурора правом на звернення до суду за захистом прав і інтересів громадянина або державних чи суспільних інтересів, то він робити це не може. Наприклад, Закон України від 14 січня 1998 р. «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не надає прокурору права звертатися до суду з будь-яких питань, що стосуються виборчих комісій. Так прокурор м. Одеси звернувся до суду із заявою про встановлення факту порушення вищезазначеного Закону кандидатом на посаду Одеського міського голови З. Рішенням Київського районного суду м. Одеси від 13.08.1998 р. заява прокурора була задоволена і суд встановив факти порушення З. зазначеного закону. Постановою президії Одеського обласного суду від 21.08.1998 р. зазначене рішення

скасовано і постановлено нове, яким у задоволенні заяви прокурору відмовлено. Ухвалою Верховного Суду України від 14.10.1998 р. ухвалені по справі рішення були скасовані і провадження по справі закрито. При цьому судова колегія в цивільних справах Верховного Суду України виходила з того, що згідно зі статтями 13, 118, 120 ЦПК (чинним на момент ухвалення рішення) прокурор має право звернутися до суду із заявою на захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад сільських, селищних, міських голів» не надає прокурору права звертатися до суду з будь-яких питань, що стосуються рішень виборчих комісій, він не є суб'єктом виборчого процесу*.

Отже, у кожному випадку подання позову, апеляційної або касаційної скарги на предмет скасування рішення або ухвали суду, внесення заяви про перегляд їх у зв'язку з винятковими чи нововиявленими обставинами, прокурор зобов'язаний обґрунтувати у своєму зверненні, у чому є порушення прав громадянина, інтересів держави. У випадках відсутності такого обґрунтування, а також коли не зроблено посилання на відповідний закон, суд повинен відмовити у прийнятті позову, заяви, скарги прокурора.

Слід зазначити, що діяльність прокурора в цивільному судочинстві відбувається в конкретних процесуальних формах, що передбачені в ст. 36–1 Закону України «Про прокуратуру». Процесуальні форми участі прокурора в цивільному процесі – це закріплена в процесуальному законі можливість впливу його діяльності на розвиток цивільного судочинства – на порушення цивільної справи в суді чи вступ в уже розпочатий іншими особами судовий процес у справі.

Згідно з ч. 5 ст. 36–1 Закону України «Про прокуратуру» прокурор самостійно визначає підстави представництва інтересів у суді та форми його здійснення. Це положення підтверджено вищезазначеним рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. Однак через відсутність цієї вказівки безпосередньо в процесуальному законі подекуди суди займають неправильну позицію з цього питання.

Так, ухвалою Верховного Суду України від 3 квітня 2003 р. задоволено касаційне подання прокурора, ухвала судової палати в цивільних справах Апеляційного суду АР Крим від 01.04.2002 р. скасована, а справа направлена на новий апеляційний розгляд.

* Рішення Верховного Суду України (щорічник). – 1999. – С. 57–59.

При цьому зазначено, що апеляційна інстанція, постановляючи ухвалу про скасування рішення Алуштинського районного суду від 28.11.2001 р. і залишаючи позов прокурора м. Алушти в інтересах неповнолітніх А. та Ю, в інтересах пенсіонерів М., Р. до ЗАТ «П» та ін. про скасування установчих документів та державної реєстрації, визнання незаконними і скасування рішень загальних зборів правління ЗАТ «Ф» без розгляду, свій висновок неправомірно мотивувала тим, що заяву до суду від імені зацікавленої особи подано особою, яка не має повноважень на ведення справи. Цим порушено положення ст. 121 Конституції України, ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру». Крім того, висновок Апеляційного суду про те, що у неповнолітніх, на захист прав і законних інтересів яких звернувся прокурор, є батьки, які також представляли їх інтереси в суді в даній справі, і вони не позбавлені можливості самостійно подавати позов на захист прав своїх дітей у суді, не може вважатися правомірним. Представництво чи захист дітей у суді прокурором не охоплюється колом обов'язків батьків, які самі ж ініціювали питання про звернення прокурора з позовом в суд від їх імені та на захист їх інтересів і підтримали в судовому засіданні позов прокурора*.

Нагадаємо, що ст. 45 ЦПК дещо конкретизує форми участі прокурора в процесі порівняно зі ст. 36–1 Закону України «Про прокуратуру». Можна стверджувати, що процесуальні форми участі прокурора в цивільному процесі дві.

Перша форма – це звернення до суду першої інстанції з позовами і заявами щодо захисту прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та участь у цих справах. Розгляд цих справ передбачений в позовному, наказному та окремому провадженні (наказне провадження є новим інститутом у цивільному процесуальному законодавстві). Слід зазначити, що права звернення до суду на захист невизначеного кола осіб ЦПК не передбачає, на відміну від ст. 5 ЦПК 1963 р. в редакції від 21.06.2001 р. та ст. 36–1 зазначеного вище Закону. Оскільки новий ЦПК не регулює процедури розгляду справ за захистом невизначеного кола осіб, то прокурор такі позови подавати не може.

Згідно з ч. 2 ст. 45 ЦПК прокурор здійснює у суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому *цим Кодексом* (курсив мій – М.Р.) та іншими законами,

* Архів Верховного Суду України за 2003 р., Закон і бізнес, 2003, 21 червня.

і може здійснювати представництво на будь-якій стадії цивільного процесу. Це означає, що прокурор має право внесення апеляційної скарги (ст. 292 ЦПК), касаційної скарги (ст. 324 ЦПК), оскарження судових рішень у зв'язку з винятковими обставинами (ст. 353 ЦПК) та подання заяви про перегляд рішення, ухвали чи судового наказу за нововиявленими обставинами (ст. 362 ЦПК). Це робиться також у формі звернення прокурора до суду апеляційної чи касаційної інстанції.

Наведене свідчить, що порушення прокурором цивільної справи зумовлюється необхідністю захистити інтереси держави або громадянина, однак ст. 45 ЦПК не визначає, коли настають такі обставини, а надає права прокуророві визначити їх у кожному конкретному випадку самостійно в будь-якій справі, що підвідомча суду. Це свідчить про факультативність цієї форми участі прокурора в цивільному процесі. Однак ст. 33 Закону України «Про прокуратуру» встановлено імперативне правило про те, що з метою захисту інтересів держави, а також громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права, прокурор або його заступник подає чи підтримує пред'явлений потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, завданих злочином. Зазначене є винятком із загального положення про право прокурора на звернення до суду на свій розсуд.

До цієї форми представництва прокурора можна віднести і положення ч. 4 ст. 46 ЦПК, яка передбачає право прокурора, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення у зв'язку з винятковими або нововиявленими обставинами, знайомитися з матеріалами справи в суді.

Друга процесуальна форма – здійснення представництва інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому ЦПК та іншими законами на будь-якій стадії цивільного процесу, тобто коли його участь визнається обов'язковою як за його зверненням, так і за зверненням до суду інших осіб. Так, статтею 281 ЦПК передбачено, що справа за заявою про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку чи про припинення надання амбулаторної психіатричної допомоги, госпіталізацію в примусовому порядку розглядається в присутності особи, щодо якої вирішується зазначене питання, його представника з обов'язковою участю прокурора та інших осіб, що подали заяву. Фактично цим передбачається вступ прокурора в цивільний процес для

дачі висновку в справі (ст. 35 Закону України «Про прокуратуру»), хоча безпосередньо ст. 45, 46 ЦПК, на відміну від ст. 121 ЦПК 1963 р., такої форми участі прокурора в цивільному процесі не передбачають.

Надаючи права прокурору вступити в процес на будь-якій стадії законодавець мав на увазі таку схему. За новим ЦПК прокурор має право подати позов у суді першої інстанції. Незалежно від участі в справі він наділений правом оскарження рішення суду як в апеляційному, так і в касаційному порядку та ін. Однак вступ прокурора в цивільний процес на будь-якій стадії зовсім не означає його права, наприклад, вступити в справу, яка розглядається судом першої інстанції, на стадії судових дебатів. Під стадіями цивільного процесу згідно з п. 2 ст. 45 нового ЦПК слід розуміти: розгляд справи судом першої інстанції (перша стадія); розгляд справи апеляційним судом (друга стадія) тощо. Звідси випливає, що прокурор вправі вступити у справу шляхом подання позову, оскарження рішення, подання заяви про перегляд справи за надзвичайними чи нововиявленими обставинами тощо.

Не повинно викликати заперечення право прокурора на подання до суду заяви про видачу судового наказу в інтересах заявника-стягувача відповідно до правил, передбачених статтями 95 і 96 ЦПК. Адже, подаючи таку заяву, прокурор зобов'язаний не тільки вказати на порушення інтересів громадянина чи держави, а й послатися на конкретний матеріальний закон, який ці інтереси охороняє, та мотивувати, насамперед, причину з якої громадянин не може сам звернутися до суду. Прокурор може звернутися до суду із заявою або вступити в справу в порядку окремого провадження (ст. 234 ЦПК).

Відповідно до ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурором від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Загальні підстави участі прокурора в суді розкриваються в ч. 2 ст. 36–1 Закону України «Про прокуратуру». Так, підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок

протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчинюються у відносинах між ними або з державою.

Насамперед прокурор звертається до суду із заявою про захист прав і охоронюваних законом інтересів громадян, якщо вони за станом здоров'я або з інших поважних причин не можуть захищати свої права (ч. 2 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» в редакції Закону від 17 грудня 2004 р.). Поважними причинами, з яких громадянин не може захистити свої права в суді, є хвороба, похилий вік громадянина, неповноліття або недієздатність, визнання громадянина обмежено дієздатним або безвісно відсутнім та ін.

Прокурор звертається до суду із заявою на захист прав і охоронюваних законом інтересів неповнолітніх, непрацездатних, обмежено дієздатних або безвісно відсутніх, якщо батьки, усиновителі, опікуни чи піклувальники, а також органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування ухиляються від їхнього захисту. Водночас із поданням позову прокурор зобов'язаний вжити передбачених законом заходів щодо притягнення винних посадових осіб до встановленої відповідальності (п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»).

Підставою представництва прокурором у суді інтересів держави є наявність або загроза порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою (ч. 2 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру»).

Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. у справі цифра № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) зазначається, що саме розуміти під інтересами держави. З урахуванням того то «інтереси держави» є оцінним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних чи інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та визначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах (абз. 4 п. 4 мотивувальної частини).

Отже, прокурор самостійно визначає підстави для представництва в суді інтересів громадянина або держави (ч. 5 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру»). Однак він не повинен підмінити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини,

органи виконавчої влади, зокрема державного контролю, органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які також можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів і брати участь у цих справах (ч. 1 ст. 45 ЦПК).

Прокурор може скористатися своїм правом на звернення до суду із заявою про захист інтересів держави у випадках, коли органи виконавчої влади, передусім державного контролю, органи місцевого самоврядування, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права і інтереси громадянина, державні чи суспільні інтереси, не вживають для цього передбачених законом заходів. Наприклад, відповідно до положень ст. 10 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель та дотриманням вимог законодавства про охорону земель мають право звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився. Якщо зазначені органи не роблять цього, виходячи із свого відомчого підходу, або їх посадові особи не виконують своїх службових обов'язків щодо захисту названих інтересів, прокурор звертається із заявою до суду, оскільки ці інтереси залишаються незахищеними.

Слід зазначити, що Закон України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» разом з іншими важливими проблемами вирішив і деякі питання, що стосуються правового статусу прокуратури України. Статтю 121 Конституції доповнено пунктом 5, відповідно до якого прокуратура України здійснює «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами».

Право на порушення цивільної справи в суді першої інстанції на захист прав, свобод та інтересів інших осіб може бути реалізоване прокурором лише в порядку, передбаченому цивільно-процесуальним законодавством, насамперед, шляхом подання позовної заяви (ст. 118 ЦПК).

Це дозволяє визнати, що позовна заява може бути подана до суду за наявності певних передумов. Перш за все, передумовою права прокурора на звернення до суду є пряме зазначення в законі

можливості подання заяви на захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів. Адже при прийнятті позовної заяви (заяви) суддя має перевірити, яка саме правова норма надає прокурору право звертатися до суду в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах. У разі відсутності такої норми суддя відмовляє в прийнятті позову.

Саме завдяки цьому реалізація прокурором права на пред'явлення позову залежить від наявності інших передумов, встановлених законом. Зокрема, до таких передумов належать: а) підвідомчість справи суду; б) відсутність судового рішення або ухвали суду про закриття провадження по справі через відмову позивача від позову або укладення мирової угоди сторін у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, що набрали чинності; в) відсутність у провадженні цього чи іншого суду справи із спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; г) відсутність рішення третейського суду, прийнятого в межах його компетенції, щодо спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, за винятком випадків, коли суд відмовив у видачі виконавчого листа на примусове виконання рішення третейського суду або скасував рішення третейського суду і розгляд справи в тому ж третейському суді виявився неможливим. Крім того, прокурор зобов'язаний дотримуватися також правил підсудності (ст. 107–117 ЦПК).

Позивачем за позовом, поданим прокурором, який відповідно до ст. 45 ЦПК звернувся до суду в інтересах інших осіб або держави чи суспільних інтересів, в усіх випадках є та особа, фізична чи юридична, на захист прав і законних інтересів яких він заявив позов. У позовній заяві має бути зазначена саме ця особа; суд зобов'язаний повідомити її про порушення цивільного процесу і можливості прийняти в ньому участь як позивача. Тобто прокурор не може взяти на себе роль позивача чи третьої особи з самостійними позовними вимогами.

Водночас прокурор користується не тільки процесуальними правами сторони, а й несе процесуальні обов'язки сторони в процесі. Це означає, що він перш ніж подати позов, повинен в'яснити деякі матеріально-правові і процесуальні питання, а саме: визначити осіб, які виступатимуть як позивач та відповідач у справі, а також зацікавлених в результаті вирішення справи інших осіб; з'ясувати підвідомчість і підсудність справи; коло доказів на підтвердження позову; відповідність позову формі та змісту (ст. 119 ЦПК).

Насамперед у ньому мають бути обґрунтовані причини неможливості подання позову самою особою, в інтересах якої подається позовна заява (п. 6 ст. 119 ЦПК). Це означає, що твердження в заяві про неможливість громадянина самостійно подавати позов може бути визнане обґрунтованим і достатнім для прийняття такої заяви до провадження суду за умови, що воно підтверджене відповідними документами, доданими до заяви (медичним висновком про стан здоров'я зацікавленої особи, яке виключає його можливість звернення до суду, копією рішення суду про визнання цієї особи недієздатною та ін.).

Прокурор повинен додати до позовної заяви її копії та копії всіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб (п. 1 ст. 120 ЦПК). Слід зазначити, що правила цієї статті не поширюються на позовні заяви в трудових справах і справах про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів дізнання, досудового слідства, прокуратури або суду (п. 2 ст. 120 ЦПК).

Якщо позовну заяву подано без додержання вимог, викладених у статтях 119 та 120 ЦПК, суддя постановляє ухвалу, в якій зазначає підстави залишення заяви без руху, про що повідомляє прокурора і надає йому строк для усунення недоліків (ч. 1 ст. 121 ЦПК). Якщо прокурор відповідно до ухвали суду у встановлений строк виконує вимоги, визначені в ст. 119 і 120 ЦПК, позовна заява вважається поданою в день її подання до суду. В іншому випадку вона вважається неподаною і повертається прокурору (п. 2 ст. 121 ЦПК).

У суді першої інстанції позовна заява прокурора реєструється, оформляється і передається судді в порядку черговості (п. 1 ст. 118 ЦПК). Прокурор має право об'єднати в одній позовній заяві кілька вимог, які пов'язані між собою (п. 2 ст. 118 ЦПК).

У п. 1 ст. 45 ЦПК передбачена участь прокурора у розгляді цивільних справ. Використовуючи повноваження, надані особі, яка бере участь у цивільному судочинстві, прокурор виконує завдання, визначені статтями 4, 34 Закону України «Про прокуратуру». Стаття 34 цього Закону зазначає, що прокурор, який бере участь в розгляді справ у судах, додержуючись принципу незалежності суддів та підкорення їх тільки закону, зобов'язаний сприяти виконанню вимог закону.

Насамперед прокурор бере участь у попередньому судовому засіданні (ст. 130 ЦПК), де суд, за його заявою може вжити заходів щодо забезпечення поданого ним позову (ст. 151 ЦПК), а

також вирішити інші питання. Під час розгляду справи прокурор зобов'язаний виявляти повагу до суду, виконувати процесуальні норми, що регламентують порядок судового розгляду справ, беззаперечно підкорятися розпорядженням головуючого (ст. 162 ЦПК). Втручання прокурора в будь-якій формі в діяльність суду при здійсненні ним правосуддя є неприпустимим. Отже, підтримуючи в суді першої інстанції поданий позов, прокурор діє в межах повноважень, визначених законом.

Стаття 46 ЦПК передбачає процесуальні права органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. У разі коли зазначені в ст. 45 ЦПК органи та інші особи порушують справу в суді в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах, вони користуються процесуальними правами і несуть процесуальні обов'язки особи, в інтересах якої діють, за винятком права закінчувати справу мировою угодою (п. 1 ст. 46 ЦПК). Отже, процесуальний закон відносить зазначених осіб, як і сторони, до осіб, які беруть участь у справі (п. 3 ст. 26 ЦПК). Із цього випливає, що прокурор, під час розгляду справи по суті користується процесуальними правами і несе процесуальні обов'язки, передбачені статтями 27 і 31 ЦПК, за винятком права укладати мирову угоду.

Зокрема, він має право знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії рішень, ухвал, брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, а також свідкам, експертам, спеціалістам, заявляти клопотання та відводи, давати усні та письмові пояснення суду, подавати свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з журналом судового засідання, знімати з нього копії та подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, прослухувати запис фіксування судового засідання технічними засобами, робити з нього копії, подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, оскаржувати рішення і ухвали суду, користуватися іншими процесуальними правами, встановленими законом (статті 27, 219–221 ЦПК).

Крім зазначених прав та обов'язків, прокурор як особливий суб'єкт цивільного процесу має право протягом усього часу розгляду справи змінити підставу або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, відмовитися від позову (ч. 2 ст. 31 ЦПК).

Відмінність осіб, які звертаються до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, у процесуальному плані від інших осіб, які беруть участь у справі, полягає в тому, що вони звільнені від сплати державного мита та інших судових витрат. Зокрема, при поданні позову прокурор звільняється від сплати судових витрат (п. 30 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»). Обов'язковість рішення суду за зверненням цих осіб поширюється на особу, в інтересах якої порушено справу. Зазначене свідчить про те, що прокурор є позивачем в процесуальному значенні, а носієм матеріальних прав є та особа, в інтересах якої ним порушено справу, яка й може розпорядитися належними їй матеріальними правами: укласти з відповідачем мирову угоду або до нього, наприклад, може бути заявлена зустрічна позовна заява. Тому прокурор відповідачем за зустрічним позовом бути не може, і він не вправі укласти мирову угоду (ч. 1 ст. 46 ЦПК).

Це означає, що прокурор, який відповідно до ст. 45 ЦПК звернувся до суду в інтересах інших осіб, не зв'язаний своєю позицією, яка була викладена у позовній заяві, і позицією позивача, в інтересах якого поданий позов. Тому, прийшовши в разі розгляду справи до висновку про безпідставність заявлених вимог, він вправі відмовитися від позову повністю або частково. Разом з тим, відмова прокурора від позову або зміна заявлених ним вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи для вирішення вимоги у первісному обсязі (ч. 2 ст. 46 ЦПК).

Якщо ж особа, яка має цивільну процесуальну дієздатність і в інтересах якої подана заява, не підтримує заявлених прокурором вимог, суд залишає заяву без розгляду (ч. 3 ст. 46 та п. 7 ст. 207 ЦПК). У разі якщо прокурор відмовився від заявленого позову і проти цього не заперечує сам позивач, в інтересах якого подано позов, то суд на підставі п. 3 ст. 205 ЦПК закриває провадження по справі у зв'язку з відмовою від позову.

Так, прокурор Подільського району м. Києва звернувся до суду з позовом в інтересах В.Р., В.А., державної нотаріальної контори про визнання договору дарування частини жилого будинку недійсним. У судовому засіданні прокурор подав заяву про закриття провадження по справі та відмову від позову, оскільки нотаріус внесла відповідні зміни до договору дарування. Ухвалою Подільського районного суду м. Києва від 03.04.2001 р. зазначена заява прокурора була задоволена, суд закрив провадження по справі на підставі ст. 227, 228 ЦПК (у редакції закону

від 23.01.1981 р.). Ухвалою Верховного Суду України від 27.03.2003 р. ухвала районного суду скасована з направленням справи на новий розгляд в іншому складі суду. При цьому зазначається, що судом першої інстанції були порушені норми процесуального права, оскільки В.Р., як особу, в інтересах якої подано позов, належним чином не було повідомлено про час та місце розгляду справи, він був позбавлений можливості реалізувати свої процесуальні права, зокрема брати участь у судовому засіданні, надавати свої доповіді та клопотання тощо. Крім того, судом при внесенні ухвали порушено вимоги ч. 2 ст. 122 ЦПК (у редакції Закону від 23.11.1981 р.) відповідно до якої відмова органів державного управління, профспілок, підприємств, установ, організацій і окремих громадян, що захищають права інших осіб, від поданої ними заяви чи зміни заявлених вимог не позбавляє особу, на захист прав і охоронюваних законом інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи по суті*.

Згідно з п. 2 ст. 207 ЦПК залишення судом заяви без розгляду не перешкоджає особі, в інтересах якої була порушена справа, після усунення умов, що були підставою для залишення заяви без розгляду, звернутися до суду із заявою в загальному порядку (повторно).

Недієздатні та обмежено дієздатні особи виключені з осіб, яким надано право розпоряджатися своїми вимогами (п. 2 ст. 11 ЦПК). У зв'язку з цим відмова прокурора від заявлених вимог на захист прав і свобод недієздатної або обмежено дієздатної особи має бути перевірена судом, чи не порушуються при цьому права і свободи зазначених осіб, а також права та інтереси інших осіб (п. 5 ст. 174 ЦПК).

Слід зазначити, що в судових дебатах прокурор виступає першим (п. 6 ст. 193 ЦПК). У своїй промові він може посилається лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні. Суд не може обмежувати тривалість виступу прокурора певним часом. Головуючий може зупинити прокурора лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається судом, або повторюється. З дозволу суду прокурор може обмінюватися реплікою. Право останньої репліки завжди належить відповідачеві та його представникові.

У контексті п. 2 ст. 45 ЦПК прокурор має право вступити у розгляд цивільних справ, розпочатих за ініціативою інших осіб.

* Архів Подільського районного суду у м. Києва за 2001 р.; Закон і бізнес. – № 25(595). – 2003. – 7 червня.

У випадках, передбачених законом, участь прокурора в розгляді судами цих справ є обов'язковою. Так, справа за заявою про надання або припинення психіатричної допомоги в примусовому порядку розглядається з обов'язковою участю прокурора (п. 2 ст. 281 ЦПК; ст. 22 Закону України «Про психіатричну допомогу»).

Прокурор, який бере участь у справі, що розпочалася за ініціативою інших осіб, користується процесуальними правами, несе процесуальні обов'язки, передбачені ст. 27 ЦПК. Проте він не може змінити підставу або предмет позову, збільшити чи зменшити розмір позовних вимог, відмовитися від позову, оскільки не подав його в інтересах конкретної особи (позивача, третьої особи, що заявляє самостійну вимогу на предмет спору тощо).

Якщо прокурор має намір вступити в розгляд справи, порушеної з його ініціативи, він зобов'язаний повідомити суд про це письмово, а в судовому засіданні – також і усно (ч. 3 ст. 163 ЦПК).

Загальновідомо, що прокурор як особа, якій законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, може оскаржити в апеляційному та касаційному порядку рішення, ухвали суду (статті 292 і 324 ЦПК), а також подати скаргу (заяву) про перегляд судових рішень у зв'язку з надзвичайними або нововиявленими обставинами (ст. 353 і 362 ЦПК). У першому випадку, на відміну від ЦПК 1963 р., прокурором подається відповідна заява, скарга, а не апеляційне чи касаційне подання.

З метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви (скарги) про перегляд рішення у зв'язку з надзвичайними або нововиявленими обставинами на рішення у справі, розглянутій без його участі, він має право ознайомлюватися з матеріалами справи в суді (п. 4 ст. 46 ЦПК). Отже, прокурор може оскаржити рішення, ухвали суду, подати скаргу (заяву) про їх перегляд у зв'язку з надзвичайними або нововиявленими обставинами незалежно від участі у справі (п. 2 ст. 46 ЦПК). Це правильно, оскільки прокурор, який не брав участі в справі в суді першої інстанції, вправі на підставі ст. 292 ЦПК, на яку посилається суддя, оскаржити рішення цього суду в апеляційному чи в касаційному порядку (ст. 324 ЦПК), мотивувавши своє право на представництво інтересів громадянина чи держави.

Не можна не звернути уваги на ту обставину, що в новому ЦПК передбачається лише дві форми судових рішень: а) ухвали; б) рішення; тобто відсутні судові рішення у формі постанов, що має сприяти уніфікації судових актів та спрощенню їх сприйняття учасниками судового розгляду.

Слід зазначити, що реалізація прокурором права на апеляційне оскарження обумовлена встановленими ст. 294 ЦПК строками. Строк подання заяви про приєднання до апеляційного оскарження в умовах сьогодення дещо розширено. Якщо за ЦПК 1963 р. (ст. 297) заяву можна було подавати в межах строку на апеляційне оскарження, то за новим ЦПК заява про приєднання може бути подана до початку розгляду справи в апеляційному суді. За подання заяви про приєднання до апеляційного оскарження судовий збір не сплачується.

Новелою ЦПК 2004 р. є те, що поданню апеляційної скарги передуює подання заяви про апеляційне оскарження рішення або ухвали суду першої інстанції. Заяву може бути подано протягом десяти або п'яти днів із дня проголошення рішення або ухвали суду першої інстанції. Апеляційна скарга на рішення суду подається протягом двадцяти днів, а на ухвалу суду – протягом десяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження (ч. 1, 2 ст. 294 ЦПК). Апеляційна скарга може бути подана прокурором і без попереднього подання заяви про апеляційне оскарження, якщо ця скарга подається в строк, встановлений для подання заяви про апеляційне оскарження (ч. 4 ст. 295 ЦПК).

Пропущений прокурором строк на подання заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги може бути поновлений судом за його заявою, за наявності належних підстав. За їх відсутності апеляційна заява, скарга залишаються без розгляду (ч. 3 ст. 294 ЦПК).

Як бачимо, право на апеляційне оскарження реалізується прокурором заявленою ним вимогою, втіленою в процесуальній формі – письмовій заяві про апеляційне оскарження та апеляційній скарзі, а також відповідними процесуальними діями з їх подання. Форму та зміст заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги визначено в ст. 295 ЦПК. Зокрема, заява про апеляційне оскарження, апеляційна скарга подаються до судової палати у цивільних справах апеляційного загального суду, у межах територіальної юрисдикції якого перебуває місцевий суд, який постановив судові рішення (ухвалу), що оскаржується (ст. 291 ЦПК). Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону «Про судоустрій України» ними є: апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, апеляційний суд АРК, військові апеляційні суди регіонів та апеляційний суд Військово-Морських сил України.

З метою створення сприятливих умов для реалізації зацікавленими особами права на апеляційне оскарження заява та

апеляційна скарга подаються через суд першої інстанції, який розглянув справу. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається до суду апеляційної інстанції (ч. 1 ст. 296 ЦПК).

Прокурор має право доповнити, змінити, відкликати або відмовитися від апеляційної скарги повністю або частково. Доповнення чи зміна апеляційної скарги можливі протягом строку, передбаченого на апеляційне оскарження. Відкликання апеляційної скарги можливе до початку розгляду справи в апеляційному суді. При відкликанні апеляційної скарги суддя, який готував справу до розгляду в апеляційному суді, постановляє ухвалу про повернення скарги (п.п. 1–3 ст. 300 ЦПК).

Прокурор має право протягом усього часу розгляду справи відмовитися від скарги повністю або частково. Відмова від апеляційної скарги можлива протягом усього часу розгляду справи в апеляційному суді. Одночасно з прийняттям відмови від апеляційної скарги суд вирішує питання про закриття у зв'язку з цим апеляційного провадження. У разі його закриття прокурор, відмову якого було прийнято судом, позбавляється права на повторне подання апеляційної скарги з тих самих підстав (п. 4 ст. 300 ЦПК).

Протилежна сторона може визнати апеляційну скаргу прокурора обґрунтованою в повному обсязі чи в певній частині. Таке визнання враховується апеляційним судом у частині наявності або відсутності фактів, які мають значення для вирішення справи (п. 5 ст. 300 ЦПК).

За результатами розглянутої в апеляційному порядку цивільної справи суд постановляє рішення чи ухвалу, в яких даються відповіді на апеляційну скаргу прокурора в справі, щодо наслідків нового (повторного) розгляду і вирішення цивільної справи, перевірки з фактичного і правового боку рішення (ухвали) суду першої інстанції, їх обґрунтованості та законності. Апеляційний суд ухвалює рішення та постановляє ухвалу за правилами, встановленими для порядку вирішення питань колегією суддів (ст. 19 ЦПК), і керуючись загальними вимогами до судових рішень та ухвал (гл. 7 розд. III ЦПК) з винятками і доповненнями, зазначеними у ст. 314–316 ЦПК.

Слід зазначити, що в новому ЦПК суттєвих змін зазнала процедура касаційного оскарження. Поки що чинний кодекс у ст. 319 визначає судом касаційної інстанції Верховний Суд. У новій редакції зазначено, що касаційною інстанцією в цивільних справах є суд, визначений Законом «Про судоустрій України» як суд касаційної інстанції в цих справах (ст. 323 ЦПК).

Законом «Про судоустрій України» визначено систему судів загальної юрисдикції: місцеві суди; апеляційні суди, Апеляційний суд України; Касаційний суд України; вищі спеціалізовані суди; Верховний Суд України. Проте, як відомо, рішенням Конституційного Суду (КС) від 11.12.2003 № 20-рп/2003 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів щодо конституційності п. 3 ч. 2 ст. 18, ст. 32–37, пп. 5 п. 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про судоустрій України» зазначені норми визначені неконституційними та втратили чинність з дня ухвалення рішення. КС виходив з того, що системний аналіз положень ч. 2, 3, 4 ст. 125 і п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції засвічує, що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях). За змістом цих положень апеляційною інстанцією названі апеляційні суди, а касаційне провадження може здійснюватися у відповідних судах, визначених в ст. 125 Конституції. Таким чином, КС дійшов висновку, що утворення в системі судів загальної юрисдикції Касаційного суду суперечить ст. 125, 129 Конституції. Отже, єдиною касаційною інстанцією в цивільному судочинстві на сьогодні залишається Верховний Суд України, тобто його Судова палата в цивільних справах.

Слід нагадати, що в касаційному порядку можуть бути переглянуті рішення (ухвали) суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку. За ст. 324 ЦПК об'єктами касаційного оскарження можуть бути рішення і ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також рішення і ухвали апеляційного суду. Крім того, ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також постановлені за результатами їх перегляду ухвали апеляційного суду можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Отже, за новим ЦПК ухвали суду першої інстанції, розглянуті в апеляційному суді та прийняті за результатами їх перегляду, допускаються до касаційного оскарження не у всіх випадках, а лише тоді, коли це не дає можливості продовжувати провадження у справі. І це цілком логічно, адже інші ухвали, які не перешкоджають подальшому провадженню у справі, можуть бути розглянуті в межах касаційного оскарження рішень суду першої інстанції, розглянутих апеляційною інстанцією, та рішень апеляційного суду.

У новому ЦПК збільшено строк на касаційне оскарження до двох місяців з дня набрання законної сили рішенням (ухвалою)

апеляційного суду (ст. 325 ЦПК), тобто з моменту їх проголошення. ЦПК передбачає також подання касаційної скарги безпосередньо до касаційної інстанції, а не через суд першої інстанції, як це було раніше.

У Верховному Суді цивільна справа розглядається колегією у складі п'яти суддів. У касаційному порядку може бути перевірено лише правильність застосування судом першої або апеляційної інстанції норм матеріального чи процесуального права. Касаційна інстанція не наділена правом встановлювати або (та) вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні чи відкинуті ним, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими тощо (ст. 335 ЦПК). Тому прокурор при поданні касаційної скарги повинен зазначити норми, які були порушені чи неправильно застосовані судом, та в чому саме полягають ці порушення.

Статтями 353–360 ЦПК встановлено норми щодо перегляду рішень у зв'язку з надзвичайними обставинами. Порівняно з ЦПК 1963 р. у новому кодексі зазначені норми щодо перегляду судових рішень у зв'язку з надзвичайними обставинами виділені в окрему главу. Перегляд судових рішень у зв'язку з надзвичайними обставинами – один із видів проваджень у цивільному процесі, окрема його стадія. Такий перегляд є особливим та має певні відмінності порівняно з іншими видами.

Зокрема, статтею 353 встановлено, що сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також які не брали участі в справі, коли суд вирішив питання про їхні права і обов'язки, мають право оскаржити до Верховного Суду України судові рішення в цивільних справах у зв'язку з надзвичайними обставинами після їх перегляду в касаційному порядку.

Судові рішення в цивільних справах можуть бути переглянуті у зв'язку з надзвичайними обставинами після їх перегляду в касаційному порядку, якщо вони оскаржені прокурором з мотивів:

- 1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одного й того самого положення закону;
- 2) визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України (ст. 354 ЦПК).

Отже, новим ЦПК передбачено дві підстави для перегляду справи у зв'язку з надзвичайними обставинами. Зокрема, підстава щодо перегляду справи у зв'язку з надзвичайними обставинами в разі неоднакового застосування одного і того самого положення

закону є метою забезпечення єдності розуміння та застосування норм матеріального права. Щодо другої підстави перегляду, то він можливий у разі встановлення факту порушення Україною міжнародних зобов'язань*.

Скарга у зв'язку з надзвичайними обставинами подається прокурором за правилами подання касаційних скарг у касаційному провадженні, протягом одного місяця з дня відкриття надзвичайних обставин (п. 1 ст. 355 ЦПК). Зазначений процесуальний строк є значно скороченим порівняно із зазначеною нормою ст. 347³ ЦПК 1963 р., згідно з якою цей строк спливав у тримісячний термін із дня виявлення надзвичайних обставин. Таким чином, встановлене чітко визначення строку подання скарги у зв'язку з надзвичайними обставинами. Місячний строк обчислюється з того дня, коли прокурору стало відомо про надзвичайні обставини. За формою і змістом ця скарга повинна відповідати вимогам ст. 326 ЦПК. До скарги повинні бути додані копії судових рішень, які оскаржуються прокурором.

Рішення або ухвала суду, якими закінчено розгляд справи, що набрали чинності, а також судовий наказ (новела ЦПК) можуть бути переглянуті за заявою прокурора у зв'язку з нововиявленими обставинами. Підставами для перегляду рішення, ухвали суду чи судового наказу у зв'язку з нововиявленими обставинами є:

- 1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;
- 2) встановлені вироком суду, що набрав чинності, завідомо неправдиві показання свідка, завідомо неправдивий висновок експерта, завідомо неправильний переклад, фальшивість документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;
- 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення рішення чи постановлення ухвали, що підлягають перегляду;
- 4) встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону, іншого правового акта або їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду не виконане (ст. 361 ЦПК).

* Зарубіжний юрисдикційний орган – міжнародний судовий чи арбітражний орган, згода на здійснення юрисдикції яким щодо України надана відповідно до укладеного належним чином міжнародного договору або в інший спосіб згідно із законами України, а також судовий, арбітражний орган іноземної держави.

Заява про перегляд рішення, ухвали чи судового наказу у зв'язку з нововиявленими обставинами може бути подана прокурором протягом трьох місяців з дня встановлення обставини, що є підставою для перегляду (п. 1 ст. 362 ЦПК). Ця заява за формою і змістом повинна відповідати вимогам ЦПК щодо оформлення заяв до суду першої інстанції. Крім цього, у заяві повинні бути викладені обставини, зазначені в ч. 2 ст. 364 ЦПК. Дана заява розглядається судом, який ухвалив рішення, постановив ухвалу або видав судовий наказ (п. 1 ст. 363 ЦПК).

Беручи участь у розгляді справ у судах апеляційної, касаційної інстанції або в перегляді рішень судів за надзвичайними чи нововиявленими обставинами, прокурор дає пояснення з підстав свого звернення захищаючи при цьому права, свободи та інтереси інших осіб, сприяє скасуванню (зміні) рішень, ухвал, що не відповідають закону.

Незважаючи на те, що прокурор, який звертається до суду в інтересах громадянина або державних чи суспільних інтересах, не зазначений серед осіб – учасників виконавчого провадження відповідно до розділів 6 і 7 ЦПК, ні в ст. 10 Закону України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження», йому не можна відмовити в праві на здійснення процесуальних дій щодо виконання тих судових рішень, прийнятих судом при розгляді цивільних справ, в яких він брав участь шляхом подання позовної заяви, подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви (скарги) про перегляд рішення у зв'язку з надзвичайними або нововиявленими обставинами, оскільки його повноваження у даному випадку аналогічні до тих, якими володіє стягувач.

Деякі пояснення з цього приводу дає Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.03 р. №4 «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження». Відповідно до абзацу 3 пункту 1 цієї постанови прокурор набуває статусу учасника виконавчого провадження за умови, що в передбачених ст. 36¹ Закону України від 05.11.91 р. «Про прокуратуру» випадках він здійснював представництво інтересів громадян або держави в суді й зазначене провадження було відкрито на підставі виконавчого документа за його заявою (п. 2 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження»).

Примітки

1. Бородин М. Перегляд рішень, що набрали чинності, у зв'язку з нововиявленими обставинами за новим ЦПК України // Право України. – 2004. – № 11. – С. 42–45.
2. Бородин М. Перегляд цивільних справ у порядку апеляції // Право України. – 2004. – № 8. – С. 71–75.
3. Гусаров К. Право на оскарження судових рішень в апеляційному порядку // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 2 (32). – С. 92.
4. Домбругова А. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу // Юридичний вісник України. – 30 квітня – 6 травня 2005 р. – № 17.
5. Дунас Т. Завдання представництва прокурора у контексті нового ЦПК України // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7 (37). – С. 69–75.
6. Дунас Т., Руденко М. Участь у цивільному провадженні прокурора. Науково-практичний коментар статей 45 і 46 нового ЦПК України // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 5.
7. Ємельянова І. Апеляційний і касаційний перегляд судових рішень в цивільному судочинстві: теоретичні і практичні аспекти // Право України – 2004. – № 2. – С. 16–19.
8. Комаров В. В. Новелізація цивільного процесуального законодавства та засади нового Цивільного процесуального кодексу України // Вісник академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 470.
9. Косюта М. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва // Юридичний вісник. – 2001. – № 1/2. – С. 144–148.
10. Костюк М., Книш О. Правові засади участі прокурора в апеляційному провадженні // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 82–87.
11. Коробейникова І. Структура нового ЦПК // Закон і бізнес. – 2004 – № 43.
12. Левіна Ю. Процесуальний статус прокурора в цивільному судочинстві на сучасному етапі // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 4. – С. 34–39.
13. Луспенік Д. Наказне провадження: його цілі, процедура, шляхи їх вирішення // Право України. – 2004. – № 7. – С. 89–94.
14. Луспенік Д. Д. Застосування новел ЦК і ЦПК України в судовій практиці (Судова практика). – Х.: Харків юридичний, 2005. – С. 268–281.
15. Мичко М. Окремі елементи взаємовідносин прокуратури та судової влади // Вісник прокуратури. – 2002. – № 12. – С. 92–96.

16. Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 14 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 2. – С. 2–6.
17. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів про офіційне тлумачення частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України.
18. Руденко М., Глаговський В. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (теоретичний та практичний аспекти) // Право України. – 1997. – № 11. – С. 61.
19. Сапунков В.Й. Участь у процесі органів і осіб, якими законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 9 (35). – С. 36–46.
20. Симонян А. Представництво інтересів громадян і держави в суді – конституційна функція прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 2 (32). – С. 59–64.
21. Солодкий В.І. Участь прокурора у виконавчому провадженні: суть, генезис, значення // Право України. – 2003. – № 7. – С. 56–60.
22. Тимченко Г. Участь прокурора у цивільному судочинстві (історико-теоретичний аспект) // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 6. – С. 93–101.
23. Фурса С. Теоретичні аспекти процесуального становища прокурора в цивільному судочинстві // Право України. – 1998. – № 12. – С. 67.
24. Цивільне процесуальне законодавство України. Нормативно правові акти, судова практика / За відп. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Юрінком Інтер, 2004.
25. Штефан М.Й. Цивільний процес. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: Ін Юре, 2001.

9.3.3. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в господарському судочинстві

Завдання та значення участі прокурора у господарському судочинстві. Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається представництво інтересів громадянина або держави в господарському суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України). Пунктом 9 «Перехідних положень» Конституції та розділом 2 Закону України від 12 липня 2001 р. №2663-III «Про внесення змін до Закону України «Про

прокуратуру» передбачається, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Отже, прокуратура має право виконувати наглядову функцію до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. У загальній нормі Конституції та Законі України «Про прокуратуру» не визначено конкретного терміну, протягом якого прокуратура продовжує виконувати цю перехідну функцію, моменту, який можна вважати завершенням введення в дію відповідних законів (і яких саме), органу, який має констатувати цей факт. Враховуючи не досить чіткий характер наведеного формулювання, можна припустити, що зазначена функція залишається за прокуратурою на невизначений час.

Стаття 1 Закону України «Про прокуратуру» визначає коло об'єктів прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні (міністерства, відомства, органи державного і господарського управління, контролю, підприємства, установи, організації тощо), а ст. 19 цього Закону – предмет нагляду за додержанням законів у державі (застосування законів, що встановлюють конституційні права і свободи громадян, законодавства, що стосується економічних та екологічних відносин, зовнішньоекономічної діяльності тощо). При виявленні порушень закону в діяльності зазначених органів та організацій, їх посадових осіб прокурор або його заступник у межах наданої компетенції мають право звертатися до господарського суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб (п. 6 частини 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»).

Отже, звернення прокурора з заявою до господарського суду – це правовий засіб його реагування на встановлені порушення закону в процесі здійснення наглядових заходів. Не маючи права безпосередньо усувати ці порушення, прокурор звертається для цього до господарського суду та бере участь у господарському процесі, домагаючись як поновлення порушених інтересів держави або громадянина, так і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення²¹⁷.

Аналіз статей 1, 19, 20 Закону України «Про прокуратуру» дає підстави вважати, що юрисдикція прокуратури поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі як у цілому, так і в

конкретному регіоні (місті, районі тощо). Виявляється, що таке твердження дозволяє найбільш адекватно відобразити проблеми застосування на практиці представництва, і це обумовлює об'єднання в майбутньому таких розділених нині функцій, як нагляд за додержанням законів і представництво інтересів у суді – з відповідною структурною перебудовою органів прокуратури України.

Зміст статті 1 Закону України «Про прокуратуру» свідчить, що в господарському судочинстві прокурорський нагляд за додержанням законів не діє. Відповідно до чинного законодавства прокуратура здійснює в суді лише представництво інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом та підтримує державне обвинувачення в порядку, передбаченому процесуальним законом.

Зважаючи на рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) та положень частини 1 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» (у редакції Закону від 12.07.2001 р.) представництво прокуратури полягає в здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Отже, уперше на законодавчому рівні був визначений зміст цієї функції прокуратури. Зазначимо, що прокурор самостійно визначає підстави для представництва в судах, форму його здійснення і може здійснювати представництво в будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом (ч. 5 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру»).

Господарський судовий процес складається з таких стадій: 1) стадія подання позову; 2) стадія порушення провадження в справі та підготовка матеріалів до розгляду в першій інстанції; 3) стадія вирішення господарських спорів у першій інстанції; 4) стадія перегляду судових рішень в апеляційному порядку; 5) стадія перегляду судових рішень в касаційному порядку; 6) стадія перегляду судових рішень Вищого господарського суду України Верховним Судом України; 7) стадія перегляду рішення, ухвали, постанови господарського суду за нововиявленими обставинами; 8) стадія виконання рішення, ухвали, постанови господарського суду. Усім цим стадіям характерна прокурорська участь у господарському судочинстві²¹⁸.

Стаття 35 Закону України «Про прокуратуру» надає прокуророві права вступити в справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави і суспільства, та зобов'язує його своєчасно вживати передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону, від кого вони не виходили б. Це нормативне положення відтепер трансформовано в ст. 29 ГПК України (далі – ГПК), згідно з якою прокурор може вступити в справу на будь-якій стадії її розгляду для представництва інтересів громадянина або держави. Для цього прокурор може звернутися до господарського суду з позовом в інтересах держави або громадянина, з апеляційним, касаційним поданням, а також поданням про перегляд справи за нововиявленими обставинами.

Зазначені вище правові норми фактично поновляють у господарському судочинстві притаманні прокуратури функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Це не є предметом прокурорського нагляду за дотриманням законів суддями при вирішуванні господарських спорів, однак ця прокурорська діяльність – один із засобів, хоч і своєрідний, здійснення нагляду за законністю судових актів. Таке твердження кореспондує з відповідними положеннями щодо касаційного провадження, оскільки згідно з ч. 4 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» прокурор, визначаючи підстави для внесення касаційного подання у справі, розглянутій без його участі, має право знайомитися з матеріалами справи в суді, робити витяги з неї, отримувати копії документів, що знаходяться в справі²¹⁹. Як відомо, підставою для касаційного оскарження, на відміну від апеляційного, є виключно неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права (ст. 111⁷ ГПК).

Аналізуючи ст. 29 ГПК, слід зауважити окремі важливі гарантії забезпечення прокурором захисту порушених або заперечуваних прав та свобод фізичних і юридичних осіб, а також охорони державних та громадських інтересів:

- прокурор може вступити в справу на будь-якій стадії розгляду господарського спору (раніше – тільки при розгляді справи, порушеної за його заявою, а також у разі, коли це передбачалося законом чи було визнано за необхідне арбітражним судом);
- права та обов'язки прокурора в судовому господарському процесі не завжди залежать від позиції позивача, і навіть відмова останнього від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримати цей позов та вимагати вирішення спору по суті;

- прокурор може звернутися до господарського суду з апеляційним або касаційним поданням навіть тоді, коли не брав участі в судовому розгляді господарської справи (раніше – тільки коли він брав участь в арбітражному процесі або коли рішення в справі стосувалося інтересів держави);
- якщо раніше прокурор міг вступити в процес у господарських справах на будь-якій стадії, якщо цього вимагав захист інтересів держави, то тепер це можливо і для представництва інтересів громадянина. Це може бути громадянин, який здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи та в установленому порядку набув статусу суб'єкта підприємницької діяльності (ч. 1 ст. 1 ГПК).

Зазначені нормативні положення набагато прогресивніші, оскільки зменшують залежність прокурора від позиції якоїсь певної сторони у справі. Прокурор – специфічний учасник господарського судового процесу. Згідно з Конституцією України та чинним законодавством він має право і навіть зобов'язаний захищати права та законні інтереси суб'єктів господарської діяльності, у якій держава може вбачати свої інтереси без жодних обмежень. Таким чином, на відміну від цивільного процесу повноваження прокурора в розгляді справ господарським судом дещо розширені. У процесі подальшого вдосконалення інституту представництва необхідно поновлення права витребування прокурорами справ із суду, а також право зупиняти виконання судових рішень, що суттєво вплине на ефективність і якість представницької діяльності органів прокуратури щодо захисту інтересів держави, законних прав громадян²²⁰.

Використовуючи повноваження, надані йому як особі, яка бере участь у господарському судовому процесі, прокурор виконує завдання, визначені статтями 4, 34 Закону України «Про прокуратуру». Стаття 34 цього Закону зазначає, що прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, додержуючись принципу незалежності суддів та підкорення їх тільки законові, зобов'язаний сприяти виконанню вимог закону. Отже, участь прокурора в розгляді справ господарським судом спрямована на:

- сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд господарських спорів, винесенню судових рішень, що ґрунтуються на законі;
- захист прав та інтересів учасників господарських правовідносин, що охороняються законом;
- своєчасне вжиття заходів для усунення порушень закону, хто б їх не вчиняв – керуючись принципами законності,

- незалежності суддів, рівності юридичних та фізичних осіб перед законом і судом;
- внесення пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання господарської діяльності.

ГПК (ст. 2, 18, 29) визначає прокурора самостійним суб'єктом господарських процесуальних правовідносин – учасником розгляду господарських спорів у суді і включає його до складу осіб, які беруть участь у справі. Правило ч. 3 ст. 104 Цивільного процесуального кодексу України, за яким особа, в інтересах якої розпочато справу, може взяти участь у процесі як позивач разом з особою, що подала заяву, дало підставу визначити в теорії господарського процесу прокурора в цих випадках позивачем, стороною в процесуальному розумінні, особливим представником сторони, представником держави або суспільства тощо.

Проте процесуальна правосуб'єктність прокурора суттєво відрізняється від інших учасників судового процесу (сторони, третіх осіб, експерта тощо.) По-перше, прокурор захищає в господарському суді права сторони, а сторона – свої матеріальні права та інтереси. По-друге, прокурор має публічний характер зацікавленості у справі, сторона – суб'єктивний, матеріально-правовий. По-третє, прокурор не є в господарському процесі стороною в процесуальному розумінні, оскільки українському праву невідомий поділ суб'єкта процесуальних правовідносин на матеріальний і процесуальний. По-четверте, прокурор у господарському суді не є особливим представником сторони, оскільки в судовому процесі він діє самостійно без повноважень від сторони та на підставі закону. По-п'яте, прокурор у господарському суді не є і представником держави, він є посадовою особою найважливого правоохоронного органу – прокуратури, який без особливих доручень від цього органу, а лише на підставі закону та свого службового становища виконує завдання представництва інтересів у суді²²¹.

Однак ця нормативна конструкція дотримується не до кінця, оскільки прокурор наділений повноваженнями, які можуть розглядатися як наглядові (ст. 35, 36¹ Закону України «Про прокуратуру»). Може скластися враження, що інші учасники процесу перебувають у нерівному становищі з прокурором. Таку суперечність, на нашу думку, можна пояснити тим, що в прокурора та інших учасників господарського процесу різні завдання, оскільки прокурорська діяльність має публічно-правовий характер²²². Отже, було б неправильним надто буквально тлумачити здійснення принципу рівності прав учасників господарського

процесу. Проте важливо забезпечити таке становище, за якого участь прокурора в господарському процесі була б додатковою гарантією встановлення істини в кожній справі, забезпечення охорони інтересів держави, прав юридичних осіб і громадян-підприємців²²³.

Таким чином, правовий статус прокурора визначається залежно від мети, яку він поставив, вступаючи в господарський судовий процес, – захист прав та охоронюваних законом інтересів інших осіб. Цим він відрізняється від правового статусу інших учасників судового процесу, які сприяють вирішенню господарських спорів: експерта, посадових осіб підприємств, установ, організацій, державних та інших органів, мета залучення яких до господарського процесу – роз'яснення питань, що виникають під час розгляду справи або надання мотивованого висновку щодо постановлених питань (експерт)²²⁴.

Якщо господарський суд приймає позовну заяву, подану прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, прокурор нібито «передає судову-представницьку естафету» цьому державному органу, який і набуває статусу повноправного позивача в справі. Прокурор надалі лише несе обов'язки та користується правами позивача, крім права на укладення мирової угоди (ч. 4 ст. 29 ГПК). Це повною мірою відповідає принципам диспозитивності, змагальності і рівності учасників господарського судового процесу²²⁵.

Підстави та процесуальні форми участі прокурора в господарському судочинстві. Перш за все зазначимо, що частина 2 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» розкриває загальні підстави участі прокурора в суді. Так, підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Отже, питання про підстави участі прокурора в суді з метою представництва інтересів громадянина або держави законом вирішуються по-різному. Неоднозначно тлумачить їх і теорія. Ними вона вважає здійснення прокурором функції охорони закону, необхідність захисту прав і свобод громадян, державних чи

громадських інтересів тощо. Однак завдання прокурора в господарському процесі, процесуальні форми та види його участі в розгляді справ судом, правове становище і т.д., визначені в численних нормах права, тому норми чинного законодавства і є правовими підставами участі прокурора в господарському судочинстві.

Такий висновок підтверджується аналізом ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». У зазначеній нормі, яка має назву «Правові основи діяльності прокуратури», встановлено, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами. Органи прокуратури в установленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що випливають із загальновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів.

Це означає, що правові підстави участі прокурора в розгляді справ господарським судом забезпечують: Конституція України (п. 2 ст. 121); Закон України «Про прокуратуру» (п. 6 ч. 2 ст. 20, статті 35, 36¹, 37, 40); ГПК (статті 2, 29, 91–106, 107–111, 112–114, 115–121 та ін.); а також інші нормативні положення: ст. 37 Закону України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 30–32 Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян», ст. 13 Закону України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» тощо²²⁶.

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» (ст. 36¹) прокурор самостійно визначає підстави представництва інтересів у суді та форми його здійснення. Отже, право визначити наявність чи відсутність підстав для представництва інтересів громадянина або держави належить виключно прокурору. Однак, на жаль, суди подекуди займають неправильну позицію в цьому питанні. Вони не повинні давати оцінку достатності підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в суді за умови чіткого, обґрунтованого визначення цих підстав прокурором у його заяві. Суд безпосередньо розглядає справу та ухвалює відповідне рішення. З метою усунення суперечок із цього приводу доцільно було б передбачити норму і в процесуальному законі щодо самостійного визначення прокурором наявності підстав для представництва інтересів у суді²²⁷.

Участь прокурора в господарському судочинстві розвивається в певній послідовності – за стадіями, етапами, які відбивають, так би мовити, логіко-часові процесуальні характеристики. Чинне законодавство окремо визначає припустимі процесуальні акти

та дії прокурора, а також обов'язкове їх оформлення у відповідних прокурорських документах (позов, заява, подання, висновок, тощо)²²⁸. Механізм стадійного руху судової справи, ініційованої прокурором, взаємозв'язок його процесуальних прав і обов'язків, їх документальне оформлення становлять нормативний зміст прокурорсько-представницьких правовідносин у господарському процесі.

Це дозволяє стверджувати, що вся діяльність прокурора в господарському процесі, незалежно від стадії судочинства, відбувається в конкретних процесуальних формах. Згідно з ч. 3 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» такими формами представництва є:

- звернення прокурора до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів, їх посадових осіб;
- участь прокурора в розгляді судами справ;
- внесення прокурором апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

Як бачимо, законодавчо визначені три форми представництва прокурором інтересів громадянина та держави в суді. По-перше, прокурор має право на звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод особи або невизначеного кола осіб чи із заявами про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів та посадових осіб, які порушують ці права. По-друге, представницька діяльність прокурора не обмежується лише поданням позовів чи заяв, значне місце в ній належить безпосередній участі в розгляді справ як за позовами прокурорів, так і в інших випадках, коли це передбачено законом, або коли цього потребує захист прав громадянина, а прокурор взяв участь у процесі з власної ініціативи. По-третє, прокурор має право ініціювати перегляд прийнятих судових рішень, що дає змогу не допускати прийняття незаконних і необґрунтованих судових постанов, які порушують права громадян та інтереси держави²²⁹.

Проте теорія господарського процесу та прокурорська практика переконують, що в господарському судочинстві процесуальними формами участі прокурора в процесі є лише дві:

- 1) порушення судового процесу в справі – звернення прокурора до місцевого господарського суду з позовом в інтересах держави або громадянина (ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 29 ГПК), внесення

ним апеляційного подання на рішення місцевого господарського суду, яке не набрало чинності (ст. 91 ГПК), внесення касаційного подання на рішення місцевого господарського суду, що набрало чинності та на постанову апеляційного господарського суду (ст. 107 ГПК), внесення касаційного подання Генеральним прокурором України на постанову Вищого господарського суду України до Верховного Суду України (ст. 111¹⁴ ГПК), внесення подання про перегляд рішення, ухвали, постанови господарського суду за нововиявленими обставинами (ст. 113 ГПК)²³⁰;

- 2) вступ прокурора в господарський процес у справі на будь-якій стадії її розгляду (ст. 35 Закону України «Про прокуратуру», ч. 1 ст. 29 ГПК).

Іншими словами, питання щодо процесуальних форм участі прокурора в розгляді справ господарським судом слід розглядати в площині його діяльності щодо стадій господарського судочинства, наголошуючи на тому, що різні стадії господарського процесу зумовлюють і різні форми участі прокурора в ньому. Отже, процесуальні форми участі прокурора в господарському судочинстві – це закріплена законом можливість його впливу на розвиток позовного провадження: на порушення справи в господарському суді чи вступ в уже розпочатий іншими особами судовий процес у справі²³¹.

Наприклад, звернення прокурора до місцевого господарського суду з позовом в інтересах держави (ч. 2 ст. 2 ГПК) та внесення ним апеляційного подання на рішення цього суду, яке не набрало чинності (ст. 91 ГПК), на перший погляд, можуть розглядатися як дві самостійні форми його участі в господарському процесі. Однак вони характеризують, по суті, не дві самостійні форми участі прокурора в процесі, а одну – порушення ним справи в господарському суді, яке можливе на всіх стадіях судочинства²³².

Порушення прокурором справи в місцевому господарському суді зумовлюється необхідністю захистити інтереси держави або громадянина, але ст. 29 ГПК не визначає, коли настають такі обставини, а надає права прокуророві визначити їх у кожному конкретному випадку в будь-якій справі, підвідомчій господарському суду. Це свідчить про те, що перша процесуальна форма – порушення прокурором господарського судового процесу у справі, тобто функціональної діяльності суду – є факультативною. Виняток становить ст. 33 Закону України «Про прокуратуру», яка має імперативний характер та встановлює, що з метою

захисту інтересів громадян, які за станом здоров'я або з інших поважних причин не можуть захистити свої права, прокурор або його заступник подає чи підтримує поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочином²³³.

Отже, за характером волевиявлення прокурора під час його участі в господарському судочинстві у справі – способу вступу в процес – визначається вид такої участі: факультативна (необов'язкова) та імперативна (обов'язкова). Про свою участь у вже порушеній справі прокурор повідомляє господарський суд письмово, а в судовому засіданні також – і усно (ч. 3 ст. 29 ГПК).

Таким чином, прокурор зобов'язаний вживати в межах своєї компетенції, за наявності підстав для захисту інтересів громадянина або держави, заходи, спрямовані на своєчасне і повне застосування повноважень для подання в суди і підтримання позовів (заяв), щодо участі в розгляді судами справ та вступу в справу на будь-якій стадії судочинства, ініціювання перегляду незаконних судових постанов, забезпечення реального виконання судових рішень.

Можна стверджувати, що на сьогодні в теорії оформилася самостійна процесуальна конструкція «право прокурора на звернення до господарського суду». Вона містить: а) передумови права прокурора на судовий захист «чужих інтересів» (тобто інтересів громадянина або держави); б) механізм реалізації права прокурора на звернення до господарського суду на захист інтересів громадянина та держави; в) гарантії реалізації права прокурора на звернення до господарського суду на захист державних інтересів та інтересів громадянина. Ефективність участі прокурора в господарському судочинстві багато в чому залежатиме від того, наскільки активно цей інструментарій буде використовуватися ним у конкретній правозастосовній практиці²³⁴.

Особливості звернення прокурора з позовом до місцевого господарського суду. В господарських судах України можуть розглядатися спори, сторонами в яких є юридичні особи: позивач, відповідач та треті особи. У ч. 1 ст. 1 ГПК закріплено право юридичних осіб на звернення до господарського суду. Це підприємства, установи, організації, інші юридичні особи, громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності (далі – підприємства та організації). Зазначені суб'єкти мають право звернутися до господарського суду згідно з установленою підвідомчістю господарських спорів за захистом своїх порушених або оспорюваних прав

і охоронюваних законом інтересів. У випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні та інші органи, громадяни, що не є суб'єктами підприємницької діяльності (ч. 2 ст. 1 ГПК).

Отже, ч. 2 ст. 1 ГПК відсилає до інших законодавчих актів, в яких передбачено право державних та інших органів на звернення до господарського суду. Тут законодавець не застосував термін «прокурор», оскільки, по-перше, право прокурора на звернення до господарського суду закріплено в Законі України «Про прокуратуру» (п. 6 ст. 20); по-друге, участь прокурора в розгляді справ господарським судом окремо передбачена ст. 29 ГПК. При цьому слід враховувати, що це право прокурора поширюється на його звернення до господарського суду лише в «чужих» інтересах. Звернення органів прокуратури до господарського суду у своїх інтересах, тобто як юридичної особи, здійснюється на підставі частини 1 статті 1 ГПК.

Стаття 2 ГПК надає права господарському суду і водночас зобов'язує його порушити справу за позовною заявою юридичної особи чи прокурора (або його заступника), які звертаються до суду в інтересах держави. Відповідно при заявленні позову до суду прокурор керується статтями 2, 29 ГПК як відсильними нормами господарського процесуального права та п. 6 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», яка передбачає таке повноваження прокурора при зверненні до господарського суду.

У контексті зазначених проблем особливу увагу в цьому підрозділі слід приділити таким передумовам права прокурора на позов, як юридичний інтерес і правоздатність заявника, аналіз яких дозволяє сформулювати пропозиції щодо вдосконалення організації роботи прокуратури та процесуального статусу прокурора на стадії подання позову до місцевого господарського суду.

Юридичний інтерес прокурора в порушенні господарського судового процесу впливає з компетенції прокуратури як органу нагляду за законністю, і перш за все у сфері економічних праввідносин. Характер наглядової діяльності прокуратури,

* Мається на увазі «прокурор» як працівник системи державного правоохоронного органу – прокуратури. Відповідно до статті 13 Закону України «Про прокуратуру» систему органів прокуратури, крім Генеральної прокуратури України, прокуратури АРК, областей, міст Києва та Севастополя, міських, районних, міжрайонних прокуратур, становлять і інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури. Тому прокурори та заступники прокурорів спеціалізованих прокуратур (транспортних, природоохоронних та ін.) також мають право на звернення до господарського суду з позовами в інтересах держави або громадянина на загальних підставах.

що впливає з її конституційного призначення, дозволяє вимагати шляхом порушення господарського судочинства захисту інтересів будь-якої юридичної особи, громадського формування, головне, щоб були наявними порушення при цьому інтересів держави або громадянина.

Спробу дати тлумачення поняття «інтереси держави» зробив Конституційний Суд України в рішенні від 8 квітня 1999 р. у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді)²³⁵. Неоднозначне розуміння категорії державного інтересу цими правозастосовчими державними органами (і, зокрема, з'ясування того, чи належать до цієї категорії інтереси державних підприємств, установ, організацій) стало підставою для розгляду справи Конституційним Судом. У процесі дослідження він встановив, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та ін.) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Вивчення законодавства і практики його застосування свідчить про те, що держава має багато різноманітних інтересів у різних сферах життєдіяльності, які втілені в законодавство і впливають з інтересів загальносуспільного характеру. З огляду на це держава наділяє певними повноваженнями органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, інших посадових осіб. Отже, найбільш близьким до поняття «інтереси держави», закріпленого в ст. 121 Конституції України, є уявлення про інтереси держави як суспільну потребу в забезпеченні умов життєдіяльності суспільства, законності та правопорядку.

Таким чином, інтереси держави – це закріплена Конституцією та законами України, міжнародними договорами (іншими правовими актами) система фундаментальних цінностей у найбільш важливих сферах життєдіяльності українського народу і суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та ін.).

Іншим елементом аналізованого поняття є те, що ця соціальна цінність охороняється правом, чинним у державі законодавством. Саме ця обставина робить державний інтерес правовою категорією, і тому порушення інтересів держави є порушенням закону, тобто правопорушенням, яке тягне за собою передбачену законом відповідальність для винної особи. Тому в будь-якому разі, коли прокурор звертається до місцевого господарського суду з заявою на захист державних інтересів, він зобов'язаний не тільки вказати на те, у чому полягає порушення інтересів держави, а й послатися на конкретний закон, який ці інтереси охороняє.

Зазначимо, що правовому захисту підлягає лише законний або охоронюваний законом інтерес. Отже, законний інтерес – це відображений в об'єктивному праві або такий, що випливає з його загального змісту, і певною мірою гарантований державою простий юридичний дозвіл, виражений у прагненні суб'єкта скористатися певним соціальним благом, а також у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів з метою задоволення своїх потреб, що не суперечать суспільним.

Таким чином, застосовуючи вимоги ст. 2 ГПК, прокурор (або його заступник) повинен ураховувати рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99. Оскільки за цим рішенням позов має подаватися саме в інтересах держави, у позовній заяві слід детально обґрунтувати, у чому конкретно полягає порушення інтересів держави або в чому існує загроза інтересам держави. Крім того, слід звернути увагу на те, що Конституційний Суд України у своєму рішенні надав права лише прокуророві або його заступнику самостійно визначити і обґрунтувати, у чому проявляється інтерес держави. Тому позовна заява з таким обґрунтуванням є підставою для порушення справи в господарському суді і розгляду її по суті. При цьому ні рішення Конституційного Суду України, ні чинний ГПК не надають місцевому господарському суду права оцінювати обґрунтування прокурора щодо визначення інтересу держави, наведеного в позовній заяві. Оскільки будь-які спірні господарські відносини стосуються не тільки підприємств і організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності, а й органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування відповідного рівня, прокурор у позовній заяві повинен розкрити цей взаємозв'язок при визначенні державного інтересу.

Тим більше, як визнав Конституційний Суд України, у зазначеній справі держава може вбачати свої інтереси в діяльності не тільки державних підприємств і організацій, а й в діяльності

приватних підприємств, товариств. Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися з інтересами державних органів, державних підприємств і організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді.

Якщо взяти до уваги відповідні конституційні й законодавчі правові норми, а також згадане рішення Конституційного Суду України, то можна дійти висновку, що прокурор таки може здійснювати представництво в господарському суді інтересів юридичних осіб всіх форм власності, але за обов'язкової умови, якщо ці інтереси повністю чи частково збігаються з інтересами держави. Тут же необхідно додати, що прокурори та їх заступники подають до місцевого господарського суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ, організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності (абз. 1 п. 1 резолютивної частини згаданого рішення Конституційного Суду України). Іншими словами, прокурор є представником і захисником державних інтересів, і саме їх він в першу чергу відстоює. Однак якщо ці інтереси збігаються з інтересами юридичних осіб будь-якої форми власності, то прокурор автоматично захищатиме й інтереси цих юридичних осіб (таке паралельне представництво матиме місце, наприклад, у тому випадку, коли прокурор звернеться до суду у зв'язку з тим, що певне підприємство військової промисловості було відключене від постачання електроенергії, чим завдано шкоди як державним інтересам, так й інтересам підприємства).

Слід також звернути увагу на такі обставини. По-перше, коли йдеться про відновлення справедливості, то підтримка прокурором законних вимог навіть приватного підприємства може бути в інтересах держави. По-друге, подання прокурором позову в інтересах юридичних осіб – це реалізація його «загальнонаглядового» повноваження, тобто повноваження, яке належить до функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, яку прокуратура продовжує виконувати в перехідний період, відповідно до п. 9 «Перехідних положень» Конституції України.

Отже, конституційне право прокурора – представляти інтереси громадянина і держави в суді – тягне за собою і його право визначати, чи існує інтерес держави в конкретному випадку. Іншими словами, поняття «інтереси держави» має невизначений зміст, є оцінним. З цим, по суті, погодився і Конституційний Суд України: у вищезгаданому його рішенні зазначено, що «інтереси держави» є оцінним поняттям, а тому прокурор чи його

заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави.

Справді, не зовсім просто вирішити питання надання чи не надання прокуророві можливості самостійно встановлювати наявність чи відсутність інтересів держави. Звісно, це має бути вирішено в Законі України «Про прокуратуру» та ГПК шляхом нормативного закріплення випадків, у яких прокурор здійснюватиме представництво інтересів держави в суді. Це означатиме, що під час встановлення факту порушення державних інтересів прокурор буде керуватися не лише своїми власними міркуваннями, а й буде зобов'язаний законом у конкретних ситуаціях вживати заходів до захисту інтересів держави.

Отже, прокурор звертається до місцевого господарського суду за захистом інтересів держави, якщо:

- відповідні контролюючі органи нездатні з якихось об'єктивних причин захищати державні інтереси, не захищають їх взагалі або роблять це неефективно, виходячи зі свого відомчого інтересу, через некомпетентність, недостатній професіоналізм, зловживання службовим становищем чи владою, особисту зацікавленість у невиконанні обов'язків щодо захисту державних інтересів, а також тоді, коли ці органи самі зазіхають на інтереси держави;
- допущені порушення законності при виданні правових актів з боку органів виконавчої влади, державного контролю, місцевих адміністрацій, місцевого самоврядування;
- необхідно захистити порушені засади конституційного ладу, суспільного життя, права власності, економічної, екологічної та інформаційної безпеки держави;
- коли позовні заяви державних органів з будь-яких питань не підлягають розгляду в господарських судах.

Наприклад, стаття 37 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» надає органам прокуратури права звертатися до господарського суду із заявами про припинення екологічно небезпечної діяльності суб'єктів господарювання. Заяви інших державних органів з цих питань розгляду господарськими судами не підлягають, оскільки відповідно до п. 3 Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій та об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Верховної Ради

України 29 жовтня 1992 р. № 2751-ХІІ, діяльність таких підприємств може бути обмежена, зупинена за рішенням органів, перелік яких наведений у названому пункті і до компетенції яких чинним законодавством України віднесене вирішення питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища. Рішення органів, зазначених у п. 3 названого Порядку, можуть бути визнані недійсними на загальних підставах за заявами зацікавлених юридичних осіб або прокурора (див. п. 2.8 роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 18 лютого 1996 р. № 02-5/62 «Про деякі питання підвідомчості господарських спорів»).

Прокурор може скористатися своїм правом звернутися до місцевого господарського суду з заявою про захист інтересів держави у випадках, коли органи державного управління, контролю та місцевого самоврядування, на яких відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати інтереси держави, не вживають передбачених законом заходів для цього. Наприклад, органи Державної податкової служби в Україні відповідно до ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» зобов'язані подавати позови про стягнення в дохід держави заборгованості перед бюджетом та державними цільовими фондами. Коли зазначені державні органи не роблять цього, виходячи із свого відомчого підходу, або їх посадові особи не виконують своїх зобов'язань щодо захисту державних інтересів, прокурор звертається з заявою до господарського суду, оскільки ці інтереси залишаються незахищеними. Одночасно з поданням позову прокурор зобов'язаний вжити передбачених законом заходів щодо притягнення винних посадових осіб до відповідальності (п.3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»).

Вважаємо, що подання прокурорами позовів в інтересах юридичних осіб у сучасних умовах є необхідним і виправданим, адже трапляються такі випадки порушення умов господарських договорів, які ззовні хоч і проявляються як заподіяння шкоди правам та інтересам конкретної юридичної особи, однак зміст і характер цієї шкоди безпосередньо зачіпає істотні інтереси держави. Неналежне виконання договірних зобов'язань може призвести до порушення матеріальних (економічних) інтересів держави, яке полягає, наприклад, у тому, що підприємства, які здійснюють господарську діяльність у найважливіших галузях народного господарства, через значну заборгованість перед ними з боку контрагентів потрапляють у скрутне фінансове становище, не сплачують податків, не виплачують

заробітної плати працівникам, а то й взагалі можуть припинити свою діяльність, від чого може постраждати економіка держави в цілому чи окремих її регіонів²³⁶. Шкода державним інтересам може бути завдана також у разі незаконної приватизації, незаконного використання недобросовісною стороною на власні потреби бюджетних коштів, за які купуються певні товари для державних установ, та інших подібних випадках.

Водночас прокурор не повинен звертатися до суду в кожному разі неналежного виконання договірних зобов'язань, а лише у надзвичайних випадках. У практику прокурорів бажано запровадити правило, за яким вони повинні звертатись до місцевого господарського суду про захист прав та інтересів юридичних осіб, якщо при цьому порушуються інтереси держави; у тому разі коли підприємство має значну недоїмку щодо сплати податків, не виплачує заробітної плати, причиною чого є заборгованість з боку його контрагентів, коли збігає строк позовної давності, після чого унеможливорюється захист прав юридичної особи в судовому порядку; коли мають місце факти протиправного зловживання з боку адміністрації підприємств тощо.

Отже, ст. 2 ГПК і Закон України «Про прокуратуру» (п. 6 ч. 2 ст. 20) не конкретизують, коли прокурор вправі подати до місцевого господарського суду позов на захист державних інтересів. У чинному законодавстві немає обмежень для прокурора незалежно від виявлених порушень закону, що зачіпають інтереси держави, чи з будь-яких інших обставин. Проте прокурор не повинен замінювати органи державного управління, контролю або місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»). Зазначені органи наділені правом самостійно звертатися до суду на захист інтересів держави, оскільки на них перш за все покладено обов'язок захищати державні інтереси.

Крім захисту державних інтересів, прокурор, з 10 липня 2001 р. наділений правом представляти в господарському суді також інтереси громадянина (на практиці такі випадки спостерігаються рідко). Мається на увазі захист прав та охоронюваних законом інтересів конкретного громадянина, який здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набув статусу суб'єкта підприємницької діяльності. Відповідь на запитання про те, в яких випадках прокурор може звернутися до господарського суду на захист інтересів громадянина-підприємця, можна знайти у ст. 36¹ чинного Закону України «Про прокуратуру»: підставою представництва прокурором у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи

матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

Слід зазначити, що представництво прокурором інтересів громадянина – суб'єкта підприємницької діяльності згідно зі ст. 1 ГПК та ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» має свої особливості та можливе за двох умов:

- 1) коли громадянин неспроможний самостійно звернутися до господарського суду за захистом своїх прав через фізичний (інвалідність, важке і тривале захворювання, похилий вік) чи матеріальний стан (неможливість оплатити послуги професійного представника тощо);
- 2) якщо громадянин погоджується з тим, щоб прокурор здійснив захист його інтересів (бо якщо він відмовиться від позову, поданого в його інтересах прокурором, господарський суд згідно з ч. 1 п. 6 ст. 81 ГПК України залишає такий позов без розгляду).

Право прокурора на апеляційне оскарження рішення місцевого господарського суду, яке не набрало чинності закону. Відповідно до вимог ст. 91 ГПК сторони у справі мають право подати апеляційну скаргу, а прокурор – апеляційне подання на рішення місцевого господарського суду, яке не набрало чинності. Право прокурора на оскарження рішень суду передбачено також ст. 12 Закону України «Про судоустрій України», згідно з якою учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення.

Отже, окремою формою представництва прокуратурою інтересів держави або громадянина в суді може бути внесення прокурором апеляційного подання на рішення місцевого господарського суду, яке не набрало чинності (ч. 1 ст. 29 ГПК, ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру»). У тих випадках, коли прокуратура брала участь у справі як сторона (позивач, відповідач) або третя особа, а не виступала в інтересах захисту прав інших осіб або держави, при непогодженні з рішенням (ухвалою) вона, відповідно до ст. 91 ГПК, має право подати апеляційну скаргу, а не вносити апеляційне подання²³⁷.

Підставами для апеляційного оскарження прокурором рішення місцевого господарського суду, яке не набрало чинності, є його незаконність й необґрунтованість, а також, що воно (рішення) винесено на захист інтересів держави або громадянина, тобто

підстави для ініціювання прокурором процесу зміни або скасування рішення суду умовно можна поділити на дві групи:

- 1) підстави, що свідчать про незаконність судового рішення;
- 2) підстави, що свідчать про його необґрунтованість.

Незаконним визнається те рішення місцевого господарського суду, в якому порушені або неправильно застосовані норми матеріального чи процесуального права. Порушення або неправильне застосування норм матеріального права має місце у випадках, коли господарський суд: а) не застосував норму, що підлягала застосуванню; б) застосував норму, що не підлягала застосуванню; в) неправильно витлумачив норму права.

Слід мати на увазі, що не всяке процесуальне порушення тягне зміну або скасування рішення, місцевого господарського суду. Такі наслідки настають лише в тому разі, коли порушення або неправильне застосування норм процесуального права призвело до прийняття неправильного рішення, ухвали. Це означає, що правильне по суті рішення не може бути скасоване лише з формальних підстав недодержанням тієї чи іншої процесуальної норми, якщо процесуальне порушення є несуттєвим і не вплинуло на правильність висновків господарського суду щодо прав та обов'язків сторін. Разом з тим ті процесуальні порушення, які не тільки прямо свідчать про помилковість судового рішення, а й дають підстави сумніватися у правильності вирішення спору, тягнуть за собою зміну чи скасування рішення, ухвали господарського суду. До таких порушень може бути віднесене порушення порядку оформлення судового рішення, зокрема підписання його не тим суддею (суддями), який брав участь в засіданні; вирішення питання щодо прав і обов'язків суб'єктів підприємства та господарювання, представників яких не було залучено до участі у справі.

Необґрунтованим визнається те рішення господарського суду, в якому: а) неповністю з'ясовані обставини, що мають значення для справи; за даної підстави рішення, ухвала, підлягають зміні або скасуванню в тому разі, коли господарський суд неправильно визначив коло обставин, що підлягають доведенню; необґрунтовано відмовив у дослідженні обставин (наприклад, безпідставно відхилив клопотання про призначення судової експертизи); б) не доведені обставини, що мають значення для справи, які господарський суд визнав встановленими; за даної підстави рішення, ухвала підлягають зміні або скасуванню в тому разі, коли судовий акт ґрунтується на суперечливих доказах, або таких, що

спростовуються іншими доказами; в основу судового акта покладено недостовірні докази; в) викладені висновки не відповідають обставинам справи; за даної підстави рішення підлягають зміні або скасуванню в тому разі, коли: господарський суд дослідив усі подані докази, але рішення обґрунтував лише деякими з них, унаслідок чого висновки суду не підтверджуються доказами, що були предметом судового розгляду; господарський суд врахував не всі обставини, які були встановлені в судовому засіданні і могли вплинути на висновок суду; висновки господарського суду ґрунтуються не на встановлених фактах, а на припущеннях; судовий акт є неправомірним, тобто відсутні доводи, які б пояснювали, чому господарський суд взяв до уваги одні докази і відкинув інші; висновки господарського суду є суперечливими.

Отже, рішення, що прийняв місцевий господарський суд, має бути законним і обґрунтованим. Рішення, яке не відповідає закону і обставинам справи, є таким, що обмежує права громадян та інтереси держави, тобто не відповідає основним засадам господарського судочинства. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в способи, що передбачені Конституцією України та законами України. Це означає, що і судові органи як одна зі складових органів державної влади повинні діяти лише в спосіб, передбачений законами як актами вищої юридичної сили. Кожне судове рішення, незалежно від того, в якій процесуальній формі воно викладене (рішення, ухвала, постанова), має відповідати законодавству, ґрунтуватися на ньому (п. 1 ст. 129 Конституції України). Рішення не може виходити за межі закону, тим більше, суперечити йому. Відомо, що нічого так не дискредитує судову систему, як незаконно прийняте рішення.

Генеральний прокурор України вимагає від підлеглих прокурорів на стадії перегляду судових рішень таке:

- 1) за наявності підстав обов'язково ініціювати перегляд рішень, ухвал чи постанов суду;
- 2) своєчасно вносити на них апеляційні, касаційні подання, заяви (подання) про перегляд рішень за нововиявленими або винятковими (надзвичайними) обставинами;
- 3) у разі поважності причин пропуску строку на подачу подань, заяв ставити питання щодо його поновлення;
- 4) обґрунтовано викладати в них підстави для представництва інтересів громадянина або держави;

- 5) з метою забезпечення майнових інтересів держави використовувати всі форми представництва в господарському судочинстві, зокрема додержання законодавства, яке регулює питання, пов'язані з банкрутством суб'єктів господарювання;
- 6) своєчасно реагувати на незаконність судових рішень у справах про банкрутство, дій арбітражних керуючих, пов'язаних з їх виконанням, проведення санацій, ліквідаційних процедур;
- 7) перевіряти законність укладення угод при реалізації майна боржника та угод, які потягли втрату боржником платоспроможності²³⁸.

Згідно зі статтею 37 Закону України «Про прокуратуру» право внесення апеляційного, касаційного подання на рішення, ухвали і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні подання тільки зі справ, у розгляді яких вони брали участь. Отже, законодавець розмежує повноваження прокурорів щодо принесення апеляційного подання.

Правом на апеляційне оскарження судових рішень, тобто ініціювання порушення функціональної діяльності апеляційної інстанції з перевірки законності та обґрунтованості рішення суду першої інстанції, наділені прокурори або їх заступники, а також прокурори та їх помічники, які брали участь у розгляді справи. У зазначеній нормі цього Закону не називаються такі посадові особи органів прокуратури, як старші помічники прокурорів, заступники та начальники управлінь (відділів), яким, на наш погляд, теж має бути надане право на апеляційне оскарження судових рішень.

Відповідно до ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» (заголовок статті: «Роз'яснення поняття «прокурор») під поняттям «прокурор» у статті 8, частині четвертій статті 9, частинах першій, другій, третій статті 12, частині першій статті 20, статтях 34, 35, 36, 44, 45, частинах першій, четвертій і шостій статті 46, частині першій статті 46¹, частині першій статті 47, статтях 48, 49, 50, 50¹, частині п'ятій статті 52 і статті 55 цього Закону слід розуміти: Генеральний прокурор України та його заступники, підпорядковані прокурори та їх заступники, старші помічники і помічники прокурора, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції.

У випадках внесення прокурором апеляційного подання з порушенням його компетенції, визначеної статтею 37 Закону

України «Про прокуратуру», ці обставини виключають перегляд судових актів місцевого господарського суду в апеляційному порядку. Те ж саме стосується і внесення апеляційного подання на ухвалу місцевого господарського суду, яке не підлягає оскарженню. У таких випадках апеляційний господарський суд відмовляє прокурору в прийнятті апеляційної скарги і виносить з цього приводу відповідну ухвалу.

Наприкінці зазначимо й таке важливе положення. Відповідно до визначеної законом компетенції прокурор вправі внести апеляційне подання лише у справах зі спорів про захист інтересів держави або у справах про банкрутство, де кредитором є держава в особі уповноваженого органу державної влади. У разі внесення прокурором відповідного подання у справах інших категорій це подання підлягає поверненню господарським судом на підставі пункту 1 частини першої статті 97 або пункту 1 частини першої статті 111¹³ ГПК (див. роз'яснення президії Вищого господарського суду України № 04-5/570 від 22.05.2002 р. «Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам»).

Право прокурора на касаційне оскарження рішення місцевого господарського суду, яке набрало чинності, та постанови апеляційного суду.

Конституцією України (п. 8 ст. 129) до основних засад судочинства віднесене забезпечення касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом.

Касація (лат. *cassatio* – скасування, знищення) – спосіб оскарження судових рішень, які набрали чинності, з підстав порушення або неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права, тобто недодержання правил судочинства.

Інститут касаційного провадження в господарському процесі, що діє з 21 червня 2001 року, суттєво відрізняється від традиційних форм касаційного провадження. З одного боку, касаційне провадження в господарському процесі обмежується перевіркою дотримання норм матеріального і процесуального права нижчестоящими судами. З іншого боку, до складу повноважень касаційної інстанції належить право зміни рішення господарського суду першої інстанції, постанови апеляційної інстанції, а також їх відміна і прийняття нового рішення.

Згідно зі статтею 107 ГПК право на подачу касаційної скарги або касаційного подання мають відповідно сторони зі справи і прокурор. Це право мають також особи, яких не було залучено до участі в справі, якщо суд прийняв рішення чи постанову, що

стосується їхніх прав і обов'язків, у тому числі громадян, що не є суб'єктами підприємницької діяльності. Отже, прокурор є суб'єктом касаційного оскарження рішень господарських судів.

Слід мати на увазі, що прокурор може внести касаційне подання на рішення місцевого господарського суду, що набрало чинності, та постанову апеляційного суду лише в разі наявності для цього підстав. Статтею 111¹⁰ ГПК встановлені такі підстави касаційного оскарження, як порушення або неправильне застосування судами норм матеріального чи процесуального права. Саме з цих підстав прокурором ініціюється перегляд судових рішень у касаційному порядку.

Відповідно до статей 29, 107 ГПК, а також ч. 3 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» ініціювання прокурором перегляду судових рішень у касаційному порядку є окремою формою представництва ним інтересів держави або громадянина в суді.

Згідно зі статтею 37 Закону України «Про прокуратуру» право принесення касаційного подання на рішення, ухвали і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні подання тільки зі справ, у розгляді яких вони брали участь. Отже, виходячи з цього нормативного положення, у касаційній інстанції не має правових підстав для повернення касаційного подання лише тому, що прокурор не звертався з позовною заявою в цій справі.

Останнім часом у юридичній літературі піддається критиці це нормативне положення, і особливо з боку працівників судових органів. Зокрема, пропонується позбавити прокурора права подавати касації у справах, ініційованих іншими особами. З такою позицією погодитися важко, тому що, на наш погляд, принцип стримування і противаг обов'язково має застосовуватись у відносинах судової влади і прокуратури. З одного боку, суди у визначених законом випадках повинні контролювати законність рішень і дій прокурорів, з іншого – за прокурорами має бути збережене право офіційної критики рішень і дій органів господарського правосуддя, на яку повинні у встановленому порядку і у встановлені строки реагувати вищі судові інстанції. Централізація прокурорської системи дає можливість довести вирішення найпринциповіших питань касаційного оскарження до найвищих судових установ держави. Система, у тому числі й судова, де існує лише внутрішній контроль і відсутні будь-які форми зовнішнього впливу, пов'язані з критикою

рішень та дій посадових осіб, є причиною на численні порушення законності, які часто приховуються, виходячи з міркувань корпоративної солідарності.

Зазначимо і таке важливе положення. Відповідно до визначеної законом компетенції прокурор вправі внести касаційне подання лише в справах зі спорів про захист інтересів держави або в справах про банкрутство, де кредитором є держава в особі уповноваженого органу державної влади. У разі внесення прокурором відповідного подання у справах інших категорій це подання підлягає поверненню господарським судом на підставі пункту 1 частини першої статті 97 або пункту 1 частини першої статті 111¹³ ГПК²³⁹.

Отже, вжиття прокуратурою заходів щодо запобігання порушенням законності і їх усунення при здійсненні господарського правосуддя слід розглядати як реалізацію нею представницької функції в широкому розумінні цього слова. Адже додержання законів у судовій діяльності, безумовно, становить предмет державного інтересу, інтересів суспільства і окремих громадян, які хочуть бачити в незалежному суді захисника своїх прав і бажань бути гарантованими від суддівських помилок. Обстоюючи додержання законності органами судової влади, прокурор, таким чином, представляє як права громадян, так і інтереси держави. Тому слід зберегти за прокурорами і в майбутньому право брати участь у розгляді будь-яких судових справ, на будь-яких стадіях процесу і вжити передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання порушенням та їх усунення, як це передбачено нині статтями 34–35 Закону України «Про прокуратуру»²⁴⁰.

Право прокурора подавати касації в господарському судочинстві «не у своїх» справах може стати ефективним засобом боротьби з «договірними справами», коли відповідач, найчастіше державне або напівдержавне підприємство, спеціально програє процес, щоб мати можливість легально перерахувати нібито «програні» суми псевдопозивачеві.

Відповідно до частини четвертої статті 36¹ Закону України «Про прокуратуру», з метою вирішення питання про наявність підстав для внесення касаційного подання в справі, розглянутій без участі прокурора, прокурор має право знайомитись з матеріалами справи в суді, робити витяги з неї, отримувати копії документів, що знаходяться в справі. Водночас час слід мати на увазі, що Законом України від 12 липня 2001 р. № 2663-III «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» були виключені статті 38 та 41 Закону України «Про прокуратуру».

Отже, з дня набрання чинності цим Законом прокурори не вправі витребувати справи з господарського суду та зупиняти виконання судових рішень.

Прокурорський нагляд за додержанням законів про охорону довкілля. Як відомо, прокурори поки що організують та здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням усього масиву законодавства в державі. Оскільки законодавство про охорону довкілля є складовою частиною цього масиву, воно не може бути виключене зі сфери прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів в Україні. У сучасних умовах нагляд за дотриманням законодавства в галузі охорони довкілля є одним із найважливіших напрямків діяльності органів прокуратури, який здійснюється, перш за все, її спеціалізованими екологічними підрозділами (на сьогодні в системі прокуратури України створено 32 міжрайонні природоохоронні прокуратури).

Отже, в умовах сьогодення прокуратура здійснює нагляд за дотриманням законності у сфері охорони довкілля, що необхідно розглядати як одну з гарантій додержання прав громадянина і людини²⁴¹. Функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів у цій сфері прокуратура продовжує виконувати відповідно до пункту 9 «Перехідних положень» Конституції України та статті 19 ч. 1 Закону України «Про прокуратуру». У цьому контексті слід нагадати Закон від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України», яким доповнено статтю 121 Основного Закону пунктом 5 щодо нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Прийняття цієї конституційної новації забезпечило збереження прокурорського нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля, яке безпосередньо спрямоване на захист екологічних прав громадян, життя і здоров'я людей.

Функціональне призначення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства про охорону довкілля може бути розкрито шляхом розгляду характерних ознак, властивих лише прокуратурі, і здійснюваної нею охоронної екологічної діяльності, а саме:

- нагляд за додержанням законів у галузі охорони довкілля здійснюється прокуратурою від імені держави, Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому органами прокуратури;

- органи прокуратури діють на всій території країни й у Збройних силах України, сприяючи однаковому розумінню й правильному застосуванню законів у сфері охорони довкілля;
- прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів поширюється на органи виконавчої влади в центрі і на місцях, органи місцевого самоврядування, усі міністерства та відомства, підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності і підпорядкованості та належності, підвідомчості, у тому числі й на ті, які здійснюють наглядові і контрольні функції в галузі охорони навколишнього природного середовища, військові частини, а також на посадових осіб та громадян;
- прокурори, реалізуючи свої наглядові повноваження у сфері охорони довкілля, оцінюють діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, її посадових і службових осіб і прийняті ними рішення тільки з позиції відповідності закону;
- прокурори здійснюють екологічний нагляд у межах своєї компетенції, незалежно від будь-яких інших органів державної влади і посадових осіб;
- органи прокуратури наділені найбільш широкими правами з виявлення порушень законів у сфері охорони довкілля і реагування на виявлені правопорушення, навіть до порушення кримінального переслідування відносно осіб, що вчинили екологічні злочини²⁴².

Крім того, на прокуратуру покладаються розслідування злочинів проти довкілля, координація діяльності правоохоронних органів з боротьби з екологічною злочинністю²⁴³. Прокурори беруть участь у розгляді «екологічних» справ судами загальної юрисдикції, у засіданнях органів державної влади і місцевого самоврядування. Прокурори розглядають і вирішують заяви, скарги й інші звернення громадян, що надійшли до прокуратури, беруть участь у профілактичній роботі.

Структурно прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законодавства в галузі охорони довкілля складається з:

- 1) виявлення порушень цього законодавства як юридичними, так і фізичними особами, встановлення причин та обставин, що сприяють цим порушенням, а також осіб, що порушили закони (стадія виявлення екологічних правопорушень);
- 2) усунення виявлених порушень законів про охорону довкілля, причин цих порушень та умов, що їм сприяють (стадія усунення правопорушень);
- 3) притягнення у встановленому порядку до відповідальності осіб, які допустили порушення законодавства про охорону

довкілля (стадія притягнення правопорушників до відповідальності);

- 4) запобігання порушенням законодавства у сфері охорони довкілля (профілактична стадія). Власне, в цьому виражається основний нормативний зміст прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства про охорону довкілля, його сутність²⁴⁴.

Реалізація правових норм про природокористування і охорону довкілля може мати місце в різних формах: додержання (тобто утримання від дій (діяльності), заборонених законом, наприклад, від реалізації екологічно небезпечних проєктів); виконання (вчинення активних дій, приписаних чинним законодавством, наприклад, реалізація різних екологічних програм). Застосування норм права – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владноорганізуюча діяльність державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права. Крім того, має місце така форма, як використання екологічних норм громадянами і юридичними особами, які, таким чином, задовольняють свої потреби в користуванні природними об'єктами. Через це не можна погодитись з тими авторами, які вважають, що, укладаючи різні правочини, громадяни тим самим виконують закони про охорону довкілля²⁴⁵.

Порушення законодавства про охорону довкілля у вигляді його неправомірного застосування може мати місце лише в діяльності владних структур (органів і посадових осіб держави і місцевого самоврядування) і виявляється у виданні різного роду владних приписів (наказів, розпоряджень і т.ін.), які порушують екологічну безпеку держави (наприклад, дозволи на здійснення забороненої господарської діяльності) або екологічні права громадян і юридичних осіб. Проте в більшості випадків екологічні інтереси держави та її громадян збігаються. Ще частіше відбуваються порушення законів у разі невиконання своїх службових обов'язків названими особами, у цьому випадку екологічне правопорушення відбувається частіше у формі бездіяльності²⁴⁶.

За наявності всіх цих порушень є підстави для втручання прокурорів.

Навпаки, якщо закони у сфері охорони довкілля виконуються належним чином, без будь-яких відхилень, то відсутні і підстави для прокурорського втручання. У цьому випадку не можуть бути застосовані прокурорські повноваження, адже

законодавство в галузі охорони довкілля виконується, і тому не потрібне втручання прокурора. У зв'язку з цим і предметом прокурорського нагляду не може бути правильне чи належне виконання законів. Подібне виконання законів не є предметом прокурорського нагляду, це його ціль. Не є предметом прокурорського нагляду і виконання законів державними й іншими органами, керівниками підприємств, установ і організацій, а також відповідність законам виданих ними правових актів. Однак дане положення закріплене в ст. 19, 20 Закону України «Про прокуратуру».

Виходячи із викладеного, можна стверджувати, що предметом прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства у сфері охорони довкілля є: виявлення порушень названого законодавства, їхнє усунення; відновлення порушеної екологічної законності; притягнення правопорушників до відповідальності; вжиття заходів щодо недопущення подібних правопорушень у майбутньому. Кінцевий результат нагляду може бути виражений у зміцненні екологічного правопорядку, частіше у вигляді зменшення подібних правопорушень. Отже, предмет прокурорського нагляду багато в чому збігається зі змістом наглядової діяльності прокуратури у сфері охорони довкілля²⁴⁷.

При такому підході завдання прокуратури у сфері охорони довкілля випливають з її головної функції – здійснення нагляду за дотриманням усіма вимог чинних законів. У межах цих завдань прокуратура і здійснює нагляд за додержанням та застосуванням законів у галузі охорони довкілля, зокрема, забезпеченням екологічної безпеки. Він поширюється на правові акти, які видаються відповідними органами, підприємствами, установами з погляду їх відповідності Конституції України та чинним законам, а також на дії (бездіяльність) посадових осіб із застосування приписів закону, наприклад, на додержання положень законодавства на територіях (акваторіях), де розташовані об'єкти державної або комунальної власності, відповідність законам підзаконних актів з питань охорони та використання природних ресурсів, дотримання законодавства з питань захисту екологічних прав і свобод людини і громадянина, інші питання у сфері охорони довкілля, врегульовані законодавством²⁴⁸.

На наш погляд, в умовах нинішнього послаблення адміністративного впливу держави в галузі охорони довкілля і ще неповного використання як економічних важелів, так і інституту юридичної відповідальності прокурорський нагляд може стати засобом досить ефективного державного забезпечення вимог

охорони довкілля як суб'єктами господарювання, так і органами державного управління, у тому числі й екологічного контролю навіть в умовах трансформації повноважень прокуратури відповідно до ст. 121 Конституції України та внесених Верховною Радою України 12 липня 2001 р. змін до Закону України «Про прокуратуру». Одним із важливих завдань у цій сфері є підвищення ефективності наглядових заходів завдяки зміцненню організаційної бази прокурорської діяльності, здатної забезпечити високий рівень спеціалізації. Вирішення поставленого завдання безпосередньо пов'язане з розвитком системи природоохоронних прокуратур, оскільки одним лише територіальним прокурорам здійснювати «екологічний нагляд» просто не під силу²⁴⁹.

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» органи прокуратури, здійснюючи нагляд за дотриманням законодавства в цій сфері, застосовують повноваження, притаманні діяльності прокуратури в цілому, виявляючи порушення закону, причини цих порушень та умови, що їм сприяють, а також реагують на виявлені правопорушення. Оскільки водночас із прокурорським наглядом у сфері охорони довкілля діють спеціальні органи екологічного контролю, які постійно здійснюють державний контроль за дотриманням законів та відомчих нормативно-правових актів, що стосуються охорони навколишнього природного середовища, існує потреба у з'ясуванні суті таких понять, як «контроль» і «нагляд».

Слід зазначити, що здійснення екологічного контролю – це регламентована законодавством діяльність державних органів та спеціалізованих формувань громадських екологічних організацій, спрямована на спостереження та перевірку дотримання юридичними і фізичними особами вимог екологічного законодавства, а також на застосування заходів запобігання екологічним правопорушенням.

Проте це не єдина функція органів контролю. Будучи переважно органами державної виконавчої влади, вони передусім здійснюють управління в галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 16) названого закону. Це стосується і органів місцевого самоврядування (ст. 19 Закону).

Як свідчить аналіз положень зазначеного Закону та інших нормативно-правових актів, це управління має комплексний характер і полягає в такій діяльності, як затвердження нормативів і стандартів, здійснення екологічної експертизи, видачі дозволів на природокористування тощо.

Що ж стосується контролю, то він має похідний характер від управління і спрямований на забезпечення його належної ефективності.

У той самий час здійснення прокурорського нагляду жодним чином не пов'язане з реалізацією управлінських функцій, і в цьому розумінні він має вужчу сферу застосування, ніж контроль. У класичному вигляді нагляд в Україні як самостійний вид соціального контролю представлений прокурорським наглядом за дотриманням та правильним застосуванням на її території законів.

На відміну від органів екологічного контролю, прокурор здійснює нагляд у сфері охорони довкілля в цілому, тоді як ці органи переважно обмежуються охороною окремих видів природних об'єктів. Лише органи виконавчої влади загальної компетенції (Кабмін України, обласні і районні державні адміністрації, органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища), а також органи місцевого самоврядування здійснюють як комплексне управління, так і комплексний контроль у сфері екології.

На відміну від прокуратури органи екологічного контролю можуть з'ясовувати виконання не лише законів, а й підзаконних, у тому числі локальних, актів, можуть обстежувати діяльність підконтрольних об'єктів з погляду екологічної і господарської діяльності²⁵⁰. Що ж стосується прокурора, то він у механізмі державного контролю посідає особливе місце, оскільки, крім нього, ніхто не здійснює нагляду за додержанням законності в діяльності контролюючих органів. Додамо від себе, що ця особливість діяльності прокуратури свого часу доводила правильність позиції щодо її вищого нагляду, бо це був і є нині контроль над контролем. До того ж, як показує прокурорська практика, є безліч випадків елементарної бездіяльності контролюючих екологічних органів, яку можна виявити лише при перевірці прокурором за його ініціативою виконання законів безпосередньо на місці²⁵¹.

Інакше кажучи, прокуратура займається лише одним – наглядом відповідності поведінки службових або посадових осіб та юридичних осіб вимогам чинних законів. У її документах містяться вказівки на юридичні факти, що свідчать про порушення, невиконання закону (у вигляді прийняття неправомірного рішення чи іншого акта або вчинення незаконних дій), робляться посилання на закон, вимоги якого порушені; формулюються вимоги щодо усунення порушень закону, причин порушень та

умов, що їм сприяли, притягнення винних до відповідальності, роз'яснюється сутність порушення. Інших вимог чи рекомендацій у документах прокурорського реагування не повинно бути.

До контролюючих органів, на які поширюються наглядові повноваження прокурора, зокрема, належать:

- Мінприроди України та його органи на місцях, які згідно з положенням про це міністерство, затвердженим Указом Президента України від 10 лютого 2004 р. № 174/2004, здійснюють державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів²⁵² (крім надр), екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, поводження з відходами; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища²⁵³, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, поверхневі води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ та природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу і надзвичайної (морської) екологічної зони України)²⁵⁴, проведення моніторингу навколишнього природного середовища, поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної і в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності;
- санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, що здійснює нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення, контроль за виконанням програм, що стосуються запобігання шкідливому впливу чинників навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за дотриманням санітарного законодавства (ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»);
- органи Державного комітету України з земельних ресурсів – здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (ст. 15 Земельного кодексу України)²⁵⁵;
- органи Державного комітету України з охорони праці – здійснюють нагляд за веденням робіт із геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням та переробкою мінеральної сировини (ч. 2 ст. 61, ст. 63 Кодексу України про надра);
- служба лісової охорони Державного комітету лісового господарства України – здійснює державний контроль за охороною та використанням лісів (ст. 87, 88 Лісового кодексу України);

- Державна автомобільна інспекція МВС України – контролює забруднення транспортом навколишнього середовища (Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341);
- органи Державного комітету з водного господарства – здійснюють контроль за дотриманням режимів роботи водосховищ та водогосподарських систем (п. 12 ст. 16 Водного кодексу України) та низка інших²⁵⁶.

Контрольна діяльність цих органів полягає в обстеженні підконтрольних об'єктів із метою виявлення порушень вимог законодавства про охорону довкілля, складання актів за наслідками перевірок, застосування до порушників екологічного законодавства запобіжних заходів та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Отже, при розмежуванні компетенції прокуратури і природоохоронних органів у сфері контролю і нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля слід зважати на такі чинники. По-перше, природоохоронні органи мають всі необхідні права та можливості для виявлення, припинення й усунення порушень законодавства у сфері охорони довкілля, притягнення до відповідальності винних осіб та відшкодування завданих збитків. По-друге, прокурори не можуть підмінювати контролюючі органи, дублювати їхню діяльність, виконувати функції контролю. По-третє, прокурорський нагляд, маючи ознаки загальності та надвідомості, поширюється і на контрольну діяльність, яку здійснюють природоохоронні органи. А це означає, що прокурори вправі вимагати від зазначених органів здійснення певних дій, зокрема проведення перевірок, виділення фахівців, подання позовів до судів загальної юрисдикції, а також подання до прокуратури відповідних матеріалів та відомостей²⁵⁷.

Таким чином, прокурори, з одного боку, мають право перевіряти виконання законів природоохоронними органами, а, з іншого – покликані всіляко сприяти активізації й удосконаленню їхньої діяльності зі здійснення контролю за додержанням і застосуванням законів у галузі охорони довкілля. Саме завдяки цьому можна сформулювати положення, реалізація яких допоможе майбутнім прокурорським працівникам при розмежуванні компетенції прокуратури та природоохоронних органів:

- у процесі реалізації законодавства про охорону довкілля як у формі застосування, так і додержання може здійснюватися прокурорський нагляд. Вживання слова «може», а не «повинен»

- зумовлене тим, що, по-перше, реалізація вимог законодавства у сфері охорони довкілля може здійснюватися належним чином, і, по-друге, його дотримання можуть контролювати природоохоронні органи. У зв'язку з цим не завжди є підстави для прокурорського втручання, тобто будь-яких дій прокурора, спрямованих на зміцнення законності у цій сфері;
- завжди, коли порушується законодавство про охорону довкілля, втручання прокурорів правомірне, але не обов'язкове, бо порушення можуть бути усунуті природоохоронними та іншими органами. Тоді також відсутні підстави для втручання прокурора;
 - завжди, коли повноваження природоохоронних органів недостатні чи вони з будь-якої причини не мають можливості для виявлення (встановлення) чи запобігання порушенням законодавства про охорону довкілля, втручання прокурорів необхідне²⁵⁸;
 - якщо природоохоронні та інші контролюючі органи не вживають заходів до встановлення й усунення порушень законодавства у сфері охорони довкілля, тобто неналежним чином виконують покладені на них обов'язки, втручання прокурора обов'язкове;
 - завжди, коли виникає питання про те, кому проводити перевірку виконання законодавства про охорону довкілля, вирішальне слово належить прокурору. Тому при надходженні відомостей про порушення цього законодавства, що потребують перевірки, саме він вирішує, кому її доручити. Завжди, коли це можливо, перевірку виконання законів слід доручати природоохоронним та іншим органам;
 - прокурорські перевірки переважно можуть проводитися: а) у природоохоронних та інших контролюючих органах при отриманні відомостей про порушення ними законів, у тому числі: неналежного виконання посадових (службових) обов'язків; б) при виникненні аварій, катастроф, залпових викидів та скидань забруднювальних речовин в атмосферу і водні об'єкти, що завдали чи можуть у майбутньому завдати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей (у цих випадках прокурор може, не проводячи перевірки, порушити кримінальну справу); в) коли екологічне правопорушення привернуло підвищену увагу та викликало гострий резонанс серед громадськості; г) при надходженні до прокуратури матеріалів із природоохоронних та інших органів для вирішення питання про порушення кримінальної справи. В останньому випадку прокурор може, не проводячи перевірки, витребувати необхідні документи та відомості з природоохоронного контролюючого органу. Тільки після ретельного вивчення матеріалів, що

- надійшли, а за необхідності – проведення перевірки, встановлення наявності ознак злочину може бути порушена кримінальна справа²⁵⁹;
- прокурорські перевірки виконання законодавства про охорону довкілля можуть проводитися й в інших випадках, наприклад, коли в регіонах немає природоохоронних органів або працівники цих органів з якоїсь причини не можуть їх провести²⁶⁰. Однак діяльність прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законодавства у сфері охорони довкілля повинна здійснюватися таким чином, щоб основний обсяг роботи з виявлення, усунення порушень цього законодавства та запобігання їм виконувався природоохоронними органами, а основні зусилля прокуратури зосереджувалися нагляді за виконанням законів цими органами.

Слід зазначити, що цілі та завдання прокуратури у сфері охорони довкілля випливають з її мети і завдань, визначених у статті 4 Закону України «Про прокуратуру». Вони конкретизуються стосовно конкретного об'єкта правової охорони навколишнього середовища та визначені, наприклад, у ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. 37 Закону України «Про відходи». Йдеться про захист довкілля силами прокуратури шляхом здійснення нагляду за додержанням і застосуванням чинних законів.

З метою підвищення якості та ефективності прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів. Генеральний прокурор України останнім часом запропонував відділу нагляду за додержанням природоохоронного законодавства Головного управління нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави, Головному управлінню військових прокуратур Генеральної прокуратури України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військовим прокурорам регіонів та Військово-Морських сил України, міжрайонним природоохоронним, міським, районним, міжрайонним та прирівняним до них прокурорам:

- забезпечити якість та ефективність прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього середовища²⁶¹;

- надати йому більш цілеспрямованого, профілактичного характеру і здійснювати з урахуванням стану довкілля та наявних екологічних проблем регіону;
- спрямовувати нагляд за збереженням природних ресурсів держави та їх раціональним використанням суб'єктами господарювання, за притягненням винних осіб до встановленої законом відповідальності та відшкодування завданої довкіллю шкоди²⁶².

Отже, метою діяльності прокуратури згідно зі ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» є утвердження верховенства права, тобто нормативно-правового акта, що має найвищу юридичну силу. Саме завдяки цьому забезпечення в суспільстві верховенства права зумовлює зміцнення правопорядку, який розуміється як «стан (режим) правового упорядкування – урегулювання і узгодження – системи суспільних відносин, що склалися за умов реалізації природоохоронної законності та екологічного правопорядку».

Утвердження принципу верховенства права стосовно діяльності прокуратури має як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування. Своєю діяльністю прокуратура утверджує законність і зміцнює правопорядок у різних сферах суспільства, у т.ч. і в екологічній²⁶³. З іншого боку, реалізація функцій прокуратури також повинна здійснюватися у точній відповідності до закону. Таким чином, у діяльності прокуратури поєднуються цілі та завдання, які мають спільний характер і властиві окремим функціям останньої, враховуючи різнобічність її діяльності. У цьому – істотна відмінність прокуратури від більшості інших органів соціального контролю, правоохоронна діяльність яких обмежена визначеними сферами суспільного життя.

Як вже зазначено, Закон «Про прокуратуру» і Генеральний прокурор України в умовах сьогодення відносять нагляд за дотриманням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля до пріоритетних напрямків прокурорської діяльності. Це свідчить про те, що в період формування правової держави пріоритетним і стратегічним напрямками в діяльності прокуратури є охорона засобами нагляду екологічних прав, свобод і законних інтересів громадян, включаючи охорону їхнього права на життя, сприятливе (здорове) середовище, тобто на чисте атмосферне повітря, воду, екологічну і радіаційну безпеку, екологічно чисті продукти харчування тощо. А звідси й одне з основних завдань прокурорського нагляду – охорона довкілля і здоров'я громадян. Людина повинна завжди перебувати в центрі уваги прокурорів, для цього, насамперед, має бути забезпечене: а) здорове

екологічне середовище; б) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення і зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; в) оскарження в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення тощо.

Отже, прокурори повинні активно і кваліфіковано використовувати весь арсенал правових засобів для своєчасного і повного виявлення, припинення порушень законодавства про охорону довкілля, усунення їх наслідків, здійснювати передбачені законом заходи щодо відшкодування завданої шкоди, притягувати до відповідальності, у тому числі й кримінальної, винних осіб, маючи стратегічну мету – запобігання порушенням законодавства у сфері охорони довкілля і, як наслідок, оздоровлення навколишнього природного середовища. Профілактична функція прокуратури реалізується всіма наглядовими засобами і органічно притаманна прокурорському нагляду в галузі охорони довкілля.

Аналіз практики нагляду дозволяє виділити екологічні об'єкти, які є найбільш важливими з погляду безпеки і які потребують найпильнішої уваги з боку прокуратури. Це стосується промислового і сільськогосподарського виробництва, інфраструктури Збройних сил України, транспорту.

Підприємства, установи, організації, що здійснюють проектування, виробництво, експлуатацію та обслуговування автомобілів, літаків, суден, інших пересувних засобів, установок та виробництво і постачання пального, зобов'язані розробляти і впроваджувати комплекс заходів щодо зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, які містяться у викидах та скидах транспортних засобів, переходу на менш токсичні види енергії й пального, додержання режиму експлуатації транспортних засобів та інші заходи, спрямовані на запобігання й зменшення викидам і скидам у навколишнє природне середовище забруднювальних речовин та дотримання встановлених рівнів фізичних впливів. Тому виробництво й експлуатація транспортних та інших пересувних засобів і установок, у викидах та скидах яких вміст забруднювальних речовин перевищує встановлені нормативи, не допускається. Водночас керівники транспортних організацій та власники транспортних засобів несуть відповідальність за додержання нормативів гранично допустимих викидів

та скидів забруднювальних речовин і гранично допустимих рівнів фізичних впливів на навколишнє природне середовище, встановлених для відповідного типу транспорту.

Підприємства, установи та організації, які здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням радіоактивних речовин у різних формах і з будь-якою метою, зобов'язані забезпечувати екологічну безпеку цієї діяльності, що включала б можливість радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища та негативного впливу на здоров'я людей у процесі видобутку, збагачення, транспортування, переробки, використання і захоронення радіоактивних речовин²⁶⁴.

Перед прокурорами стоїть і завдання з удосконалення нагляду за дотриманням природоохоронних норм, що містяться в законодавстві про капітальне будівництво, зокрема, запобігати засобами прокурорського нагляду введенню в експлуатацію підприємств, цехів, ділянок чи агрегатів, що не відповідають екологічним вимогам (наприклад, без очисних споруд). У зв'язку з цим предметом особливої уваги прокурорів має бути додержання вимог Закону України «Про екологічну експертизу», зокрема обов'язковість її проведення, оскільки існують численні факти зведення різного роду споруд без проведення екологічної експертизи або за наявності негативних висновків експертних комісій. Наведене показує, що в проектах господарської та іншої діяльності мають міститися матеріали оцінювання її впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей²⁶⁵. Оцінювання з цього приводу здійснюється з урахуванням вимог законодавства про охорону довкілля, екологічної експертизи даної території, стану навколишнього природного середовища в місці, де планується розміщення об'єктів, екологічних прогнозів, перспектив соціально-екологічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу шкідливих факторів на навколишнє природне середовище.

Слід мати на увазі, що відповідно до ч. 2 ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана зі шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію, мають бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднювальних речовин та за характеристиками шкідливих факторів²⁶⁶.

Загрозливих масштабів набула проблема практично неконтрольованого зростання кількості побутових і промислових відходів, збільшується кількість полігонів з накопичення останніх (особливо радіоактивних), експлуатація більшості яких здійснюється з порушенням проектних рішень та правил безпеки. Понад вісімдесят відсотків полігонів, розрахованих для складування відходів виробництва, не відповідають екологічним і санітарним нормам. Через відсутність чіткої системи контролю значна кількість відходів вивозиться в невизначені та несанкціоновані місця, лісосмуги, на землі лісгосподарського призначення. Тому нагляд за додержанням положень Закону України «Про відходи» – одне з першочергових завдань органів прокуратури²⁶⁷.

Серед головних завдань цього закону – визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами, запобігання шкідливому їх впливу на здоров'я людини та навколишнє природне середовище. Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист довкілля та здоров'я людини від негативного впливу відходів. Так, підприємства, установи, організації і громадяни повинні вживати ефективних заходів щодо зменшення обсягів утворення та знешкодження, переробки, безпечного складування або захоронення виробничих, побутових, інших відходів. Складування, зберігання або розміщення відходів дозволяється лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими радами територіях у межах встановлених ними лімітів з додержанням санітарних і екологічних норм способом, що забезпечував би можливість їх подальшого господарського використання і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

Не менш важливі вимоги ставляться щодо охорони навколишнього природного середовища від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів і радіаційного забруднення. Так, місцеві ради, підприємства, установи, організації та громадяни під час здійснення своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання і недопущення перевищення встановлених рівнів акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини в населених пунктах, рекреаційних і заповідних зонах, а також у місцях масового скупчення і розмноження диких тварин.

Увагу прокурорів повинні також привертати численні факти браконьєрства (порушень правил полювання і рибальства), лісопорушень, які дедалі частіше набувають характеру злочинів.

Першочергове втручання прокурорів необхідне у випадках радіаційного забруднення (зараження) місцевості і конкретних об'єктів, поломок і аварій на атомних (ядерних) реакторах, порушення правил транспортування, зберігання і поховання радіоактивних та інших токсичних відходів²⁶⁸.

До пріоритетних завдань прокуратури в умовах сьогодення слід також віднести посилення й удосконалення нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ці органи, маючи великий обсяг прав, передусім координують природоохоронну діяльність багатьох інших організацій, громадських організацій і рухів, ухвалюють рішення чи затверджують або погоджують плани і програми з питань охорони навколишнього середовища, здійснюють державний контроль за виконанням екологічного законодавства. І від того, як місцеві представницькі і виконавчі органи реалізують свої повноваження в даній сфері, наскільки законні прийняті ними акти та рішення, залежить стан екологічної законності і правопорядку в місті, регіоні. Прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля зазначеними органами, взаємодіючи з ними, запобігають ухваленню останніми незаконних рішень з питань природокористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки²⁶⁹.

Оскільки постійний державний контроль за виконанням законів та відомчих актів у сфері охорони довкілля здійснюють природоохоронні органи, наділені функціями екологічного контролю, від активної діяльності яких багато в чому залежить дотримання цього законодавства міністерствами, відомствами, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами і громадянами, прокурори повинні всіляко сприяти активізації й удосконаленню їх діяльності. Йдеться, таким чином, про посилення впливу прокурорського нагляду на виконання законодавства у сфері охорони довкілля через органи природоохоронного контролю. Тому посилення прокурорського нагляду за додержанням вимог названого законодавства природоохоронними органами – одне з першочергових завдань прокуратури. Ця робота завжди повинна знаходитися в центрі уваги прокурорів. Як відомо, позитивні результати щодо оздоровлення навколишнього середовища можуть бути досягнуті лише тоді, коли активно, на повну силу працюватимуть всі органи, посадові й інші особи, особливо спеціально уповноважені органи контролю в галузі охорони довкілля.

Проте в діяльності прокурорів ще мають місце факти підміни контролюючих органів, взаємодія з якими належним чином не організована. У свою чергу, це не сприяє належному виконанню покладених на кожного обов'язків. Контролюючі органи не завжди оперативно реагують на факти екологічних правопорушень, при цьому не з'ясовуються обставини забруднення навколишнього середовища, визначення розмірів завданої природі і людині шкоди. Аналіз перевірок свідчить, що матеріали з контролюючих органів до прокуратури надсилаються несвоєчасно, а також не містять всієї необхідної інформації. Зі свого боку прокурори не завжди на це відповідно реагують.

Отже, не менш важливо підняти на вищий рівень відповідальність контролюючих структур за зволікання (навмисне, активне та пасивне) реального застосування норм права у відносинах екологічної безпеки, зокрема, за незабезпечення права громадян на екологічну безпеку, недотримання вимог дозволів на здійснення екологічно небезпечної діяльності, нормативів екологічної безпеки, імперативів та пріоритетів, встановлених у чинному законодавстві щодо гарантування екологічної безпеки. Йдеться, зокрема, про ситуацію, коли за порівняно розвинутої правової регламентації правовідносин у галузі екологічної безпеки, наявності досить-таки розгалуженої системи організаційних структур координаційного, організаційного, контрольного та розпорядчо-виконавчого призначення в цій сфері та юрисдикційної системи органів, уповноважених державою, разом з тим залишаються нереалізованими можливості громадян та інших правочинних суб'єктів щодо апеляцій до них як до суб'єктів контролю за додержанням вимог, норм і нормативів екологічної безпеки.

До завдань прокуратури належить також нагляд за законністю витрат коштів, виділених з державного бюджету на природоохоронні заходи. Прокурори покликані гостро реагувати на будь-які факти їх витрат не за цільовим призначенням²⁷⁰. У сучасних умовах стратегічними і тактичними заходами гармонійного розвитку виробничого і природоресурсного потенціалу визначено розв'язання проблем техногенно-екологічної безпеки шляхом здійснення перебудови техногенного середовища, технічного переозброєння виробничого комплексу на основі впровадження новітніх наукових досягнень, енерго- і ресурсозбежних технологій, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів, проведення класифікації регіонів України за рівнями техногенно-екологічного навантаження, створення

карт таких навантажень, розроблення методології визначення ступеня екологічного ризику тощо.

Оскільки оздоровлення навколишнього середовища здійснюється спільними зусиллями правоохоронних, природоохоронних та інших органів, керівників підприємств, установ і організацій, громадян, воно є загальнодержавною і загальносуспільною справою. Тому прокурорам слід удосконалювати механізм взаємодії з останніми, досягаючи координування природоохоронної діяльності, організувати єдиний фронт боротьби з екологічними правопорушеннями, максимально використовуючи при цьому можливість інших органів і громадськості в роботі із запобігання порушенням законодавства у сфері охорони довкілля. При цьому прокурорам слід спиратися на широку громадськість, проводячи роботу в умовах гласності, активно беручи участь в екологічному вихованні й освіті як посадових осіб, підприємців, так і громадян. Отже, удосконалення й активізація пропаганди законодавства про охорону довкілля – один з основних напрямків попередження екологічних правопорушень. Це завдання реалізується прокурорами як шляхом виступів перед посадовими особами, підприємцями, трудовими колективами, з бесідами і лекціями, надання консультацій, так і шляхом широкого використання засобів масової інформації – радіо, телебачення, періодичної преси.

На цей час екологічний нігілізм масово поширився. Як керівники підприємств, так і пересічні громадяни або не знають законодавства про охорону довкілля, або ж свідомо ігнорують його. Часто можна почути, що краще бути отруєним і ситим, ніж голодним у чистому навколишньому природному середовищі. Найбільше вражає, що сім'ї, діти, онуки керівників підприємств – осіб, які можуть впливати на екологічну ситуацію, – проживають частіше в зоні впливу цих підприємств – забруднювачів довкілля. Навіть такі факти не є вирішальним чинником у прийнятті управлінських рішень, які часто ігнорують екологічні вимоги. Таким чином, усією своєю багатогранною діяльністю прокурори покликані сприяти формуванню здорового екологічного світогляду як у посадових осіб, так і у громадян.

Виконання цих завдань є несумісним з підміною прокурором контролюючих органів, натомість потрібна активізація нагляду за додержанням і застосуванням ними законів, що до останнього часу було слабким місцем багатьох прокурорів.

Нині обґрунтовується доцільність створення в системі органів прокуратури нових підсистем, зокрема організації спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних та

прийняття положень про них. В Україні вже створено 32 природоохоронні прокуратури на правах міжрайонних у найбільш несприятливих регіонах. В усіх прокуратурах областей та прирівняних до них утворені підрозділи з нагляду за додержанням природоохоронного законодавства або ці функції покладено на старших помічників прокурорів областей. Практика створення зазначених прокуратур заслуговує на увагу, оскільки їх працівники більш кваліфіковано здійснюють нагляд за додержанням законодавства про охорону довкілля. Однак при цьому виникає потреба в чіткому розмежуванні компетенції територіальних і природоохоронних прокуратур. Доцільно розробити положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України. Це сприяло б усуненню дублювання в роботі територіальних і природоохоронних прокуратур під час здійснення їх повноважень та більш оперативному виявленню порушень законів у сфері охорони довкілля.

За існуючим нині порядком таке розмежування віднесене до компетенції прокурорів обласного рівня, яким підпорядковані міжрайонні природоохоронні прокуратури. Проти цього важко заперечити, оскільки прокурори цієї ланки краще знають оперативну обстановку на місцях, характер найбільш екологічних проблем. І все ж, на наш погляд, принцип такого розмежування потрібно виробити Генеральній прокуратурі України. Було б доцільно, якби на природоохоронні підрозділи обласних прокуратур було покладено безпосередній нагляд за додержанням законів про охорону довкілля контролюючими органами обласного масштабу і координацію діяльності природоохоронних, територіальних, а також інших спеціалізованих прокуратур з цих питань; а на транспортні прокуратури і прокуратури з нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах – нагляд за додержанням законів у відповідних системах. Відтак міжрайонні природоохоронні прокурори здійснювали б нагляд за додержанням природоохоронного законодавства місцевими органами контролю, а також на об'єктах, діяльність яких є особливо екологічно небезпечною. Решту питань екологічного нагляду можна було б віднести до компетенції міських і районних прокурорів. Важливі обов'язки в цьому плані покладаються на військових прокурорів, особливо у зв'язку з потребою утилізації надлишкових боєприпасів.

Питання щодо доцільності існування спеціалізованих природоохоронних прокуратур тривалий час було і залишається предметом гострих суперечок науковців і практиків.

Особливістю екологічної ситуації в будь-якій країні є наявність природних зон з яскравими особливостями, обумовленими специфікою клімату, природного ландшафту та інших ознак. Ці території не збігаються і не можуть збігатися з адміністративно-територіальними одиницями, але характеризуються спільними екологічними проблемами. Оскільки організація прокуратури, у тому числі і природоохоронні прокуратури, побудована за територіальною ознакою і прив'язана до адміністративно-територіальних одиниць, це створює досить серйозні проблеми у вирішенні проблем, викликає труднощі для здійснення скоординованих заходів.

Тому варто подумати про створення в Україні спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширювалася б на декілька регіонів. Передусім такою прокуратурою могла б стати екологічна прокуратура Дніпровського басейну (Дніпро та його найбільші притоки Десна і Прип'ять або без них). При цьому можна використати досвід Російської Федерації, де давно функціонує Волзька природоохоронна прокуратура. Створення міжобласної Карпатської природоохоронної прокуратури (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області) справило б позитивний вплив на збереження лісів від їх хижацького знищення, що триває всі останні роки.

Слід повернутися до питання про створення природоохоронних прокуратур у Сумській (де багато екологічно небезпечних підприємств) і Тернопільській (з її заповідним фондом) областях.

І останнє. Особливістю екологічних правопорушень є те, що вони, як ніякі інші, «не знають» національних кордонів, у чому наші сусіди ще раз переконалися після Чорнобильської катастрофи, а ми – після серії аварійних скидів отруйних речовин у річки басейну Дунаю з території Угорщини і Румунії. Тому надзвичайно велике значення має налагодження оперативної взаємодії у питаннях екологічної безпеки між органами прокуратури України і шістьма державами, з якими у неї є сухопутний кордон, і нашими сусідами по чорноморському басейну (Росією, Болгарією, Румунією, Грузією, Туреччиною).

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-пошукову діяльність. Відповідно до п. 3 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладається функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство²⁷¹. Відомо, що раніше оперативно-розшукова діяльність регламентувалася

секретними відомчими нормативними актами і була недоступною. Але під час «перебудови» Рада Міністрів СРСР у 1988 р. уперше відкрито затвердила Положення «Про оперативно-розшукову діяльність в органах внутрішніх справ». ²⁷² Сьогодні перелік оперативних підрозділів служб і відомств, яким надано права виконувати оперативно-розшукову діяльність, визначається Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» ²⁷³.

До них належать оперативні підрозділи Міністерства внутрішніх справ, СБУ, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, органів державної податкової служби, органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань, розвідувального органу Міністерства оборони України. Результати такої діяльності – як гласної, так і негласної – стали більш ефективно використовуватися органами дізнання та досудового слідства під час розкриття та розслідування злочинів. Тому, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, які виконують розшукові, розвідувальні та контррозвідувальні заходи, Прокуратура України відповідно до ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» ²⁷⁴ та Наказу Генерального прокурора України № 4-гн від 6 квітня 2004 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності» сприяє дотриманню законності, прав та законних інтересів громадян. Прокуратура вживає заходів для того, щоб органи дізнання та попереднього слідства:

- 1) додержувалися передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, припинення і закриття справ, а також строків провадження слідства та тримання під вартою;
- 2) при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують чи обтяжують його відповідальність;
- 3) виявляли причини скоєння злочинів і умови, які сприяли цьому, вживали заходів щодо їх усунення.

Здійснюючи зазначені повноваження в цьому напрямі, прокурор сприяє:

- 1) розкриттю злочинів;
- 2) захисту громадян, їх прав і свобод, власності, прав юридичних осіб від злочинних посягань;
- 3) виконанню вимог закону про невідворотність покарання за вчинений злочин;

- 4) тому, щоб невинна особа не була притягнута до кримінальної відповідальності;
- 5) охороні прав і законних інтересів громадян, що перебувають під слідством;
- 6) виявленню та усуненню причин, що сприяли скоєнню злочинів, та ін.

Конкретизуючи функції прокурорського нагляду, законодавець запровадив низку новацій, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини. Так, змінено процедуру санкціонування проведення оперативно-розшукових заходів, пов'язаних з тимчасовим обмеженням прав людини. Зокрема, гарантовані ст. 30 і 31 Конституції України такі права: недоторканність житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, що є невід'ємним правом особи²⁷⁵. Дозвіл на проникнення в приміщення, накладення арешту на кореспонденцію, її виїмку в поштово-телеграфних установах і зняття інформації з каналів зв'язку надається лише судом²⁷⁶.

Як уже зазначалося, повноваження прокурора з нагляду за проведенням оперативно-розшукової діяльності визначаються ст. 14 зазначеного закону²⁷⁷ та кримінально-процесуальним законодавством (ст. 25, 227–233 КПК)²⁷⁸. Слід мати на увазі, що особи, які проводять оперативно-розшукову діяльність, намагаються приховати від прокурорів деякі дані, що їм вдається добути. Тому, якщо ми хочемо, щоб конституційні права і свободи громадян не були порушені, повноваження прокурора в запобіганні порушенню закону та недопущенню надходження до суду необґрунтованих клопотань щодо заходів процесуального примусу слід поширити на сферу оперативно-розшукової діяльності, тобто в законі необхідно передбачити отримання обов'язкової згоди прокурора на направлення до суду клопотань не лише органами попереднього слідства, а й органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи. Четвертою конституційною функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян²⁷⁹. Предмет нагляду і повноваження прокурора визначені у ст. 44 Закону України «Про прокуратуру»²⁸⁰.

Предметом нагляду є додержання законності під час перебування осіб у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудових, інших установах, які виконують покарання чи заходи примусового характеру, призначені судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов утримання або відбування покарання особами в цих установах, їх прав, виконання ними своїх обов'язків.

Виконання вироків є завершальною стадією кримінального процесу, на якій відбувається реалізація вироків, що набрали чинності, а також вирішення судом питань, які виникають як при зверненні вироку до виконання, так і в ході самого його виконання. Здійснюючи зазначену функцію, прокуратура наглядає за законністю виконання судових рішень у таких установах:

- 1) ізоляторах тимчасового утримання;
- 2) слідчих ізоляторах;
- 3) в'язницях;
- 4) виправно-трудових колоніях;
- 5) виховно-трудових колоніях;
- 6) лікувально-трудових профілакторіях (у разі їх наявності);
- 7) психіатричних лікарнях.

З метою забезпечення виконання цієї функції прокурор наділяється такими повноваженнями:

- 1) відвідувати у будь-який час зазначені місця і установи, в яких засуджені відбувають покарання, примусове лікування, проводити з цими особами співбесіди, ознайомлюватися з необхідними документами;
- 2) перевіряти законність наказів, постанов, а також розпоряджень адміністрації цих установ, за наявності підстав зупиняти їх виконання, вимагати від посадових осіб пояснень з приводу порушення законодавства;
- 3) якщо прокурором буде виявлена особа, яка незаконно перебуває в місцях затримання, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру, то він негайно звільняє таку особу;
- 4) крім того, він розглядає заяви і скарги затриманих, заарештованих або засуджених, інших громадян та організацій про порушення закону, що визначає умови і порядок затримання, тримання під вартою, виконання вироку;
- 5) бере участь у судових засіданнях, в яких суддею розглядаються питання, пов'язані з виконанням вироку та ін.;
- 6) прокурор має право особисто проводити розслідування певної категорії кримінальних справ.

Виконання вироків, які набрали чинності, ухвали чи постанови суду є обов'язковими на всій території України. Проте слід зазначити, що законодавче закріплення цього положення не гарантує дотримання законів при виконанні судових рішень з кримінальних справ, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тільки прокурорський нагляд забезпечує правильне і реальне виконання законів відповідно до вимог кримінального, кримінально-процесуального і виправно-трудоного законодавства.

Закріплення за прокуратурою цієї функції зумовлене об'єктивними причинами. Здійснюючи нагляд, прокурор стежить, щоб вирoki, що набрали чинності, виконувалися відповідно до закону і своєчасно, а також за триманням засуджених та інших осіб, що перебувають в місцях застосування заходів примусового характеру, за тим, щоб забезпечувались їхні права і обов'язки.

Наведене свідчить, що виконання прокуратурою конституційної функції з нагляду за належним і своєчасним виконанням вироку сприяє ефективному виконанню кримінального покарання.

Координація прокуратурою діяльності у боротьбі зі злочинністю. Слід також звернути увагу на те, що п. 7 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12.07.2001 р.²⁸¹ внесено зміни до ст. 10, якою на законодавчому рівні закріплено за прокуратурою функцію координації діяльності по боротьбі зі злочинністю, тоді як Конституція такої функції не передбачає. Для прокуратури така функція не є новою, тому що, починаючи з моменту прийняття Закону «Про прокуратуру СРСР», тобто з 1979 р., вона як у центрі, так і на місцях забезпечувала координацію дій правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

Слід зазначити, що на практиці деякі працівники вважали, що, координуючи роботу правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, прокурор тим самим повинен організовувати таку боротьбу в цілому. На нашу думку, це велика помилка. Організувати боротьбу зі злочинністю – це прерогатива держави та її законодавчих і виконавчих органів. Саме вони повинні визначати основні напрямки боротьби зі злочинністю, а також усунення причин і умов, які її породжують. Досягається це шляхом прийняття спеціальних законів, визначення та виконання відповідних заходів, у тому числі й правоохоронними органами, що підпорядковані виконавчій владі. Прокурор лише координує

діяльність правоохоронних органів у потрібному напрямку для виконання заходів, визначених органами державної влади. Прийнятою на практиці формою координаційної діяльності є проведення прокуратурою нарад керівників правоохоронних органів, на яких визначаються основні напрями боротьби зі злочинністю в конкретному регіоні (районі, місті та ін.) та узгоджуються спільні заходи щодо попередження як загальної злочинності, так і конкретних видів злочинів, а також виявлення причин і умов, які сприяють злочинності.

Виходячи зі змісту Наказу Генерального прокурора України від 07.05.2004 р. № 10-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією»²⁸², координаційна діяльність покладена на прокурорів Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, військових прокурорів регіонів, районних, міських і прирівняних до них спеціалізованих прокуратур. На практиці в молодих прокурорів виникає питання, як слід здійснювати координацію, якщо прокурор не організовує боротьби зі злочинністю. Виходячи з власного досвіду, автор вважає, що координація діяльності правоохоронних органів здійснюється у такий спосіб:

- 1) проведення міжвідомчих нарад керівників правоохоронних органів із запрошенням для звіту чи доповіді у разі необхідності керівників інших установ;
- 2) обмін інформаційними листами з питань боротьби зі злочинністю та корупцією;
- 3) ухвалення спільного рішення із вказівкою про те, що повинні робити конкретні правоохоронні органи, виходячи з розглянутого питання. Також можуть бути підготовлені та відправлені інформаційні листи відповідній раді чи іншій установі, де спостерігається збільшення злочинності;
- 4) спільний виїзд у конкретний регіон для відпрацювання всіма правоохоронними органами заходів боротьби із загальною злочинністю, а також з окремим її видами. Результати розглядаються на нараді місцевої ради відповідного рівня, яка зобов'язана організувати боротьбу зі злочинністю;
- 5) за умови позитивних наслідків зазначеної роботи і з метою усунення причин і умов, які сприяли скоєнню злочинів, на координаційній нараді готується проект листа про позитивний досвід роботи конкретних правоохоронних органів, який надсилається головою відповідної ради на місця для запровадження в життя;
- 6) для розслідування резонансних справ, у тому числі справ про хабарництво, створюються спільні оперативно-слідчі групи;

- 7) з метою підвищення кваліфікації своїх працівників координаційна нарада може передбачити проведення спільних семінарів або конференцій.

Можуть застосовуватися інші форми координаційної діяльності, але вони визначаються в кожному випадку окремо, залежно від характеру питання. Як правило, такі наради проводить прокурор. Рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосували керівники правоохоронних органів, які повинні виконувати це рішення. Генеральний прокурор України бере участь в організації нарад координаційного комітету по боротьбі зі злочинністю і корупцією при Президентові України.

9.4. Форми та методи діяльності Прокуратури України

Значна кількість функцій, притаманних Прокуратурі України, зумовлює їх практичну реалізацію в різних формах і за допомогою різних методів. Проблема визначення і співвідношення функцій, форм і методів діяльності прокуратури приділяли увагу багато дослідників, зокрема такі, як Л. Давиденко, В. Долежан, М. Косюга, О. Михайленко, В. Рябцев, О. Смирнов, М. Якимчук та ін. Проте, як правило, найбільш ретельно ними досліджувались саме функції прокуратури. Водночас формам і методам ними відводилося незначне місце.

Слід зауважити, що розмежування функцій, форм і методів діяльності прокуратури є досить складним завданням, оскільки функції прокуратури закріплені законодавчо і є конкретними, на відміну, наприклад, від функцій державного управління, що описуються на узагальненому науковому рівні, адже конкретних функцій державного управління законодавством не визначено. Тому при характеристиці функцій інституту наглядно важко уникнути використання для їх описання форм і методів діяльності прокуратури. Але в будь-якому випадку дослідження різноманітних видів діяльності прокуратури не може обійтися без звернення до категорій «форма» і «метод», тим більше, що стосовно діяльності прокуратури, її функції є досить стабільними, а форма і методи можуть змінюватися залежно від конкретних реальних обставин, які виникають в процесі практичної діяльності...

Проблема форм і методів діяльності прокуратури певною мірою методологічна, адже, намагаючись проаналізувати ці категорії, автори майже не звертають уваги на те, що вони не мають визначення.

Так, автори збірника «Развитие теории и практики уголовного судопроизводства в свете нового законодательства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР и адвокатуры СССР» свого часу пропонували аналіз категорії «форми і методи діяльності органів прокуратури», проте, аналізуючи проблеми функцій і повноважень, вони намагалися уникати характеристики відповідних категорій²⁸³. Інші ж, навіть намагаючись неповною мірою проаналізувати категорію форм і методів, насправді не роблять цього²⁸⁴.

Саме тому, на нашу думку, ще до початку детального аналізу форм і методів діяльності прокуратури слід зупинитися на методологічній характеристиці цих категорій.

Як уже зазначалося, методологічні проблеми форми діяльності прокуратури не розглядаються. Саме тому, на нашу думку, В. Власов припускається суттєвої помилки, вважаючи, що будь-яка неправова форма є противозаконною.

Для усунення подібних помилок ми і намагаємось проаналізувати методологічні проблеми категорій «форма» і «метод» діяльності прокуратури. На нашу думку, правова форма реалізації функцій прокуратури – це її правова діяльність. Такою діяльністю може бути нормотворчість і застосування права органами прокуратури.

Нормотворчість – це організаційно оформлена, процедурна діяльність органів прокуратури зі створення норм права або визнання правовими вже сформовані правила поведінки.

Так, у п. 7 ст. 15 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» зазначається: «Генеральний прокурор України відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції». Це положення, по суті, надає Генеральному прокурору України можливість правотворчої діяльності.

Саме реалізуючи цю можливість, Генеральний прокурор України 30 березня 2004 р. видав нормативний Наказ № 3-гн «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ»²⁸⁵. Зазначений наказ покладає певні обов'язки на відповідні підрозділи Прокуратури України.

Крім того, як вважають деякі дослідники, у тому числі й автори посібника, Генеральному прокурору України слід надати права законодавчої ініціативи, адже неприпустимо, щоб «...прокуратура України, маючи у своєму розпорядженні достовірну об'ємну інформацію про стан законності й правопорядку в державі, знаючи прогалини законодавчої техніки і правозастосовчої

практики, маючи висококваліфікованих слідчо-прокурорських працівників, великий досвід з підготовки й розроблення законопроектів та інших нормативно-правових актів, не могла брати участь в законодавчій діяльності»²⁸⁶.

Щодо застосування права, то це здійснювана органами прокуратури або їх посадовими особами організаційно-правова діяльність, результатом якої є встановлення піднормативних, формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів.

Одним із варіантів реалізації права органами прокуратури є наглядові повноваження, передбачені в п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України²⁸⁷. У процесі їх реалізації прокурор здійснює також і правозастосовну діяльність, зокрема при виявленні порушень закону він або його заступник у межах своєї компетенції здійснюють свою діяльність в таких формах:

- 1) опротестовують акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;
- 2) вносять подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень;
- 3) порушують в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передають матеріали на розгляд громадських організацій;
- 4) дають приписи про усунення очевидних порушень закону;
- 5) вносять подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;
- 6) звертаються до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Однією з основних форм діяльності прокуратури є опротестування незаконних правових актів або звернення з аналогічного приводу із заявами до суду. Це здійснюється з метою коригування результатів нормотворчої діяльності органів влади і їх посадових осіб. Слід зазначити, що прокурори досить широко використовують цю форму діяльності, адже найважливішим напрямком прокурорського нагляду є нагляд за законністю правових актів. До предмета нагляду входять законність і обґрунтованість

правових актів міністерств, державних комітетів, служб, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, а також їх посадових осіб.

Основою встановленої вимоги про необхідність відповідності законам, що видаються названими органами, є закріплений у Конституції України принцип верховенства права. Правові акти зазначених органів і їх посадових осіб мають підзаконний характер. Вони видаються з метою реалізації законів і у своїй основі мають закріплені в законі положення. Будь-яке відхилення від тексту закону може призвести до викривлення його змісту, до негативних, багато в чому непередбачуваних наслідків. Тому держава зацікавлена в тому, щоб підзаконні акти видавалися в точній відповідності до вимог, передбачених у законі. Нагляд за відповідністю правових актів закону є одним з основних завдань прокуратури, до вирішення якого прокурори повинні підходити відповідально і професійно.

Невідповідність закону правових актів, про які йдеться, може виявлятися по-різному. Зокрема, це, може бути:

- відсутність передбачених у законі фактичних обставин, що є підставою для видання відповідних правових актів;
- видання правового акта на виконання скасованого закону або закону, що втратив силу;
- довільне тлумачення положень закону, що зумовило прийняття правового акта, який йому суперечить;
- навмисне перекручування змісту закону у виданому правовому акті;
- неправильний вибір закону, покладеного в основу вирішення розглянутих у правовому акті питань;
- недотримання правил, термінів, форми і процедури видання актів.

Причинами невідповідності правових актів закону можуть бути: незнання закону; ігнорування вимог закону; відсутність належної юридичної підготовки і культури в розробників правових актів і посадових осіб, від яких залежить видання правового акта; прагнення останніх до одержання незаконних пільг, досягнення інших корисних цілей.

Протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищого органу. У такому ж порядку вриноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи²⁸⁸.

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність до закону, а також припинення

незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. При цьому протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою в десятиденний строк після його надходження²⁸⁹. Про результати розгляду протесту в цей самий строк повідомляється прокурор. У той самий час у разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів²⁹⁰ з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Така заява зупиняє дію правового акта.

Правом внесення протесту наділені тільки прокурор і його заступник, а опротестування актів здійснюється в межах компетенції прокурорів відповідних рівнів. Правові акти міністерств і відомств можуть бути опротестовані тільки Генеральним прокурором України та його заступниками. Прокурор вищого рівня має право діяти в межах компетенції прокурорів нижчого рівня і виносити протести на правові акти органів не тільки свого рівня, а й тих, що стоять на рівень нижче.

У тих випадках коли прокурор виявляє незаконні акти органів, посадових осіб, нагляд за законністю діяльності яких здійснює прокурор вищого рівня, він повинен підготувати проект протесту і представити його у вищу ланку прокурорської системи.

Протест вноситься в органи або посадовій особі, що видала незаконний або необґрунтований правовий акт. Прокурор має право винести протест у вищий орган або вищій посадовій особі. Якщо, на думку прокурора, втручання вищого органу або посадової особи не потрібне, протест вноситься в орган або посадовій особі, що видала незаконний правовий акт. У вищий орган доцільно виносити протест у тих випадках, коли є підстави розраховувати на його більш об'єктивне порівняно з органом, що видав правовий акт, ставлення до протесту, а також у разі наявності даних про те, що аналогічні порушення можуть мати місце в практиці інших органів системи. У вищий орган вноситься протест і в тих випадках, коли підпорядкованим органом відхилений перший протест прокурора.

Правові акти Уряду та інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, які суперечать Конституції та законам України, а також законам Автономної Республіки Крим, що прийняті в межах її компетенції, можуть бути опротестовані прокурором Автономної Республіки Крим. Протест вноситься

до того органу, який видав незаконний акт, а в разі відхилення протесту прокурор Автономної Республіки Крим або його заступники звертаються із заявою до Апеляційного суду Автономної Республіки Крим у порядку, передбаченому законодавством про скасування незаконного правового акта.

Прокурор Автономної Республіки Крим може звернутися до Верховної Ради Автономної Республіки Крим з поданням про невідповідність Конституції та законам України правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, її Президії та інших органів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Крім того, прокурор Автономної Республіки Крим може вносити подання до Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, що потребують тлумачення закону.

Наступною формою діяльності прокуратури є письмовий припис про усунення порушень закону, що вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення²⁹¹. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуте. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору, при цьому орган чи посадова особа можуть оскаржити припис вищому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду.

Наступною процесуальною формою діяльності прокуратури може бути подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду²⁹². Не пізніше місячного терміну слід вжити відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про результати повідомити прокурору. Колегіальний орган, якому внесено подання, повідомляє про засідання прокурора, який вправі особисто взяти участь у ньому.

При порушенні закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону можуть застосовувати чергову форму діяльності, а саме: виносити мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про

порушення кримінальної справи. Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлене законом.

У протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушене, у чому полягає порушення та яких заходів і в який строк посадова особа або орган повинні вжити для його усунення.

Важливою функцією прокуратури відповідно до п. 4 ст. 121 Конституції України є нагляд за додержанням законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудових, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержанням встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами в цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків²⁹³. Під час здійснення такого нагляду прокурори використовують такі форми: у будь-який час відвідують місце тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування і перевиховання, опитують осіб, які там перебувають, знайомляться з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру. Крім того, прокурори перевіряють законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих установ, зупиняють виконання таких актів, опротестовують або скасовують їх у разі невідповідності законодавству, вимагають від посадових осіб пояснень з приводу допущених порушень.

Якщо за результатами нагляду буде з'ясовано, що особа незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру, прокурор негайно звільняє її. Постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Ще однією вагомою функцією прокуратури, як уже зазначалося, є представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Таке представництво виявляється у формах здійснення прокурорами від імені держави процесуальних та інших

дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Підставою представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження; інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. У зв'язку з цим представництво здійснюється в таких формах:

- звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;
- участь у розгляді судами справ;
- внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

З метою вирішення питання наявності підстав для внесення касаційного подання у справі, розглянутій без участі прокурора, прокурор має право знайомитися з матеріалами справи в суді, робити витяги з неї, отримувати копії документів, що знаходяться в справі. Прокурор самостійно визначає підстави для представництва в судах, форму його здійснення і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства, у порядку, передбаченому процесуальним законом.

У процесі реалізації такої функції, як підтримання державного обвинувачення в суді, прокурор, який бере участь у розгляді кримінальних справ, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та винесенню судових рішень, що ґрунтуються на законі. На виконання цієї функції прокурор може вступити в справу в будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства, і зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів для усунення порушень закону, незалежно від того, хто їх допустив. Прокурор має рівні права з іншими учасниками судового засідання.

Прокурор бере участь у судовому розгляді кримінальних справ залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки діяння. Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у

дослідженні доказів, подає суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону і об'єктивною оцінкою доказів, зібраних за справою. У разі коли при розгляді справи прокурор дійде висновку, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення підсудного, він зобов'язаний відмовитись від обвинувачення.

Під час судового розгляду до закінчення судового слідства прокурор вправі змінити обвинувачення, пред'явлене особі.

Право внесення апеляційного, касаційного і окремого подання на вироки, рішення, ухвали і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні і окремі подання тільки у справах, у розгляді яких вони брали участь. Апеляційне, касаційне і окреме подання на вирок, рішення, ухвалу і постанову суду можуть бути доповнені або змінені прокурором, який їх вніс, а також прокурором вищого рівня до початку розгляду справи судом.

Щодо організаційної діяльності, то вона також передбачена чинним законодавством. Так, ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» передбачає участь працівників прокуратури в засіданнях органів державної влади та управління, ст. 10 – координацію діяльності по боротьбі зі злочинністю, а ст. 12 – роботу із заявами та скаргами громадян. Зупинимось більш детально на цих видах діяльності.

Щодо діяльності прокуратури згідно зі ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», то нею передбачається участь працівників прокуратури (маються на увазі Генеральний прокурор України та інші прокурори) у засіданнях органів державної влади і управління. Відповідно до цієї статті Генеральний прокурор України, його заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, Кабінету Міністрів України, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, їх заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, колегій міністерств, комітетів і відомств Автономної Республіки Крим, а також місцевих рад, їх виконавчих комітетів, комісій, інших органів управління. Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські, транспортні та інші прирівняні до

них прокурори, заступники і помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях рад відповідного рівня, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Крім цього, Генеральний прокурор України бере участь у засіданнях Пленуму Верховного Суду України та Пленумів вищих спеціалізованих судів, а також має право вносити на розгляд Пленуму Верховного Суду України подання щодо роз'яснень судам питань застосування законів при розгляді кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення.

У рамках реалізації функції координації діяльності по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних силах України та інших правоохоронних органів Генеральний прокурор України згідно зі ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» скликає координаційні наради, організовує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію, а також бере участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президентові України.

Важливу роль в галузі нагляду за законністю правових актів відіграють прокурорські перевірки. Звичайно, органи прокуратури приступають до перевірки тільки в разі наявності двох обов'язкових умов: надходження інформації про порушення законів і впевненості в тому, що відповідні питання не належать до компетенції інших органів влади і для усунення правопорушень потрібне вжиття заходів безпосередньо прокурором.

Встановивши незаконність правових актів, виданих органами влади і їх посадовими особами, прокурор визначає порядок реагування на ці порушення.

Однією з найпоширеніших форм діяльності прокуратури є робота зі зверненнями громадян. Згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру» (ст. 12) та Наказом Генерального прокурора України № 5-гн від 9 квітня 2004 р. «Про введення в дію Інструкції про порядок розгляду і вирішення завдань та особистого прийому громадян в органах прокуратури України» прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Особливість даного виду діяльності полягає в тому, що вона ініціюється громадянами, які не згодні з тими чи іншими діями посадових осіб і органів влади. Ця діяльність має кілька стадій. На першій з них визначається відношення порушених

заявником питань до компетенції органів прокуратури й відбір тих звернень, розгляд яких віднесено до відання інших органів. Друга стадія – розгляд прокурором заяв і скарг з ухваленням необхідних організаційних рішень.

Прокурор може приймати до розгляду будь-які скарги, що містять відомості про порушення закону, у тому числі й звернення з питань, підвідомчих суду, у разі необхідності захисту суспільного інтересу або прав найменш соціально захищених осіб. При цьому прокурор зобов'язаний прийняти за зверненням одне з таких рішень:

- щодо скарги у встановлений законом термін у разі наявності підстав, використовуючи в повному обсязі повноваження, поставити у встановленому порядку питання про відновлення порушених прав заявника; у разі відмови громадянину в задоволенні його вимог дати аргументовану відповідь з посиланням на норми закону і конкретні докази;
- направити звернення для перевірки і вирішення в інший орган за підвідомчістю;
- роз'яснити заявнику (якщо порушене питання непідвідомче прокуратурі) порядок захисту його прав і свобод, наприклад, шляхом звернення до комісії з трудових спорів, у вищій орган або до посадової особи вищого рівня, коли потрібно безпосереднє звернення і ніщо не заважає заявникові зробити це самостійно.

Нині відомча регламентація передбачає такі підстави залишення звернень громадян без розгляду:

- 1) коли в повторних скаргах не міститься нових доказів, а з усіх попередніх проводились об'єктивні і повні перевірки і були дані відповіді повноважними особами;
- 2) якщо у зверненнях відсутні відомості про особу заявника;
- 3) якщо зміст звернення позбавлений логіки;
- 4) якщо звернення містить вирази, що ображають честь і достоинство інших осіб, а також нецензурні вирази.

Здійснюючи нагляд за практикою реалізації прав і свобод людини і громадянина, прокурор використовує не тільки письмові звернення, що надходять до нього безпосередньо. Він зобов'язаний також аналізувати і систематизувати інформацію з інших, в основному відкритих джерел.

Перевірки прокурора спрямовані на припинення правопорушень, допущених щодо громадян. У тих випадках, коли порушення прав громадян вже усунуті, однак вони через однотипність набули поширення, завдання прокурора – попередити за

допомогою ініціативної перевірки повторення неправомірних дій з боку конкретних посадових осіб, органів виконавчої влади.

Неоціненну роль в організації цілеспрямованої роботи з попередження правопорушень відіграє судова статистика, яка відбиває очевидні, підтверджені судовими рішеннями порушення прав і свобод громадян.

Виходячи з наведеного, правові форми прокурорської діяльності можна умовно поділити на загальні (для будь-яких функцій або групи функцій) та спеціальні (для окремих функцій діяльності прокуратури). Так, до загальних, або універсальних, форм можна віднести постанови про порушення провадження, про порушення кримінальної справи тощо, які є наслідком перевірки і, по суті, реагуванням прокурора на порушення закону.

Подання та припис про усунення порушень закону характерні для здійснення функції загального нагляду та інших функцій, пов'язаних із необхідністю вживання заходів для усунення виявлених порушень закону та їх негайного припинення.

Позов або заява до суду є спеціальною формою реагування на факти завдання шкоди, допущених порушень закону. Застосування цієї правової (процесуальної) форми можливе в процесі здійснення як загального нагляду, так і інших функцій прокурорського нагляду.

Специфічною формою є давання вказівок прокурором при здійсненні нагляду за законністю проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання, слідства, законності утримання осіб, позбавлених волі. У цій сфері прокурорської діяльності також специфічними є процесуальні форми здійснення прокурором нагляду за додержанням законів при провадженні досудового слідства: санкція, узгодження, затвердження постанов слідчого та обвинувального висновку.

Для функції підтримання обвинувачення в суді КПК України передбачає письмові (наприклад, письмові клопотання прокурора, постанова про зміну або відмову від обвинувачення) або усні форми, такі, як обвинувальна промова в суді, висловлення думки прокурора, заявлення клопотання.

Отже, можна дійти висновку, що процесуальний зміст і обсяг форм діяльності прокурора зумовлені характером функцій та завданнями прокурорської діяльності. А тому зв'язок між функціями та формами діяльності органів прокуратури є нерозривним і міцним.

На відміну від контролюючих органів системи виконавчої влади, що використовують у практичній діяльності метод

суцільних перевірок, органи прокуратури приступають до перевірки тільки у разі наявності двох обов'язкових умов – надходження інформації про порушення законів і переконаності в тому, що відповідні питання не належать до компетенції інших органів влади і для усунення правопорушень потрібне вжиття заходів безпосередньо прокурором.

Методологічні проблеми дослідження методів діяльності прокуратури майже не розкриті. Так, В. Власов з приводу методів діяльності прокуратури зазначав: «Методи як прийоми, способи та шляхи використання форм прокурорського нагляду розробляються передовою практикою й наукою, на відміну від форм вони є численними і не зовсім обов'язковими... Але в основному вони є специфічними, рухомими, гнучкими, мають можливість пристосовуватись до місцевих умов, відмінностей і навіть конкретних ситуацій. Якщо конкретні форми нагляду є стійкими або змінюються як застарілі чи то неефективні лише законодавцем, то методи удосконалюються, безперервно розвиваються»²⁹⁴.

Як бачимо, зазначені положення орієнтують нас не стільки на загальнотеоретичні методи, скільки на конкретні засоби, що використовуються прокуратурою при виконанні своїх функцій. Саме тому для усунення методологічної плутанини слід мати на увазі, що методи діяльності прокуратури – це ті прийоми та способи, за допомогою яких прокуратура реалізує свої завдання і функції.

Як відомо, Прокуратура України реалізує, насамперед, правоохоронну функцію держави. Тому у своїй діяльності вона спирається на три основні методи – переконання, стимулювання і державний примус.

Переконання – це метод активного впливу на волю і свідомість людей ідейно-моральними засобами для формування у них поглядів, заснованих на глибокому розумінні сутності прокуратури, її цілей і функцій. Цей метод в основному застосовується у внутрішньо-організаційній діяльності.

Хоча переконання як метод діяльності прокуратури не досить поширений, проте не слід його відкидати. Аналізуючи п. 4 ст. 15, в якому зазначено, що «Генеральний прокурор України призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим», ми бачимо, що для призначення прокурора АРК Генеральний прокурор України повинен використовувати саме метод переконання. Він повинен переконати Верховну Раду автономії в тому, що той чи інший прокурор є гідним цієї посади.

Переконання можна визначати і як роз'яснення змісту і можливих наслідків неправомірних дій. Цей метод попередження застосовується при реалізації прокуратурою будь-якої функції і має переваги порівняно з примусом як більш гуманний і найбільш демократичний засіб забезпечення додержання законів у правовій державі. Можливо, слід звернутися до минулого досвіду і законодавчо закріпити таку форму прокурорської діяльності, як письмове попередження про неприпустимість порушення закону.

Стимулювання – це метод активного впливу на волю і свідомість суб'єкта права за допомогою матеріальних чи моральних чинників з метою змусити його діяти в інтересах держави.

Про метод насамперед йдеться в розділі IV Закону України «Про прокуратуру». Так, ст. 48 зазначеного Закону передбачає такі моральні стимули, як присвоєння почесних знаків «Почесний працівник прокуратури України». Ст. 47 встановлює певні класні чини органів прокуратури, а ст. 49 характеризує матеріальне та соціальне забезпечення працівників прокуратури залежно від класних чинів.

Хоча переконання і стимулювання, на наш погляд, і застосовуються в прокуратурі, домінуючим методом її діяльності є все ж таки державний *примус*, – насильницький (насамперед психологічний) вплив органів і посадових осіб прокуратури на суб'єкта з метою примусити його діяти в інтересах держави.

Прикладом державного примусу, який реалізує прокуратура, є частина IV п. 2.10 Наказу Генерального прокурора України № 5 від 28 жовтня 02, який визначає таке: «У випадках суттєвого порушення норм кримінального чи кримінально-процесуального законодавства, яке зумовило виправдання підсудного чи закриття справи, вживати заходів реагування щодо посадових осіб, винних у незаконному притягненні громадян до кримінальної відповідальності або невжитті заходів до усунення порушень закону щодо них». Як бачимо, тут прокуратура застосовує державний примус до тих, хто намагається для «галочки» сфальсифікувати певні кримінальні справи.

Однак відомо, що державний примус є правовим і неправовим.

Правовий примус – це державний примус, вид і міра якого визначені правовими нормами і який застосовується в процесуальних формах, а неправовий примус є державним свавіллям.

Правовий примус – це передбачені ст. 20–24 Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурорів щодо нагляду за додержанням законів, які реалізуються за допомогою протестів (ст. 21), припису (ст. 22), подання (ст. 23) чи постанови (ст. 24).

Крім того, правовий примус органів прокуратури закріплений у процесуальних актах.

Як приклад можна навести застосування методу правового примусу, що впливає з принципу всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин справи, закріпленого ст. 22 Кримінально-процесуального кодексу України. Повнота, всебічність і об'єктивність розслідування є єдиним кримінально-процесуальним принципом, що складається з трьох елементів.

Повнота – це необхідність встановлення при розслідуванні не лише факту протиправного діяння та особи, що його скоїла, а й усіх інших обставин, що є предметом доказування за кримінальною справою.

Всебічність – це обов'язок слідчого висунути і детально перевірити версії про характер протиправного діяння, обставини та осіб, що його скоїли. Перевірці підлягають саме всі версії, адже, як зазначено у ч. II ст. 67 КПК України, ніякі докази для слідчого не мають заздальгідь встановленої сили.

Об'єктивність розслідування означає неупередженість слідчого в дослідженні обставин справи та оцінці зібраних доказів, його прагнення дослідити обставини скоєного злочину відповідно до об'єктивної реальності.

Виникає питання: хто і як повинен забезпечити неухильність дотримання повноти, всебічності та об'єктивності дослідження обставин кожної кримінальної справи? Звичайно, це повинен здійснювати і слідчий, і орган дізнання, проте досить часто бувають випадки, коли для «галочки» правоохоронці намагаються притягти до кримінальної відповідальності невинну людину. Ось тут і виникає проблема забезпечення засобами прокурорського нагляду повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин кожної справи.

Усвідомлення ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» і відповідних норм кримінально-процесуального законодавства переконує нас, що прокурор зобов'язаний, уповноважений і може виконати це завдання, адже з огляду на п. 2 цієї статті, ми бачимо, що прокурор вживає заходів для того, щоб органи дізнання і попереднього слідства при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясовували обставини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують чи обтяжують його відповідальність.

Отже, повноваження прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законності при розслідуванні злочинів мають

владно-розпорядчий, примусовий характер, адже згідно зі ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» вказівки прокурора, його заступників, які даються відповідно до кримінально-процесуального законодавства органам, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування є обов'язковими для цих органів. Як бачимо, у даному випадку органи прокуратури застосовують саме метод правового примусу.

Слід зазначити, що форми і методи діяльності прокуратури в науці про прокурорський нагляд ще недостатньо вивчені і розкриті, а тому вимагають більш ґрунтовного дослідження.

Підсумовуючи викладене в цьому розділі, можна констатувати:

1. За порівняно короткий період існування незалежної України питання про місце і роль прокуратури в системі державних органів в законодавчих актах і законопроектах вирішувалось суперечливо і непослідовно.

Незважаючи на неповноту проведеного дослідження, автори частково поділяють точку зору М.В. Косюти: якщо прокуратуру буде віднесено до самостійної гілки державної влади, вона збереже своє неповторне обличчя, тому що наділена такими функціями, які є невластивими для інших державних структур. Це стосується як монофункціональних прокуратур, на які покладено лише кримінальне переслідування, так і багатофункціональних.

По-друге, незалежно від ступеня інтеграції прокуратури до інших державних структур, вона завжди зберігає певний рівень організаційної відокремленості і автономії при реалізації своїх функцій.

По-третє, право віднесення прокуратури до якоїсь із традиційних гілок влади, як правило, характеризується не важливими концептуальними міркуваннями чи практичною доцільністю, а, скоріше, догматичним сприйняттям принципу поділу влади і прагненням «розкласти усі державні органи начебто по поштовим скринькам»²⁹⁵. Тут слід прислухатись до В. Тація та Ю. Грошевого, які вважають, що поєднання функцій нагляду за додержанням законів, елементів конституційного нагляду та участі у вдосконаленні законодавства надає діяльності прокуратури особливо самостійного характеру державної влади, яка діє на підставі властивих цьому органу принципів та повноважень²⁹⁶. Таким чином, як і нині, Прокуратура України об'єктивно повинна бути самостійною гілкою державної влади.

2. Формування та подальші зміни організаційної структури органів прокуратури здійснювалися, як правило, під впливом політичних рішень. Основним принципом формування органів прокуратури в Україні є відповідність їх організаційної структури прийнятому в державі адміністративно-територіальному поділу.

Правове забезпечення діяльності й організації структури органів прокуратури здійснюються на підставі норм Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативних актів, у тому числі указів Президента України та наказів Генерального прокурора України. Прокуратура до цього часу становить єдину централізовану систему, яка від імені держави здійснює нагляд за додержанням чинних на її території законів, очолюється Генеральним прокурором України з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим.

Кризові явища в суспільстві спричинили проблеми, пов'язані з добром, підготовкою та вихованням кадрів органів прокуратури, призвели до відтоку кваліфікованих кадрів до інших державних і комерційних структур. Тому зазначені негативні явища висувають на передній план питання вдосконалення роботи з кадрами органів прокуратури, наукового обґрунтування кадрових рішень керівників прокуратури.

3. Як уже зазначалося, Конституція України детально не регламентує діяльність прокуратури, тому ст. 123 зазначає, що організація і діяльність органів Прокуратури України визначаються законом²⁹⁷. З огляду на завдання, що стоять перед Прокуратурою України, її роль в утвердженні єдиної законності, досвід роботи, досягнення останнього десятиліття, ми вважаємо, що виникла нагальна необхідність при проведенні політичної реформи внести зміни до Конституції України.

По-перше, слід доповнити ч. 1 ст. 93 Конституції України положенням, яке надасть права законодавчої ініціативи Генеральному прокурору України.

По-друге, ст. 122 Конституції України необхідно викласти в такій редакції: «Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України».

Вважаємо, не варто залучати Вищу раду юстиції до процедури призначення Генерального прокурора, що пропонують зробити і автори концепції реформування прокуратури України.

По-третє, ст. 123 Конституції України слід сформулювати таким чином: «Законодавчим актом, що досить детально регламентує організацію і діяльність прокуратури України, є Закон України «Про прокуратуру».

Цей закон має закріпити основні принципи організації і діяльності прокуратури, як це зроблено в діючому Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. з подальшими змінами і доповненнями²⁹⁸. Прокурору повинна бути гарантована незалежність при здійсненні своїх функціональних обов'язків від будь-яких органів державної влади, політичних партій, посадових, а також інших осіб. Вимоги прокурора повинні бути обов'язковими до виконання всіма органами, підприємствами, установами, громадянами. У разі незгоди з ними ці вимоги можуть бути оскаржені до суду.

По-четверте, необхідно передбачити у VII розділі Конституції України положення, відповідно до яких Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокурору України, але на його звільнення також потрібна буде згода Президента України.

Перехідні положення, передбачені розділом XV Конституції України, продовжують діяти, і, незважаючи на те що п'ятирічний строк закінчився, прокуратура здійснює наглядові функції. Це свідчить про те, що дія зазначеного Закону зумовлена як конституційними вимогами, так і реаліями політичного, правового і соціально-економічного життя держави.

Тому вважаємо, що при проведенні політичної реформи слід зберегти за прокуратурою наглядову функцію і в майбутньому.

Примітки

¹ Хрестоматія з історії держави і права України. – К., 1997. – Т. 2. – С. 686.

² Там само. – С. 689.

³ Кони А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. – М., 1968. – Т. 5. – С. 21.

⁴ Прокуратура в правовом государстве / Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ. – М., 1997. – С. 9.

⁵ Шемшученко Ю.С. Конституція незалежної України: Навч. посіб. – К., 2000. – С. 299.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 794.

⁷ Там само. – 1995. – № 11. – Ст. 71.

⁸ Там само. – 1995. – № 34. – Ст. 26.

⁹ Давиденко Л.М. Ціль, завдання і функції прокуратури. – Х., 1992. – С. 1–3.

- ¹⁰ Руденко Н. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 96.
- ¹¹ Якимчук М. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 55.
- ¹² Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса, 2002. – С. 13–28.
- ¹³ Давиденко Л., Суботін Є., Черв'якова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23.
- ¹⁴ Шемшученко Ю. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. Генеральна прокуратура України: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 15–19.
- ¹⁵ Тацій В. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України / Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. Генеральна прокуратура України: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 20–22.
- ¹⁶ Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 17–41.
- ¹⁷ Якимчук М. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – С. 56.
- ¹⁸ Сухарев О. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. – М., 1994. – № 5. – С. 3–34.
- ¹⁹ Кони А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. – Т. 5. – С. 8–21.
- ²⁰ Комментарий к Федеральному Закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Под ред. Ю. Скуратова. – М., 1997.
- ²¹ Національна програма боротьби з корупцією. Затверджена Указом Президента України № 319 від 10.04.1997.
- ²² Конституція України. – К., 1996. – С. 4.
- ²³ Рабінович П. Основи загальної теорії права і держави: Навч. посібник. – К., 1995. – С. 30.
- ²⁴ Шишкін В. Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні // Право України. – 1992. – № 1. – С. 5–7.
- ²⁵ Погорілко В., Малишко М. Правова система України – стан та перспективи розвитку // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.; Костицький М. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні // Суди в Україні. – К., 1999. – С. 5–12.
- ²⁶ Проблемы правового регулирования организации и деятельности прокуратуры в Содружестве независимых государств: Материалы совместного заседания Совета по рассмотрению вопросов теорет.

- характера и Координального бюро проблем законности и прокурор. надзора // Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью. – № 136. – М., 1992. – С. 6.; Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади? // Право України. – 1995. – № 8. – С. 25–27.
- ²⁷ Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає // Юридичний вісник України. – 2002. – № 48. – С. 8–12.
- ²⁸ Грошевий Ю., Марочкін І. та ін. Організація судових та правоохоронних органів. – Х., 2000. – С. 212.
- ²⁹ Рохлин В. К вопросу о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): Науч. сб. НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 1997. – С. 63–69.
- ³⁰ Скуратов Ю. О концепции реформирования прокуратуры Российской Федерации на переходный период // Науч. инф. по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1994. – № 146. – С. 3–15.
- ³¹ Шалумов М. Прокуратура в государственном механизме России. Материалы научной конференции к празднованию 275-летия Российской прокуратуры. – М., 1997. – С. 228–236.
- ³² Бессарабов В. Прокуратура в системе контроля Российской Федерации: Автореферат дис... д-ра юрид. наук. – М., 2001. – С. 46.
- ³³ Лисенков С., Боршуляк І. Місце прокуратури в системі поділу державної влади і його вплив на забезпечення прав людини і громадянина України // Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні: Науковий зб. – К., 2000. – С. 37–42.
- ³⁴ Скворцов К. Круглый стол «Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры» // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 3–34.
- ³⁵ Дегтярева Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 24.
- ³⁶ Костенко Н. Прокуратура в системе разделения властей Российской Федерации: Сб. научн. тр. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. – М., 1994. – С. 101–109.
- ³⁷ Бандасарян А. Государственно-правовой статус прокуратуры в республике Армения: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 18.
- ³⁸ Шемшученко Ю. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. Генеральна прокуратура України: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 15–19.

- ³⁹ Звирбуль В. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 53–59.
- ⁴⁰ Ворсінов Г. Проблеми розвитку прокуратури в Україні в умовах становлення демократичної правової держави: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 4–15.
- ⁴¹ Потєбєнко М. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти проблеми: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – К., 2001. – С. 80–82.
- ⁴² Туякбаєв Ж. Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Республики Казахстан: Проблемы государственно-правовых реформ в странах Содружества независимых государств // Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью. – М., 1994. – № 148. – С. 4–18.
- ⁴³ Погорілко В. Конституційне право України. – К., 1999. – С. 731.
- ⁴⁴ Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України // Право України. – 1998. – № 5. – С. 37–39.
- ⁴⁵ Глаговський В., Руденко М. Становлення та розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.
- ⁴⁶ Кривобок В. Діяльність прокурора по забезпеченню відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної злочином: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Х., 1997. – С. 19.
- ⁴⁷ Полянський Ю. Проект Конституції України про прокурорський нагляд // Юридичний вісник. – 1996. – № 1. – С. 91–92.
- ⁴⁸ Курило М. Нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Х., 1997. – С. 18.
- ⁴⁹ Ведерников Н. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры: «Круглый стол» // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 3–34.
- ⁵⁰ Шульженко Ю. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации. – М., 1999. – С. 42.
- ⁵¹ Червякова Е. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности): Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Х., 1992. – С. 26.
- ⁵² Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 20–21.
- ⁵³ Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. Генеральна прокуратура України: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 21.
- ⁵⁴ Серєда Г. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – С. 18.

- ⁵⁵ Сташис В. Завдання нового етапу судової реформи // Судова реформа в Україні. – К., 2002. – С. 5–8; Грошевий Ю. Судова реформа в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. – Там само. – С. 9–12.
- ⁵⁶ Селіванов А. Правові проблеми реалізації судової влади в адміністративному судочинстві України // Судова реформа в Україні. – К., 2002. – С. 3–81.
- ⁵⁷ Кримінально-процесуальний кодекс України. – Х., 2001. – С. 300–334.
- ⁵⁸ Селіванов А. Організація судової влади в Україні (перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України»). – К., 2002. – С. 3–16.
- ⁵⁹ Давиденко Л., Суботін Є., Черв'якова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23–26.
- ⁶⁰ Руденко М. Прокуратура у світлі реалізації положень Конституції України // Право України. – 1996. – № 11. – С. 25–30.
- ⁶¹ Концепція реформування прокуратури України // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 3–7.
- ⁶² Прокуратура в правовом государстве: Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ. – М., 1997; Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації Конституції України. Теорія і практика. – К., 2003. – С. 452–456.
- ⁶³ Медведчук В. Формування української національної ідеї та її значення для розвитку демократичної держави і права // Голос України. – 1996. – № 11. – С. 47–53.
- ⁶⁴ Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України. – 2000. – № 6. – С. 10–13.
- ⁶⁵ Мичко М. Щодо взаємодії прокуратури з судовою владою // Право України. – 1999. – № 12. – С. 53–55; Там само: До питання про загальнонаглядову діяльність прокуратури. – 2000. – № 4. – С. 50–51; Про основні принципи організації прокуратури. – 2000. – № 12. – С. 74–77.
- ⁶⁶ Кривобок В. Актуальні питання визначення статусу прокуратури в умовах перехідного періоду // Право України. – 2000. – № 10. – С. 85–87.
- ⁶⁷ Грошевий Ю., Давиденко Л., Зеленецький В. Новий Закон України «Про прокуратуру». Яким йому бути? // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. пр. / ШК Ген. прокуратури України. – Х., 1999. – С. 4–13.
- ⁶⁸ Кореневский Ю. Отменять общий надзор прокуратуры преждевременно // Российская юстиция. – 1995. – № 4. – С. 38–39.

- ⁶⁹ Бондаренко І. Реформування органів прокуратури – нагальна вимога сьогодні // Вісник прокуратури. – 2002. – № 5. – С. 11–13.
- ⁷⁰ Конституція України. – К., 1996. – С. 5.
- ⁷¹ Там само. – С. 58.
- ⁷² Шумський П. Деякі проблеми діяльності органів прокуратури України в перехідний період // Проблеми організації прокуратури і оптимізації її діяльності в сучасних умовах. – Х., 1998. – С. 43–51.
- ⁷³ Пискун С. Реформування прокуратури відповідно до Конституції України та європейських стандартів // Вісник прокуратури. – 2002. – № 5. – С. 3–5.
- ⁷⁴ Там само. – С. 4.
- ⁷⁵ Наказ Генерального прокурора України № 4-гн від 6 квітня 2004 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно розшукової діяльності»; Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації Конституції України. Теорія і практика. – С. 458–460.
- ⁷⁶ Вісник прокуратури. – 2003. – № 12.
- ⁷⁷ Бандурка А. Прокуратура: думка про її реорганізацію // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–43.
- ⁷⁸ Прокуратура в правовому государстве: Матеріали многосторонней зустрічі, організованої Советом Європи совместно с Генеральной прокуратурой РФ. – М., 1997. – С. 20.
- ⁷⁹ Там само. – С. 25–27.
- ⁸⁰ Там само. – С. 35–41.
- ⁸¹ Там само. – С. 83–90.
- ⁸² Там само. – С. 91–94.
- ⁸³ Тацій В. Що годиться для Лондона, передчасне для Києва // Голос України. – 1999. – № 66.
- ⁸⁴ Страшун Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. – М., 2000. – Т. 1–2. – С. 676–679.
- ⁸⁵ Муравьев В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. – М., 1989. – Т. 1. – С. 5.
- ⁸⁶ Виленский В. Российское законодательство X–XX веков. – М., 1991. – Т. 8. – С. 99.
- ⁸⁷ Николаева Л.А. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 6.
- ⁸⁸ Руденко М. Прокуратура у світлі реалізації положень Конституції України // Право України. – 1996. – № 11. – С. 25–30.
- ⁸⁹ Якимчук М. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 65.
- ⁹⁰ Долежан В. Реформування прокуратури: проблеми і перспективи // Право України. – 1990. – № 3. – С. 78–80.

- ⁹¹ Сухонос В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // *Право України*. – 2000. – № 6. – С. 10–13.
- ⁹² Шумський П. Прокуратура – її місце та роль в державі // *Право України*. – 1997. – № 8. – С. 40–43.
- ⁹³ Грошевой Ю. Прокурор в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей // *Проблеми розвитку прокуратури в Україні в умовах становлення демократичної правової держави*. – К., 1996. – С. 33.
- ⁹⁴ Ківалов С. Прокуратура початку третього тисячоліття // *Вісник прокуратури*. – 2000. – № 4. – С. 23–25.
- ⁹⁵ Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання // *Вісник прокуратури*. – 2000. – № 12. – С. 34–42.
- ⁹⁶ Додонов В., Крутских В. Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001. – С. 174–187.
- ⁹⁷ Конституція України. – К., 1996. – С. 58–59.
- ⁹⁸ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – К., 2000. – С. 10.
- ⁹⁹ Там само. – С. 13.
- ¹⁰⁰ Наказ Генерального прокурора України № 61. від 24.12.03 р. «Про затвердження індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України».
- ¹⁰¹ Там само.
- ¹⁰² Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 13–14; Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації конституції України. Теорія і практика. – С. 464–471.
- ¹⁰³ Косюта М. Прокурорська система в Україні в умовах демократичного суспільства. – Одеса, 2002.; Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001.
- ¹⁰⁴ Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богущкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 5–22.
- ¹⁰⁵ Там само.
- ¹⁰⁶ Там само.
- ¹⁰⁷ Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика) НИИ ПУЗиП. – М., 1995.
- ¹⁰⁸ Рябцев В.П., Алексеев А.И., Куприянова В.И. Проблеми кадрової роботи і управління в органах прокуратури. НИИ ПУЗиП. – М., 1996.
- ¹⁰⁹ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 9.
- ¹¹⁰ Там само. – С. 23.

- ¹¹¹ Там само. – С. 24.
- ¹¹² Там само. – С. 172–76.
- ¹¹³ Белов В.Г. и др. Основы научного управления социалистической экономикой. – М., 1988. – С. 148.
- ¹¹⁴ Цветков В.В. и др. Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). – К., 1980. – С. 182.
- ¹¹⁵ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. – М., 1982. – С. 204.
- ¹¹⁶ Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богоуцкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 41.
- ¹¹⁷ Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика) НИИ ПУЗиП. – С. 42.
- ¹¹⁸ Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богоуцкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – С. 42–65.
- ¹¹⁹ Про кадровое забезпечення органів прокуратури. Лист Генерального прокурора України № 05/1-913-ВИХ-03 від 11.07.03.
- ¹²⁰ Шахмалов Ф.И. Американский менеджмент: теория и практика. – М., 1993. – С. 113.
- ¹²¹ Веснин В.Р. Основы менеджмента. – М., 1996. – С. 351.
- ¹²² Буров И.В. Руководитель как воспитатель и организатор (социологический анализ). – К., 1991. – С. 4.
- ¹²³ Рябцев В.Г. Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры. – М., 1994. – С. 12–23.
- ¹²⁴ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 168–170.
- ¹²⁵ Там само. – С. 172–179.
- ¹²⁶ Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М., 1966. – С. 393.
- ¹²⁷ Рябцев В.Г. Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры: Сб. научн. трудов. – М., 1996. – С. 31.
- ¹²⁸ Смирнов А.Ф. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Дис... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – С. 219.
- ¹²⁹ Веснин В.Р. Основы менеджмента. – М., 1996. – С. 359.
- ¹³⁰ Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богоуцкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – С. 144–149.
- ¹³¹ Там само.
- ¹³² Там само. – С. 150–195.
- ¹³³ Рохлин В.И., Дворянский А.М., Леканов Ю.И., Мирошников Г.И. Организация повышения квалификации кадров органов прокуратуры в системе непрерывного обучения. – СПб, 1995. – С. 16–17.

- ¹³⁴ Рябцев В.П. О теоретических основах организации повышения квалификации в органах прокуратуры: Сб. научн. тр. НИИ укрепления законности и правопорядка. – М., 1994. – С. 36–38.
- ¹³⁵ Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Прокурорський нагляд в Україні. – Донецьк., 1997. – С. 7.; Миколенко А.И., Миколенко А.Н. Законы «О прокуратуре», «О милиции», «Об адвокатуре»: Комментарий. – Х., 2002. – С. 21; Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. – М., 2001. – С. 59.
- ¹³⁶ Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления в СССР. – М., 1969. – С. 14.
- ¹³⁷ Давиденко Л., Суботін Є., Черв'якова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23–26.
- ¹³⁸ Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 249.
- ¹³⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 794.
- ¹⁴⁰ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 8.
- ¹⁴¹ Там само. – С. 16–17.
- ¹⁴² Там само. – С. 9.
- ¹⁴³ Давиденко Л. Прокуратура України: прошле, настояще и будущее: Материалы научн.-практ. конф. – М., 1997. – С. 93.
- ¹⁴⁴ Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. № 1789-ХІІ із змінами і доповненнями станом на 11.07.2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793; 1993. – № 22. – Ст. 229; 1993. – № 50. – Ст. 474; 1995. – № 11. – Ст. 71; 1995. – № 34. – Ст. 268; 2001. – № 9. – Ст. 38; 2001. – № 44. – Ст. 233; 2002. – № 17. – Ст. 117; 2002. – № 17. – Ст. 125; 2003. – № 29. – Ст. 233; 2003. – № 30. – Ст. 247; Голос України. – 2003. – № 156. – 21.08.2003.
- ¹⁴⁵ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 15.
- ¹⁴⁶ Мичко М. Функції та організаційний устрій прокуратури. – Донецьк, 2001. – С. 27.
- ¹⁴⁷ Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М., 1975. – С. 7–26.
- ¹⁴⁸ Савицкий В.М. Проблемы правового регулирования организации и деятельности прокуратуры в современных условиях // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1994. – № 128. – С. 27.
- ¹⁴⁹ Потебенько М.О. Прокуратура України на межі третього тисячоліття // Право України. – 2001. – № 1. – С. 6–7.
- ¹⁵⁰ Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 27–33.
- ¹⁵¹ Конституція України. – К., 1996. – С. 58–59.
- ¹⁵² Там само. – С. 58.

- ¹⁵³ Урядовий кур'єр. – 2001. – 26 липня. – № 132.
- ¹⁵⁴ Каркач П. Проблеми організації робіт обласної і підпорядкованих їй місцевих прокуратур. – Х., 2002. – С. 79.
- ¹⁵⁵ Конституція України. – К., 1996. – С. 78.
- ¹⁵⁶ Шемшученко Ю. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – С. 346-348.
- ¹⁵⁷ Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: В 6 т. – К., 2001. – Т. 2. – С. 498-499.
- ¹⁵⁸ Конституція України. – К., 1996. – С. 8-9.
- ¹⁵⁹ Там само. – С. 58-59.
- ¹⁶⁰ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 8-29.
- ¹⁶¹ Там само. – С. 30-397.
- ¹⁶² Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Прокурорський нагляд в Україні. – Донецьк., 1997. – С. 57-59.
- ¹⁶³ Мичко М.І., Долежан В.В. Реформування прокуратури: проблеми і перспективи // Право України. – 1999. – № 3. – С. 78-80.
- ¹⁶⁴ Потебенько М.О. Предмет, завдання та повноваження прокуратури в сучасних умовах // Вісник прокуратури. – 2001. – № 5. – С. 5.
- ¹⁶⁵ Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» № 2663-III від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793; 2001. – № 44. – Ст. 233.
- ¹⁶⁶ Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 71-77.
- ¹⁶⁷ Корж В. Незалежність прокуратури і деякі проблеми законодавства та практики // Право України. – 1998. – № 12. – С. 74-77.
- ¹⁶⁸ Шумський П.В. Прокуратура України: Навч. посіб. для студентів юридичних вузів та факультетів. – К., 1998. – С. 136.
- ¹⁶⁹ Зеленецький В.С. О следственном аппарате и прокурорском надзоре в связи с новым Законом Украины «О прокуратуре» // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. – Х., 1992. – С. 56.
- ¹⁷⁰ Якимчук М.К. Основні напрями трансформації функцій прокуратури // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1999. – Вип. 55: Правознавство. – С. 90-92.; Сухонос В.В., Звірко О.Є. Щодо концепції реформування прокуратури України // Право України. – 2004. – № 1. – С. 86-90; Півненко В. Досудове (попереднє) слідство України: проблеми організації та діяльності // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 94-97.
- ¹⁷¹ Потебенько М.О. Прокуратура України на межі третього тисячоліття // Право України. – 2001. – № 1. – С. 6-7.
- ¹⁷² Косюта М.В. Роль прокуратури у правовій Україні // Вісник прокуратури. – 2000. – № 1. – С. 12-16.

- ¹⁷³ Мудрость тысячелетий. Энциклопедия. – М., 2001. – С. 18.
- ¹⁷⁴ Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні (історія і сучасність). – Суми, 2004. – С. 13–37.
- ¹⁷⁵ СУ РСФСР, 1922. – № 36. – Ст. 424.
- ¹⁷⁶ Положение о прокурорском надзоре // Советская прокуратура: Сб. важнейших документов. – М., 1972. – С. 107.
- ¹⁷⁷ Басков В.И. Прокурор в суде первой инстанции. – М.: Юрид. литература, 1968. – С. 79.
- ¹⁷⁸ Альперт С.А. Государственное обвинение в структура прокурорской деятельности: 36. наук. пр. – Х., 1999. – С. 87.
- ¹⁷⁹ Корж В.П. Промова прокурора по кримінальній справі: Навч. посіб. / Інститут підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України. – Х., 1999 – С. 6.
- ¹⁸⁰ Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької організації прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 187.
- ¹⁸¹ Михайленко О., Юрчишин М. Обвинувачення, його види і значення в кримінальному судочинстві України // Вісник прокуратури, 2003. – № 5. – С. 16–51.
- ¹⁸² Бойков А.Д. Этика профессиональной защиты по уголовным делам. – М.: Юридическая литература, 1978. – С. 150-178.
- ¹⁸³ Сибилёва Н.В. Процессуальное проложение прокурора в суде первой инстанции при рассмотрении уголовных дел // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. – С. 67.
- ¹⁸⁴ Рябцев В.Т. Функции прокуратуры: формы и методы их реализации: Сб. науч. трудов. – М., 1994. – С. 12–23.
- ¹⁸⁵ Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 127. – М., 1990. – С. 66.
- ¹⁸⁶ Дмитров Ю. Боротьба зі злочинністю, деякі проблеми і шляхи її вирішення // Право України. – 1998. – № 1. – С. 110.
- ¹⁸⁷ Гусев С.И. Некоторые проблемы будущей концепции прокурорского надзора в стране // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 47–52.
- ¹⁸⁸ Петрухин И.Л. Функция прокурора в суде // Советское государство и право. – 1990. – № 6. – С. 73–81.
- ¹⁸⁹ Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе. – Х., 1974. – С. 104.
- ¹⁹⁰ Вернидубов І.В., Маляренко В.Т. Прокурор у кримінальному судочинстві. – К., 2004. – С. 104.
- ¹⁹¹ Строгович М.С. Уголовный процесс. – М., 1946. – Ст. 105; Курс Советского уголовного процесса. – М., 1968. – Т. 1. – Ст. 179.

- ¹⁹² Маляренко В.Т., Вернидубов І.В. Прокурор у криміналістичному судочинстві. – К., 2001. – С. 111–117.
- ¹⁹³ Альперт С.А. Государственное обвинение й проблема повышения его качества // Закон Украины «О прокуратуре Украины». – Х., 1992. – С. 73.
- ¹⁹⁴ Крючко Ю.И. Поддержание государственного обвинения по делам об умышленных убийствах. – Х., 1999. – С. 7–8.
- ¹⁹⁵ Середа В.А. Критерии зффективности работы прокуроров по поддержанию государственного обвинения в суде // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Х., 1999. – С. 121.
- ¹⁹⁶ Ажам М. Искусство говорить публично. – М., 1999. – С. 33.
- ¹⁹⁷ Сергеич П. Искусство речи на суде. – М., 1960. – С. 305.
- ¹⁹⁸ Гуревич С.С., Погорелко В.Ф., Герман М.А. Основы риторики. – К., 1988. – С. 85.
- ¹⁹⁹ Кони А.Ф. Сбор. соч. – М., 1966. – Т. 4. – С. 142.
- ²⁰⁰ Смирнов Л.Н. Речь государственного обвинителя. Государственный обвинитель в советском суде. – М., 1954. – С. 247.
- ²⁰¹ Садовський І.М. Судебные речи прокурора // Прокурорский надзор в суде первой инстанции. – М., 1978. – С. 17–21.
- ²⁰² Басков В.И. Прокурорский надзор при рассмотрении судами уголовных дел. – М., 1950. – С. 166.
- ²⁰³ Маляренко В.Т., Вернидубов І.В. Прокурор у кримінальному судочинстві. – К., 2000. – С. 174–175.
- ²⁰⁴ Михайленко О.Р. Провадження кримінальних справ у суді. – К., 1992. – С. 62.
- ²⁰⁵ Алексеев Н.С., Макарова З.В. Ораторское искусство в суде. – Л., 1989. – С. 117.
- ²⁰⁶ Леоненко В.В. Профессиональная этика участников уголовного судопроизводства – К., 1981. – С. 149.
- ²⁰⁷ Чельцов М.А. Уголовный процесс. – М., 1948. – С.200.
- ²⁰⁸ Зеленецкий В.С. Отказ прокурора от государственного обвинения. – Х., 1979. – С. 108–114.
- ²⁰⁹ Зеленецкий В.С. Отказ прокурора от государственного обвинения. – Х., 1979. – С. 12.
- ²¹⁰ Басков В.И. Прокурор в суде первой инстанции. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 150.
- ²¹¹ Финько В.Д. Прокурор в судебном разбирательстве уголовных дел. – Харьков, 1965. – С. 16.
- ²¹² Маляренко В.Т., Вернидубов І.В. Про відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді та її правові наслідки // Вісник Суду України. – 2002. – № 4. – С. 31.

- ²¹³ Савицкий В.М. Государственное обвинение в суде. – М., 1971. – С. 219.
- ²¹⁴ Агеева Г.Н. О процессуальном положений прокурора в судебном разбирательстве // Ученые выписки ВЮЗИ. – М., 1958. – С. 124.
- ²¹⁵ Маляренко В.Т., Вернидубов І.В. Про відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді та її правові наслідки // Вісник Суду України. – 2002. – № 4. – С. 37.
- ²¹⁶ Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). – М., 1994. – С. 49.
- ²¹⁷ Валюх В. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянина або держави у господарському суді // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 4. – С. 92–95.
- ²¹⁸ Васильев С.В. Хозяйственное судопроизводство Украины: Учеб. пособ. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Эскада, 2004. – 408 с.
- ²¹⁹ Біда К.М. Суб'єкти права на касаційне оскарження в господарському судочинстві України (Сучасність та перспективи) // Вісник господарського судочинства. – 2004. – № 4. – С. 180–187.
- ²²⁰ Истец должен быть определен прокурором правильно (постановление Высшего хозяйственного суда Украины от 25 февраля 2004 года) // Юридическая практика. – 2004. – № 11 (325). – 16 марта.
- ²²¹ Ефросинин Д. Защита прокурором публичных интересов в арбитражном процессе // Законность. – 2002. – № 12. – С. 40–42.
- ²²² Кононенко В., Огієнко Д. Про право прокурора на звернення до господарських судів // Вісник прокуратури. – 2003. – № 10. – С. 75–78.
- ²²³ Глаговський В., Руденко М. Роль прокуратури у реалізації положень Господарського кодексу України // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7 (25). – С. 57.
- ²²⁴ Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 18.06.2004 р. № 01-8/1172 «Про практику Верховного Суду України щодо участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам» // Вісник господарського судочинства. – 2004. – № 3. – С. 171–177.
- ²²⁵ Коваль В. Ініціювання апеляційного провадження // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 97–101.
- ²²⁶ Руденко М.В. Прокурор у господарському судочинстві: Навч. посібник. – К.: Концерн Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 380 с.
- ²²⁷ Роз'яснення Вищого господарського суду України від 22.05.2002. № 04-5/570. «Про деякі питання участі прокурора у розгляді справ, підвідомчих господарським судам».
- ²²⁸ Степанова Т. Проблемні подання позовних заяв та участі прокурорів у господарському судочинстві // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 12.

- ²²⁹ Теньков С. Проблемні питання участі прокурора у судовому розгляді // Юридичний вісник України. – 2004. – 12–16 березня.
- ²³⁰ Солодкий В. Деякі питання теорії і практики використання рішень господарського суду по справах за позовами прокурорів // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 4. – С. 25–28.
- ²³¹ Притика Д.М. Правові засади організації і діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення. – К: Видавничий дім «Ін Юре», 2003.
- ²³² Гапеев Р. Підстави апеляційного скасування рішень господарських судів, у тому числі за втручанням прокурора // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 12. – С. 108–110.
- ²³³ Корбут В. Прокурор в хозяйственном процессе // Юридическая практика. – 2004. № 11(325). – 16 марта 2004 г.
- ²³⁴ Ясь О. Право прокурора на звернення до господарського суду // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 38–40.
- ²³⁵ Рішення Конституційного Суду України № 3–рн/99 від 8 квітня 1999 р. (Справа про участь прокурора в арбітражному процесі).
- ²³⁶ Шипка В. Позов до господарського суду в інтересах військового формування // Вісник прокуратури. – 2001. – № 5. – С. 71–73.
- ²³⁷ Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Основи господарського процесуального права України: Навч. посібник. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2003. – 220 с.
- ²³⁸ Плевако В.І. Суб'єкт права апеляційного оскарження рішень господарського суду // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 2. – С. 201–205.
- ²³⁹ Осетинський А.Й. Касаційний перегляд як спосіб забезпечення правильного застосування процесуальних та матеріальних законів у практиці господарських судів // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 11. – С. 42–48.
- ²⁴⁰ Грек Б. Застосування у господарському процесі запобіжних заходів // Юридичний журнал. – 2003. – № 9 (15). – С. 122–125.
- ²⁴¹ Виноградов В.П., Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорський надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров. – М.: Изд-во МНЗПУ, 1999. – 252с.
- ²⁴² Голомша М. Роль прокуратури у здійсненні нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства // Вісник прокуратури. – 2001. – № 5.
- ²⁴³ Коцюк М. Деякі правові та організаційні аспекти прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства і розслідування злочинів проти довкілля // Юридична Україна. – 2004. – № 6. – С. 66–69.
- ²⁴⁴ Котелевець А. Особливості правозастосовчої діяльності органів прокуратури у сфері екології // Право України. – 1998. – № 11.

- ²⁴⁵ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
- ²⁴⁶ Кудас С., Черв'якова О. Нагляд за додержанням екологічного законодавства органами місцевого самоврядування // Право України. – 2001. – № 1.
- ²⁴⁷ Куренда В. Охорона навколишнього середовища – злободенна проблема сучасності // Вісник прокуратури. – 2001. – № 6.
- ²⁴⁸ Руденко М.В. Концептуальні основи екологічного нагляду органів прокуратури // Радянське право. – 1991. – № 8.
- ²⁴⁹ Черв'якова О.Б., Долежан В.В. Нагляд за додержанням законів про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення: Навч.- метод. посібник. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України, 1998. – 20 с.
- ²⁵⁰ Черв'якова О. Проведення у справах про екологічні правопорушення. Актуальні питання нагляду за додержанням законів // Вісник прокуратури. – 2003 – № 5. – С. 41–45.
- ²⁵¹ Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Бабенко, М. В. Руденко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. — 408 с.
- ²⁵² Наземцев В., Винокуров Ю. Проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха // Законность. – 1993. – № 3. – С. 23–26.
- ²⁵³ Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К., 2001. – 388 с.
- ²⁵⁴ Сакал В. Перевірки додержання законодавства на об'єктах заповідного фонду // Крок. – № 17. – 2002.
- ²⁵⁵ Мороз П. Відповідальні перед природою // Вісник прокуратури. – 2000 – № 2. – С. 81–82.
- ²⁵⁶ Криворучко А. На захисти водних ресурсів... // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12. – С. 119–121.
- ²⁵⁷ Беловол Т. Організація прокурорського нагляду за додержанням законодавства про відходи // Вісник прокуратури. – 2001. – № 4. – С. 35–38
- ²⁵⁸ Вернидубов И.В., Руденко Н.В., Сапунков В.Й., Суржан Д.А. Природоохранные иски прокурора: Учеб. пособие. – Харьков. – ИПК Ген. прокуратуры Украины. – 1997. – 57 с.
- ²⁵⁹ Кримінальні справи за порушення екологічного законодавства (редакційна) // Юридичний вісник України. – 2003 р., 1–7 березня.
- ²⁶⁰ Гаврилюк М. Регулювання земельних відносин у межах прокурорського нагляду // Вісник прокуратури. – 2001. – № 4.
- ²⁶¹ Громов В., Коз'яков І. Нагляд у сфері надрокористування і актуалізація проблеми // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 46–51.

- ²⁶² Луцик А. Розслідування злочинної діяльності проти довкілля // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 110–111.
- ²⁶³ Михайловська О. Прокурорський нагляд за дотриманням законодавства щодо охорони поверхневих та підземних вод // Вісник прокуратури. – 2002. – № 2(14). – С. 82–89.
- ²⁶⁴ Постанова пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 р. № 17. «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 9–12.
- ²⁶⁵ Роз'яснення Вищого господарського суду України від 27.06.2001 р. № 02-5/744 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» // Вісник господарського судочинства. – 2001. – № 4. – С. 105–114.
- ²⁶⁶ Ударцов Ю. Особливості застосування кримінальної відповідальності за вчинення екологічних злочинів // Вісник прокуратури. – 2003. – № 11. – С. 9–12.
- ²⁶⁷ Кунчик Г. Особливості досудового слідства щодо екологічних злочинів // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 17.
- ²⁶⁸ Стоянов М. Чорне море не належить браконьєрам // Вісник прокуратури. – 2003. – № 6(24). – С. 88–89.
- ²⁶⁹ Шевчук І. Забезпечення органами прокуратури представництва інтересів громадян та держави у сфері охорони довкілля // Вісник прокуратури. – 2002. – № 2(14). – С. 56–59.
- ²⁷⁰ Юрченко Ю. Карпатським лісам прокуратури. – 2000. – № 2. – С. 74–80.
- ²⁷¹ Конституція України. – К., 1996. – С. 58.
- ²⁷² Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми // Право України. – 2000. – № 1. – С. 82–85.
- ²⁷³ Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303. Наказ Генерального прокурора України № 4 гн від 06.04.2004 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності».
- ²⁷⁴ Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793;
- ²⁷⁵ Конституція України. – К., 1996. – С. 13.
- ²⁷⁶ Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1996. – № 1. – С. 222–228.
- ²⁷⁷ Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-XII із змінами, внесеними Законом України

- від 18.01.2001 р. № 2246-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 14. – Ст. 72.
- ²⁷⁸ Кримінально-процесуальний кодекс України. – К., 2002. – С. 21, 110–113.
- ²⁷⁹ Конституція України. – К., 1996. – С. 58.
- ²⁸⁰ Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
- ²⁸¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12.07.2001 р. № 2663 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 44. – Ст. 233.
- ²⁸² Наказ Генерального прокурора України від 07.05.2004 р. № 10-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією».
- ²⁸³ Власов В.И. Правовые формы и методы надзора прокурора за исполнением закона в стадии предварительного следствия // Развитие теории и практики уголовного судопроизводства в свете нового законодательства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР и адвокатуре СССР. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1981. – С. 52–54.
- ²⁸⁴ Там само.
- ²⁸⁵ Наказ Генерального прокурора України від 30.04.2004 р. № 3-гн «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ»
- ²⁸⁶ Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 104.
- ²⁸⁷ Там само.
- ²⁸⁸ Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. № 1789-XII із змінами і доповненнями станом на 11.07.2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793; 1993. – № 22. – Ст. 229; 1993. – № 50. – Ст. 474; 1995. – № 11. – Ст. 71; 1995. – № 34. – Ст. 268; 2001. – № 9. – Ст. 38; 2001. – № 44. – Ст. 233; 2002. – № 17. – Ст. 117; 2002. – № 17. – Ст. 125; 2003. – № 29. – Ст. 233; 2003. – № 30. – Ст. 247; Голос України. – 2003. – № 156. – 21.08.2003.
- ²⁸⁹ Там само.
- ²⁹⁰ Там само.
- ²⁹¹ Там само.
- ²⁹² Там само.
- ²⁹³ Конституція України. – К., 1996.
- ²⁹⁴ Власов В.И. Правовые формы и методы надзора прокурора за исполнением закона в стадии предварительного следствия // Развитие теории и практики уголовного судопроизводства в свете нового законодательства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре

СССР и адвокатуры СССР. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1981. – С. 53–54.

²⁹⁵ Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – С. 29–30.

²⁹⁶ Грошевий Ю., Тацій В. Прокуратура у федеративній правовій державі // Радянське право. – 1990. – № 7. – С. 3–5.

²⁹⁷ Конституція України. – К., 1996. – С. 59.

²⁹⁸ Прокуратура в Україні: Зб. нормат. актів. – С. 8–29.

Генерал-прокурори Російської імперії (з 1802 р. – одночасно і міністри юстиції)¹

1. П.І. Ягужинський (1722–1736, з перервою 1726–1730);
2. М.Ю. Трубецької (1740–1760);
3. Я.П. Шаховської (1760–1761);
4. О.І. Глебов (1761–1764);
5. О.О. В'яземський (1764–1792);
6. О.М. Самойлов (1792–1796);
7. О.Б. Куракін (1796–1798);
8. П.В. Лопухін (1798–1799);
9. О.А. Беклешов (1799–1800);
10. П.Х. Обольянінов (1800–1801);
11. Г.Р. Державін (1802–1803);
12. П.В. Лопухін (1803–1810);
13. І.І. Дмитрієв (1810–1814);
14. Д.П. Трощинський (1814–1817);
15. Д.І. Лобанов–Ростовський (1817–1827);
16. О.О. Долгоруков (1827–1829);
17. Д.В. Дашков (1829–1839);
18. Д.М. Блудов (1839);
19. В.М. Панін (1839–1862);
20. Д.М. Зам'ятін (1862–1867);
21. С.М. Урусов (1867);
22. К.І. фон дер Пален (1867–1878);
23. Д.М. Набоков (1878–1885);
24. М.А. Манасєїн (1885–1894);
25. М.В. Муравйов (1894–1905);
26. С.С. Манухін (1905);
27. М.Г. Акімов (1905–1906);
28. І.Г. Щегловітов (1906–1915);
29. О.О. Хвостов (1915–1916);
30. О.О. Макаров (1916);
31. М.О. Добровольський (1916–1917).

¹ Підготовлено за матеріалами: Федорченко В.И. Императорский Дом. Выдающиеся сановники: Энциклопедия биографий: В 2. т. – Красноярск: БОНУС; М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2000. – Т. 2. – 640 с.: портр. – (Российская империя в лицах).

Керівники Прокуратури України (1917–2005 рр.)¹

1. Д.В. Маркович (1848–1920) – старший прокуратор Генерального Суду УНР з 18 січня до 29 квітня 1918 р.
2. М.П. Чубинський (1872–1943) – генеральний прокурор і міністр юстиції УНР з 8 липня до 3 серпня 1918 р.
3. О.Ф. Романов (1875–1922) – генеральний прокурор і міністр юстиції Української Держави з 6 серпня до 21 жовтня 1918 р.
4. А.Г. В'язлов (1862–1919) – генеральний прокурор і міністр юстиції Української Держави з 24 жовтня до 14 листопада 1918 р.
5. В.С. Рейнбот (1869–1956) – генеральний прокурор і міністр юстиції Української Держави з 14 листопада до 14 грудня 1918 р.
6. М.О. Скрипник (1872–1933) – Прокурор республіки і народний комісар юстиції з 28 червня 1922 р. до 25 березня 1927 р., Генеральний прокурор УСРР з 10 травня 1925 р.
7. В.І. Порайко (1888–1937) – Генеральний прокурор УСРР і народний комісар юстиції з 5 березня 1927 р. до 9 вересня 1930 р.
8. В.В. Поляков (1893–1938) – Генеральний прокурор республіки і народний комісар юстиції УСРР з 9 вересня 1930 р. до 14 червня 1933 р.
9. М.В. Михайлик (1898–1937) – Генеральний прокурор республіки і народний комісар юстиції з 14 червня 1933 р. до 17 січня 1935 р.
10. А.Л. Кисельов (1880–1938) – Генеральний прокурор УСРР і народний комісар юстиції з 17 січня 1935 р. до 5 вересня 1936 р.
11. Г.А. Железнодорожський (Айзенберг) (1896–1938) – Генеральний прокурор УСРР з 5 вересня 1936 р. до серпня 1937 р., Прокурор УРСР з грудня 1936 р.
12. Л.І. Яченін (1897–1952) – Прокурор УРСР з 3 травня 1938 р. до 23 червня 1944 р.
13. Р.А. Руденко (1907–1981) – Прокурор УРСР з 23 червня 1944 р. до 30 червня 1953 р.
14. Д.Х. Панасюк (1900–1982) – Прокурор УРСР з 23 вересня 1953 р. до 12 лютого 1963 р.
15. Ф.К. Глух (1912–1984) – Прокурор УРСР з 12 лютого 1963 р. до 24 січня 1983 р.
16. П.Г. Осипенко (1921 р. н.) – Прокурор УРСР з 24 січня 1983 р. до 27 лютого 1990 р.

¹ Підготовлено за матеріалами: Дорошенко Дмитро Іванович. Історія України 1917–1923: В 2 т.: Документально-наукове видання / Упоряд.: К.Ю. Галушко. – К.: Темпора, 2002.; Чисніков Володимир. Генеральні прокурори України (1917–2001 рр.) // Юридичний вісник України. – 2001. – 18–24 серпня.

17. М. О. Потебенько (1937 р. н.) – двічі: Української РСР – з 27 лютого 1990 р. до 3 вересня 1991 р. України – з 17 липня 1998 р. до 30 квітня 2002 р.
18. В.І. Шишкін (1952 р. н.) – Генеральний прокурор України з 4 вересня 1991 р. до 21 жовтня 1993 р.
19. В.В. Дацюк (1937 р. н.) – Генеральний прокурор України з 21 жовтня 1993 р. до 19 жовтня 1995 р.
20. Г.Т. Ворсінов (1935 р. н.) – Генеральний прокурор України з 19 жовтня 1995 р. до 22 липня 1997 р.
21. С.М. Піскун (1959 р. н.) – Генеральний прокурор України – двічі: з 6 липня 2002 р. до 29 жовтня 2003 р. з 10 грудня 2004 р. до цього часу.
22. Г.А. Васильєв (1953 р. н.) – Генеральний прокурор України з 18 листопада 2003 р. до 10 грудня 2004 р.

Головні категорії людських втрат в Україні 1921–1947 рр.¹

Українські голодомори	1921–1922 рр.	3,2–3,8 млн осіб
	1932–1933 рр.	до 10 млн
	1946–1947 рр.	2,8 млн
Жертви суцільної примусової колективізації та розкуркулення	1930–1937 рр.	до 7,5 млн осіб
Заарештовано органами державної безпеки (як правило, їх відправляли в ГУЛАГ або розстрілювали)	1927–1936 рр.	щонайменше 750 тис.
Жертви концтаборів	1941–1945 рр.	до 7 млн осіб
Загинуло під час Великої Вітчизняної війни	1941–1945 рр.	до 7 млн

Динаміка чисельності населення української національності в СРСР (за даними всесоюзних переписів)²

Рік	Кількість українців	Порівняно з до попереднім переписом
1926	81 192 000	-
1939	28 100 000	- 53 092 000

¹ Підготовлено за матеріалами книг: Голодомори в підрадянській Україні (Праці членів Асоціації дослідників голодоморів в Україні) Редколегія: Веселова О.М. та ін. – Київ – Львів – Нью-Йорк: Вид-во М.П. Коць, 2002.; Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада 2000 р.: /Редкол.: В.А. Смолій та ін. – К., Нью-Йорк: Вид-во М.П. Коць, 2003.

² Геноцид українського народу: історична пам'ять та політико-правова оцінка: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., Київ, 25 листопада, 2000 р. / Редкол.: В.А. Смолій та ін. – К.; Нью-Йорк: Вид-во М.П. Коць, 2003. – С. 374.

Навчальне видання

Віктор Володимирович Сухонос
Віктор Петрович Лакизюк
Леонід Романович Грицаєнко
Микола Васильович Руденко

Прокуратура України
Академічний курс

Підручник

Директор видавництва Р.В. Кочубей
Головний редактор В.І. Кочубей
Технічний редактор Н.Ю. Курносова
Дизайн обкладинки і макет В.Б. Гайдабрус
Комп'ютерна верстка Д.І. Іовенко, О.В. Бердинських

ТОВ «ВТД «Університетська книга»
40030, м. Суми, вул. Кірова, 27, 5-й пов.
Тел.: (0542) 27-51-43
E-mail: publish@book.sumy.ua

Відділ реалізації
Тел./факс: (0542) 21-26-12, 21-11-25
E-mail: info@book.sumy.ua

Підписано до друку 08.09.05.
Формат 60x90 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Скулбук.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 35,5. Обл.-вид. арк. 32,6.
Тираж 1000 прим. Замовлення №

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 489 від 18.06.2001

Надруковано відповідно до якості наданих діапозитивів
у ТОВ «Фактор-Друк»
Україна, 61030, м. Харків, вул. Саратівська, 51
Тел.: (057) 71-75-185