
Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України
Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України
Українська академія банківської справи НБУ

В.В. Сухонос

ОРГАНІЗАЦІЯ І ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: історія і сучасність



Суми
«Університетська книга»
2004

УДК 343.166(477)(091)
ББК 67.9(4УКР)72
С91

Рекомендовано до друку Вченими радами Академії прокуратури України при Генеральній прокуратурі України; Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Української академії банківської справи НБУ

Рецензенти:

Гончаренко В.Д., д.ю.н., професор, член-кор. АПрН України;

Панов М.І., д.ю.н., професор, академік АПрН України;

Ярмиш О.Н., д.ю.н., професор

Науковий редактор

Шемшученко Ю.С., д.ю.н., професор, академік НАН України

У монографії досліджується проблема організації і діяльності прокуратури в Україні крізь призму її історичного досвіду. Аналізується місце і роль прокуратури в системі інших державних органів, її правовий статус, повноваження і функції, а також форми і методи прокурорського нагляду в період становлення та на сучасному етапі.

Видання розраховане на спеціалістів у галузі прокурорського нагляду, практичних і наукових працівників, студентів юридичних вищих навчальних закладів.

З М І С Т

Вступ	4
Розділ I. Прокуратура на території України в період 1722–1917 рр.	7
Розділ II. Прокуратура в період української революції (1917–1921 рр.)	44
Розділ III. Становлення і розвиток радянської прокуратури (1917 – поч. 1930-х рр.)	55
3.1. Політико-правові чинники виникнення та розвитку прокуратури	55
3.2. Функції прокуратури у період її становлення	91
3.3. Кадрові проблеми органів прокуратури	135
Розділ IV. Прокуратура України у централізованій системі радянської прокуратури (поч. 1930-х – 1991 рр.)	165
4.1. Прокуратура УРСР в умовах жорсткої радянської адміністративно-командної системи (поч. 1930-х – поч. 1950-х рр.)	165
4.2. Прокуратура УРСР в період десталінізації і застою (поч. 1950-х – поч. 1980-х рр.)	196
4.3. Прокуратура України в період перебудови (друга пол. 1980-х рр.)	214
Розділ V. Прокуратура незалежної України	228
5.1. Місце і роль прокуратури у системі органів державної влади України в умовах її незалежності	228
5.2. Система органів прокуратури України і їх структура ...	243
5.3. Функції і повноваження органів прокуратури	267
5.4. Форми і методи діяльності прокуратури	288
Висновки	306
Примітки	310
Список використаних скорочень	345

ВСТУП

Кінець ХХ сторіччя для українського народу ознаменувався епохальною подією – проголошенням 24 серпня 1991 р. незалежності і початком розбудови нової суверенної України на засадах демократії, поваги та дотримання прав і свобод людини.

В ст. Конституції України 1996 р. визначено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною і правовою державою. Але для того, щоб стати дійсно правовою державою, потрібно забезпечити режим законності у всіх сферах суспільного життя, потрібен відповідний механізм, одним з найважливіших елементів якого є прокуратура. Органи прокуратури притаманними лише їм методами виконують універсальні функції нагляду за дотриманням законності та захисту прав людини, відіграють значну роль у механізмі держави, виступаючи елементом системи стримувань і противаг між гілками влади.

Як і всі державні органи за останнє десятиріччя, прокуратура не залишилась осторонь від процесів реформування. За цей час напрацьовано досить помітний досвід організації діяльності прокуратури в незалежній державі, здійснено низку наукових досліджень з проблем притаманних прокуратурі, але чітка, науково обґрунтована концепція розвитку прокуратури досі відсутня, що не сприяє поліпшенню стану законності в державі.

Незважаючи на те, що необхідність існування інституту прокуратури в сучасній українській державі є загальновизнаною, проблема оптимальної моделі прокуратури залишається відкритою. Вона ускладнюється тим, що перехідний період до дійсно правової держави з розвинутою ринковою економікою, орієнтованою на задоволення потреб людини, обіцяє бути досить тривалим. Водночас з трансформацією всього державного апарату має змінюватись і прокуратура. Якою має бути прокуратура у майбутньому і якою вона повинна бути сьогодні? Відповісти на ці складні питання можна тільки за умов чіткого визначення місця прокуратури в механізмі держави, а також факторів, які обумовлюють це місце. В цій монографії

робиться спроба осмислити процеси розвитку прокуратури на теренах України від моменту її заснування Петром I, коли Україна була частиною Російської імперії, і до наших часів, часів незалежності. В праці аналізуються ключові моменти розбудови органів прокуратури: місце, роль, принципи організації та діяльності, а також функції та повноваження. При цьому інтерес викликає не історія інституту прокуратури як така, а ті фактори, які обумовлювали конкретну функціональну модель прокуратури у різні часи. До таких факторів, зокрема, відносяться 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 неможлива, але можливе формування принципів, тенденцій розвитку, а відтак – можливим стає визначення цілей і завдань, які потрібно вирішувати в процесі реформування прокуратури.

Хоча історичний шлях прокуратури був непростим, він дає багато матеріалу для дослідника. За досить невеликий термін наша держава пройшла шлях від напівфеодального-напіввробовласницького через капіталістичний до соціалістичного ладу, пережила декілька революцій, судових та адміністративних реформ, відчула на собі наслідки страшних соціальних катаклізмів, але завжди в її механізмі знаходилося місце для прокуратури. Існування прокуратури у всі часи пояснюється об'єктивною необхідністю контролю за виконанням і дотриманням законів, в яких завжди відбивалася воля носія влади. Функції і організаційна побудова органів прокуратури завжди знаходились у тісному зв'язку з організацією влади в державі, тому виявленню закономірностей у цих зв'язках та їх змісту відведено чільне місце у даній монографії. Необхідно підкреслити, що автор ставив за мету системно дослідити еволюцію органів прокуратури в Україні за часів царизму, УНР та Директорії в 1917–1919 рр., радянського та пострадянського періодів.

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

В основу дослідження автором покладені праці вітчизняних і закордонних вчених, нормативно-правові акти України та інших держав, а також практика роботи прокуратури.

Наукова новизна дослідження перш за все полягає в тому, що з наукових позицій обґрунтовано об'єктивну обумовленість існуючої в Україні функціональної моделі прокуратури, виявлено ряд факторів, що впливають на функціональну модель прокуратури, і зроблений прогноз щодо її трансформації в міру просування України в напрямку демократичних перетворень.

Крім того, наукова новизна дослідження полягає в тому, що до теперішнього часу у вітчизняній правовій науці не було представлено праці, яка б системно аналізувала основні організаційно-управлінські питання добору, розстановки і виховання кадрів в органах прокуратури в різні часи її існування. Крім інших питань, у монографії зроблена спроба поєднати формальні організаційно-управлінські вимоги з якісними показниками кадрового потенціалу органів прокуратури в різні періоди її існування для того, щоб показати єдину і ефективну організаційно-функціональну модель прокуратури в сучасних умовах України.

У монографії подані пропозиції щодо удосконалення законодавства про прокуратуру з метою підвищення ефективності її організації і діяльності, приведення його у відповідність з чинною Конституцією України і забезпечення таким чином здійснення політичної реформи в Україні.

Дане дослідження є спробою розвитку концепції використання кадрового потенціалу як невід'ємної умови ефективної організації і фактора оптимізації управління при доборі, розстановці і вихованні кадрів. Крім того, автор висловлює думку щодо визначення поняття кадрової політики і кадрової стратегії і пропонує своє бачення напрямків кадрової роботи, шляхи підвищення її ефективності.

Прокуратура на території України в період 1722-1917 рр.

Дослідження інституту прокуратури в Україні в історико-правовому контексті пов'язане з певними труднощами, оскільки 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 частиною 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 погоджуватись, можна її заперечувати, але, на нашу думку, виникнення прокуратури в більш-менш упорядкованому вигляді і законодавчому оформленні слід все ж таки віднести до періоду, коли Україна входила до складу Російської імперії.

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, хоча й умовно, відноситься до історії державно-правових інститутів незалежної української держави, але мала відповідний вплив на їх формування і функціонування.

З урахуванням вищезазначеного підходу першим етапом у 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 у боротьбі з цими негативними явищами. Спочатку Указом Петра I від 2 березня 1711 року 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 у 1719 році фіскали були підпорядковані юстиц-колегії, а відповідно до Генерального Регламенту 1720 року посади фіскалів запроваджувались у всіх колегіях. Фіскалам при колегіях приписувалось стежити, щоб управління здійснювалось у відповідності із законодавчими актами справедливо і старанно². У тому ж 1719 році за спеціальним указом обер-фіскал був підпорядкований юстиц-колегії.

Підпорядкування фіскалата юстиц-колегії означало появу нових форм нагляду, в тому числі нагляду за самим Сенатом. З цією метою ще у 1715 році було запроваджено посаду генерал-ревізора для нагляду за виконанням указів Сенату. Крім того, гвардійські офіцери, що чергували у Сенаті, успадкували деякі функції сенатського обер-секретаря, які він отримав у 1720 році, 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, лихотімство 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 році. Мета, що стояла перед прокуратурою, передбачала втілення у життя економічних, соціальних і політичних реформ царя всупереч прихованому, а часто навіть відкритому опору місцевих органів вла-

ди. Видатний російський історик В.Й. 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 відмічали: «и по тому его великаго государя указу подьячий не послан». Не допомагали ні штрафи, ні погрози позбавити чина та «дуже відставити», ні навіть заслати на каторгу³.

За свідченням В.Й. 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 став відповідно до Указу від 27 квітня 1722 року «О должности Сената» законодавчим і вищим органом підзаконної виконавчої влади⁵.

Інститут нагляду, створений Петром I, хоча і отримав французьке найменування, 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 року «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»; від 18 січня 1722 року «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 року «О должности генерал-прокурора».

Останній указ поставив прокурора над Сенатом і у 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. У той же час прокурор не мав ухвального голосу у жодній адміністративній справі: «Органы управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производ-

твом 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 декількома 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 вже зазначалось, 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 у державних справах і практично став другою після Петра I особою в Російській імперії. Петро I, переслідуючи сановників за хабарництво і розкрадання, неодноразово доручав генерал-прокурору Ягужинському проведення розшуку, тобто попереднього слідства, що свідчить про зародження другої, в 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 їх 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 ін⁹.

Цікавим є той факт, що саме у 1722 році вперше офіційно запроваджується посада прокурора в органах управління Україною в її тодішньому вигляді. Іменним указом від 16 травня 1722 року «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 займав посаду міністра юстиції і генерал-прокурора, засвідчував, що прокуратура з моменту її створення (1722 р.) 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.Й. 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 вже зазначалось, 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 доносими і протестами. Генерал-прокурор повинен був усі пропозиції, що заслуговували на увагу, направляти до Сенату і слідкувати, щоб за ними було прийняте рішення.

Прокурори призначались 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 тільки у крайньому випадку, за відсутності імператора, Сенат формально міг арештувати генерал-прокурора за «тяжелую и времени не терпящую вину», наприклад, за зраду. Але і тут заборонялося застосовувати до нього будь-яке покарання.

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

Слід зазначити, що для служби в прокуратурі на той час ніяких 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 надвірних судів – до сьомого класу.

Генерал-прокурор П.І. Ягужинський, піклуючись про кадри, умів наполягти на тому, щоб до прокуратури приймали енергійних та вольових осіб. Тому на місцях більшість прокурорів були призначені 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 дійсно, 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 необхідно зауважити, що наглядова функція прокуратури за часів Петра I полягала в основному не у здійсненні контролю за законністю, а переважно у здійсненні контролю за виконанням монаршої волі чиновництвом, адже це було найбільшою проблемою. Дуже часто дослідники інституту прокуратури цитують п. 11 Указу Петра I від 17 січня 1722 року «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 через 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 оно 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 із найважливіших функцій управління взагалі і державного управління зокрема є функція контролю, причому контролю підлягають і процес управлінської діяльності, і її результат. За умов становлення у Російській імперії часів Петра I фактично нової, незвичної системи державного управління, запровадження прокурорського нагляду певним чином вирішувало завдання організації контролю у 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 зробити висновок, 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 надвірних судах. До певної міри 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, в свою чергу, сприяло занепаду органів прокуратури.

Це сталося внаслідок політики посилення ролі інших інститутів влади (наприклад, Верховної Таємної Ради), які вбачали у прокуратурі обмеження своєї влади¹⁷. Склалася парадоксальна ситуація: *de jure* прокуратура продовжувала існувати у відповідності з прийнятим Петром I Указом від 12 січня 1722 року, а *de facto* її вплив був суттєво обмежений¹⁸. В.Й. Ключевський з цього приводу писав: «...невдовзі після смерті Петра сталося дещо неочікуване. У 1730 році 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 займали 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 декілька спроб підібрати нових осіб на посади прокурорів, звернувся з пропозицією до імператриці, але підтримки не дістав.

Слід відзначити, що ще при імператриці Катерині I (1725–1727) та імператорі Петрі 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, потім 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 гострим було питання існування прокуратури взагалі.

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

Слід звернути увагу на те, що прокурори не тільки 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 виступав у ролі вищого судді в державі. Під керівництвом генерал-прокурора знаходилась також створена при Сенаті школа юнкерів, де «дворянські синки» отримували юридичну освіту. Такі школи були створені в Москві і Петербурзі.

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

На посаді генерал-прокурора Я.П. Шаховської перебував недовго, але показав себе досвідченим, чесним і безкомпромісним працівником. Спочатку він проаналізував наглядові функції своїх підлеглих, вивчив їх доповідні записки з цього приводу. Потім познайомився ближче із судовими місцями і впевни-

вся, 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 усі труднощі, Шаховський, користуючись підтримкою імператриці, прагнув відстоювати інтереси держави та справедливості.

За часів царювання Петра III прокуратура стала занепадати. Новий генерал-прокурор О.І. Глебов не приділяв необхідної уваги роботі підлеглих, внаслідок 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, всупереч 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 у 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 з Паніним оголошували вирок, який вже був затверджений імператрицею. Наведене дає можливість зробити висновок, що обвинувачені ніякими правами не наділялись, у них навіть не було захисників.

Катерина II наділила генерал-прокурора Глебова функцією добору кадрів не тільки для прокуратури, а й для інших установ. Але Глебов не виправдав довіри імператриці і виконував свої функції не сумлінно, 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. Вяземського, 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 Вяземському «найсекретніші наставляння», де 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 Вяземського 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 відносно інших посад. Генерал-прокурор отримав можливість суттєво впливати на законотворчу практику і весь хід управління. Тобто він мав змогу діяти не тільки разом із Сенатом, а й окремо від нього. Вяземський міг опротестувати або призупиняти виконання будь-якого рішення сенаторів, 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 відбилися й на прокуратурі. Так, у зв'язку з тим що Сенат був поділений на шість департаментів, відбулося й збільшення кількості прокурорів, що в свою чергу посилювало 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 та 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 взяв 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 року правовому акті «Учреждения для управления губерний», в якому передбачався спеціальний розділ «О прокурорской и стряпческой должности», нормами якого встановлювались широкі повноваження прокурорів щодо загаль-

ного і судового нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі, конкретизувались посадові обов'язки. Так, у статті 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 отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять по всюду 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 напрямки 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 сформувався три основні напрямки, 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 дозволеним;
 - е) порушення правил благочиння і допущення спокус;
 - є) неслухняності та ремства;
 - 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 гамівні будинки; піклуватися про доставляння необхідного для осіб, утримуваних у них, продуктів; наглядати, щоб не використовувались 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 стягувались збори, що 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 підробки 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 вирішення їх;
- порушення справ безгласних;
- попередження в суді явних утисків, самоправства і зловживань;
- стимулювання членів і чиновників судових місць до точного виконання ними обов'язків;

- клопотання у 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 витікає, 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 хоча і основною, проте не єдиною. Можна також виділити специфічну функцію – 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 знаходились 12 прокурорських чинів (4 прокурори і 8 стряпчих) в губернії, а також по одному в повіті або окрузі. Одиницю нагляду в губернії утворювала група із трьох осіб – прокурора і двох стряпчих, один з яких був по казенних справах, інший – по судових. Такі групи створювались при всіх присутствених місцях: головна – при губернському правлінні і палатах кримінального і цивільного суду, а другорядна – при верхньому земському суді, губернському магістраті і верхній розправі. Крім того, особлива група існувала при верхньому надвірному суді у 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 до деякої міри 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 радились 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 визначались межами діяльності тієї установи, при якій він знаходився. 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, присутственними 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 у судових справах, вся різниця тільки в прийомах і межах дії»²⁵.

Що стосується кадрової політики, то Вяземський розумів, що без належних кадрів не впорається з поставленим перед ним як генерал-прокурором завданням. Тому він намагався відбирати талановитих і ініціативних осіб, які могли б самостійно приймати рішення, вміли грамотно і швидко скласти необхідний лист, підготувати доповідь та ін. На відміну від О. Глебова, генерал-прокурор Вяземський 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. Вяземського на посаду генерал-прокурора був призначений кадровий військовий О.М. Самойлов. У справах цивільних він був недосвідченим, тому великих успіхів органі 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 у суді з різних питань тощо. Велику увагу він приділяв роботі з прокурорськими кадрами. Жодне призначення, переміщення чи звільнення без нього не проводилось. Також він став надавати працівникам відпустки на 29 діб. За успішну роботу заохочував, а за недбалу карав. Він вважав, що прокурорську посаду могли зайняти 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 слідкувати за виконанням законів і волі імператора повинен був генерал-прокурор. З початком його правління на посаду генерал-прокурора призначається князь О.Б. Куракін, в 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 та 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 із злочинністю, голодом та стихійними лихами. Він також був призначений міністром департаменту удільних маєтків і канцлером російських орденів. На нього також 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. Необхідно зазначити, що 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 штатної чисельності органів прокуратури. Спочатку через закриття верхніх земських судів і верхніх розправ, а у 1800 р. – губернських магістратів, були ліквідовані і прокурори, які при них перебували.

Основною ж 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 армії і флоту провіанту, здійснював керівництво забезпеченням внутрішньої безпеки та підтриманням порядку в державі, здійснював розшук збіглих селян, утихомирював заворушення і виступи, а також здійснював нагляд за вжиттям відповідними органами заходів щодо охорони населення від епідемій, пожеж, за облаштуванням доріг, каналів, мостів, поштових станцій. Слід зазначити, що однією з основних його наглядових функцій була функція нагляду 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.

Неможливо 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 6 років. За свідченням князя Долгорукого, він хотів зробити з Полтави маленький Петербург. Під його керівництвом після виборів 27 липня 1802 р. був створений для місцевого дворянства спеціальний регламент «Обряд выборов малороссийской Полтавской губернии благородного дворянства г. Полтава», що регулював їх діяльність²⁸.

На початку XIX ст. на російський престол вступив Олександр I, який провів ряд перетворень державного устрою. Спочатку він ліквідував Таємну експедицію і доручив генерал-прокурору О.А. Беклешову прослідкувати за звільненням осіб, які там знаходились. 8 вересня 1802 р. Олександр I видав указ про створення міністерств, чим до деякої міри зменшив функції генерал-прокурора. Вони перейшли до міністра юстиції, якому також було передано 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 чесної, справедливої і непідкупної людини.

Зміна ролі генерал-прокурора була пов'язана зі зміною ролі Сенату, який став втрачати свої політичні й адміністративні функції, перетворюючись переважно на судовий, а також частково наглядовий орган. Проте місцева прокуратура у 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 з 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 тільки 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 року звернувся до всіх губернських прокурорів. Він нагадав губернським прокурорам основні положення і вимоги прокурорського нагляду, що були відображені в «Учреждении губернских прокуроров и губернских стряпчих» від 7 листопада 1775 року. В ньому передбачалося створення посади

прокурора при Верхній розправі, яка виконувала судові функції. Окрім цього, при намісництвах, губернському правлінні і судових палатах також створювалися посади губернського прокурора²⁹. У законах від 8 вересня 1802 року «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 присутственных 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 та 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 більш 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 дослідження. Коли слідство закінчено і злочин розкрито, 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 збільшилися 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 в 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, а потім 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 домогся, 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 у 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, будучи призначеним головою Верховного кримінального суду, виніс смертні вироки деяким декабристам.

Значні зміни в міністерстві юстиції відбувалися при генерал-прокурорі І.І. Дмитрієву. Він розпочав зміну кадрів. Звільнив з міністерства і канцелярії генерал-прокурора осіб, які тільки числились на службі. Особливу увагу приділив організації роботи як в підпорядкованих підрозділах, так і в департаментах Урядового Сенату. Всім сенаторам дав зрозуміти, що буде стояти на варті закону. Дмитрієв першим з генерал-прокурорів вніс пропозицію створити в Росії училище законодавства, куди мали право вступати діти не тільки дворян, а й купців та міщан, але підтримки не одержав. Така школа була заснована лише у 1835 р.

Слід зазначити, що імператор Олександр I у серпні 1814 р., звернувши увагу на вихідця з небагатої родини з Малоросії Д.П. Трощинського, призначив його на вакантну посаду міністра юстиції і генерал-прокурора, покладаючи на нього великі надії. Але ці надії не справдилися, бо Трощинський виявився непримиреним противником будь-яких реформ – як державного устрою, так і законодавства. Тому вже в серпні 1817 р. імператор відправив Трощинського у відставку.

У той час під пильним оком міністра юстиції – генерал-прокурора проводилась відповідальна робота зі складання Повного зібрання законів Російської імперії і систематичного Зводу законів. Їх оприлюднення розпочалося 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 поширювалась, міністр юстиції втратив роль «ока государева»³³.

Поступово через істотні 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 в той час настільки широкі і неконкретні, що їх сумлінне виконання було нерезальним. Все це призвело до того, що прокуратура впродовж царювання Олександра I і Миколи I перебувала у стані глибокого занепаду і потребувала, як і суспільство в цілому, серйозних перетворень. Тільки демократизація судової системи і державного апарату могла забезпечити успіх в цьому напрямку, що в свою чергу при переході до нової судової системи вимагало реорганізації прокуратури.

За свідченнями багатьох дослідників, правосуддя в Росії у ХІХ ст. було в стані занепаду. Тяганина під час розгляду справ, хабарництво та 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, знаходились 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. В середині XIX ст. до складу Сенату входило 12 департаментів і 3 загальних збори. Три департаменти були у Петербурзі, три – у Москві і два – у Варшаві. Два департаменти в Петербурзі і один у Москві були поділені на відділення, у кожному з яких був свій прокурор. Всього 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 іншого, якщо не враховувати загальної підпорядкованості. Губернському прокурору допомагали губернські стряпчі з казенних і кримінальних справ, а в 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: «Губернський прокурор і стряпчие в уездах были живым напоминанием закона и во многих случаях его обязательными истолковывателями»³⁴.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що 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 виконання 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 слідчих дій.

У 1861 р. розпочалась інтенсивна робота з проведення Судової реформи. У вересні 1862 р. «Основні положення перетво-

рень судової частини в Росії» були затверджені Олександром II й оприлюднені.

Багато зусиль доклав до проведення судової реформи новий міністр юстиції – генерал-прокурор Д.М. Замятнін, 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 у 1862 р. Державною радою, а потім імператором «Основних положень перетворень судової частини в Росії». Відповідно до цього акта прокуратура повинна була 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 у кримінальному процесі покладалась нова функція – підтримання державного обвинувачення в суді. Змінилась також і структура прокуратури. Скасовувались губернські прокуратури, їх замінили прокуратури судів.

Функції та організація прокуратури змінилися під час проведення у 1864 році судово-правової реформи. По-новому були окреслені її система і права. Прокуратура залишилась 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 призначались політично благонадійні особи. Отже, із наглядового органу вона фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

Судові статuti 1864 року включали чотири основні закони: «Учреждение судебных установлений» (Запровадження судових законів), «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 частиною реформи було і перетворення прокурорського нагляду. В «Учреждении судебных установлений» прокурорському нагляду присвячено розділ третій під назвою «Про осіб прокурорського нагляду». Стаття 124 встановлювала: «Прокурорський нагляд ввіряється обер-прокурорам, прокурорам та їх товаришам» під вищим наглядом міністра ю-

тиції як генерал-прокурора³⁷. Стаття 125 передбачала, що прокурори перебувають при судових палатах і окружних судах, а при них – товариші прокурора, кількість яких визначалась штатним розкладом. Обер-прокурори перебували при касаційних департаментах і загальних зборах Урядового Сенату. Так, у 1872 році при касаційних департаментах 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 провадження 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 та 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 підробку 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 і для прокурорів.

У коментарі до Статуту цивільного судочинства, складеному обер-прокурором 2-го департаменту Урядового Сенату І.М. Тютюмовим у 1915 році, зазначалося, що прокурорський нагляд має здійснюватись у всіх судових місцях на однакових підставах і поширюватись 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, повинна обмежуватися наданням суду попередніх висновків по цих справах. Лише по справах казни, які з державної точки зору потребують особливої уваги, прокурорам, окрім зазначеного обов'язку, має бути надано право входити з поданням про відміну судових рішень в установлених законом випадках у касаційному суді⁴¹.

Далі у цьому коментарі зазначалося, що ступінь участі прокурорів у діях судових місць по цивільних справах зумовлюється сутністю змагального процесу, на підставі якого судді ніколи не повинні діяти за власним розсудом, а проявляти свою діяльність тільки за вимогою сторін, причому в межах, які в цих вимогах або проханні зазначені. Така роль судді сприяє неупередженим висновкам стосовно справи. Але це не забезпечувало б досягнення істини, якщо б при судах не було представника для точного тлумачення діючих 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 повинні завжди знаходитись під особливою опікою закону (або внаслідок неповноправності сторін, або з інших причин), належать справи, пов'язані з казенним інтересом; справи малолітніх та неповнолітніх осіб, що знаходяться 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, необхідно суворо дотримуватися наведених вище підстав: у законі слід вказувати 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 одна-

ково 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 тільки обов'язки у справах кримінальних. Якщо ж, навпаки, допустити його до участі в одній з таких справ, то необхідно додати до них всі без винятку справи згаданого розряду. 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 й охороняти його правильне застосування⁴².

У кримінальних судах прокуратура діяла як орган закону у всіх справах, що провадились 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'явились в суд, 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 же був характер діяльності прокуратури у мирових і повітових з'їздах та у губернських присутствіях.

Прокуратура здійснювала законоохоронну функцію і в судовому управлінні, де вона брала участь або за законом, або за дорученнями 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, де 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, необхідно зазначити, що відповідно до «Запровадження судових законів» 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 у зазначеному законі говориться про те, що Міністр юстиції може за допомогою окремих або циркулярних приписів доручати прокурорам чи оберпрокурорам, які перебувають при судових місцях, вживати законні заходи щодо усунення порушення правил внутрішнього устрою і діловодства у судових місцях. Отже, прокуратурі тих часів була притаманна і функція нагляду за дотриманням законності у внутрішньоорганізаційній діяльності судових установ.

Під особливою опікою прокуратури знаходились арештантські справи. Всі установи і посадові особи судового відомства були зобов'язані повідомляти їй про стан тих арештантських справ, за якими арештанти утримувались 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. Всі 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 слідкувати за точним і своєчасним його виконанням відповідними органами.

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

Завершуючи аналіз законоохоронної функції прокуратури, слід додати, що прокурори також брали участь у різних сферах урядового та 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 по міських справах тощо. Прокурори брали участь у комісіях зі складання чергових та періодичних списків присяжних засідателів, мали право вимагати від особливих депутацій, що утворювались для ревізії позичкових кас, раптової ревізії книг даних кас тощо.

Обвинувальна функція прокуратури проявлялася перш за все у керівництві дізнанням, порушенні кримінального переслідування і нагляді за провадженням попереднього слідства. З цією метою прокуратурі була підпорядкована поліція в частині проведення дізнання. Крім того, прокуратура здійснювала нагляд за провадженням дізнання по державних злочинах, яке проводилося жандармами.

Право порушення кримінального переслідування належало прокуратурі тільки по справах, які переслідувались у публічному порядку, і не утворювало монополії прокуратури, яка здійснювала його спільно з різними посадовими особами. Але якщо переслідування порушувалось прокуратурою шляхом пропозиції щодо провадження слідства або внесенням у суд обвинувального акта, то справа повинна була вирішитись судовою ухвалою, незалежно від думки прокуратури щодо подальшого руху справи.

Прокуратура підтримувала обвинувачення по всіх справах публічного характеру, провадження по 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 по 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 або його справа підлягає припиненню або зупиненню (стаття 510). У випадку очевидної неповноти проведеного слідства, внаслідок 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 вже відзначалося, попереднє слідство у формі дізнання здійснювалось поліцією, а в 1860 році було запроваджено інститут судових слідчих. Вони закріплювались за відповідними дільницями, і на них, як і на суддів, поширювалося правило незмінюваності. Пізніше при деяких судах були запроваджені посади слідчих з найваж-

лівіших, 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 знаходився 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 відміткою у протоколі, яких саме заходів вжито за його вимогою.

Свого часу професор А. Квачевський писав: «Відносини між судовим слідчим і прокурорським наглядом впливають 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 по 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 обвинувачеві 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 у 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 й 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 у судових дебатах на запальне цькування 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 сво-

їм шляхом, ще раз довівши здатність духовної природи російської людини»⁴⁷.

Досить цікавим з точки зору розуміння змісту функції обвинувачення тодішньої прокуратури є коментар до статті 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 в 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 же умов і в тих же 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 помітив Муравйов, прокурор-обвинувач є водночас охоронцем закону, що проявляється у неодмінно притаманному йому подвійному обов'язку прагнути не тільки того, щоб винний у злочині був викритий і покараний, але 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 року, дещо відрізняється від притаманної сучасній прокуратурі функції підтримання обвинувачення. Різниця 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 запроваджувалась на території Російської імперії поступово. У 1865–1866 роках були утворені всього два судові округи – Петербурзький та Московський, які об'єднали 10 губерній. Поступово утворювались й інші судові округи, у тому числі і Харківський. Але слід зазначити, що судова реформа відбувалась набагато повільніше, ніж це планувалося і було визначено законодавчо. Вона розтяглася на довгі роки і не була завершена навіть до 1917 року. З цієї причини після запровадження судової реформи і до початку ХХ сторіччя в прокурорському нагляді існують дві паралельні підсистеми – губерньська і «судова» прокуратури.

Неможливо не відзначити, що в той час під керівництвом та 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 та змагальності сторін. Нагляд за виконанням законів при відправленні правосуддя у військах здійснювався прокурорами. Олександр II затвердив Військово-судовий статут 15 травня 1867 р., одночасно з введенням якого на всій території Російської імперії створювались військово-судові заклади, у складі яких передбачалась посади 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. У 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 влаштувала далеко не всіх сановників. На думку багатьох, вона сприяла вільнодумству. А після замаху Д. Каракозова на імператора Олександра II в Росії до влади стали 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 погодитись з А.Ф. Коні, який зазначив, що для того, щоб оцінити діяльність осіб того часу, потрібно «визначити для себе точку зору того часу, зрозуміти погляди тієї епохи»⁵⁰.

На думку декількох дослідників того часу, граф Пален був «чуждий 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 Одеській округ судової палати.

Необхідність тимчасового співіснування двох прокурорських систем відображена у нормативно-правовому акті під назвою «Учреждение судебных установлений прежняго устройства». У статті 64 цього документа зазначалося: «Для najbliżшого нагляду за провадженням справ у присутственных місцях і для виконання деяких особливих обов'язків щодо провадження слідства і судочинства перебувають у кожній із означених у статтях 12 і 34 губе-

рній губернський прокурор і у його віданні товариші губернського прокурора». У примітці до цієї статті було навіть вказано на розподіл обов'язків за різними підсистемами прокуратури: «Товариші губернського прокурора, які перебувають у віданні прокурора Вологодського Окружного суду, виконують за розподілом прокурора обов'язки стосовно 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, окрім справ, покладених на них статтями 70 і 71 (безпосередній нагляд за порядком провадження справ в місцях губернських і повітових – В.С.), 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 покладалась 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 у 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 року до переліку функцій прокуратури додаються представницька функція у цивільних справах⁵³ та 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 держав-

ним органом. В енциклопедичному словнику Брокгауза і Ефрона 1898 року за основу взято визначення прокуратури, запропоноване Н.В. Муравйовим: «Прокуратура есть постоянное государственное установление правительственного характера, состоящее из иерархической 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 необхідно дотримуватись 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 по справах, провадження за якими відбувається в офіційному порядку, з участю прокурорського нагляду. Сюди відносяться 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, вказаних 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 помічених 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 правильністю 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 із складання списків присяжних засідателів⁵⁵.

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

- 1) канцелярське діловодство взагалі, тобто листування з присутственими місцями і посадовими особами, ведення звітності;
- 2) пропозиції, усні і письмові, судовим місцям, судовим слідчим і чиновникам поліції по справах судового відомства;
- 3) висновки по справах, письмові й усні, в тому числі і обвинувальні промови⁵⁶.

Проаналізувавши стан судової реформи 1864 р., він зробив висновок, що деякі положення Судових статутів у період наростання революційного руху не відповідали вимогам часу. Муравйов підготував доповідь імператору Олександрю II, в якій обґрунтував свої пропозиції щодо перегляду законів про судоустрій і судочинство. Він вважав, що, безумовно, судова реформа 1864 р. дала деякі позитивні результати. Але прийняті Устави не були пристосовані до Російської імперії з її історичними умовами, складом населення, що знаходилося 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 Уставів. Такі моменти ми спостерігаємо і в сучасній Україні, і щодо цього автор поділяє думку академіка В.Я. Тація: «Що годиться для Лондона, передчасне для Києва»⁵⁷.

Пропозиції Муравйова були прийняті, але їх не вдалося реалізувати, тому що перешкодила 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 у кримінальний процес. Товариш прокурора Санкт-Петербурзького окружного суду І.Г. Щегловітов зазначав, що він є одночасно суддею, обвинувачем і захисником. Таке становище широко обговорювалось науковцями та практиками тих часів⁵⁹. Деякі юристи піддавали сумніву також і доцільність участі прокурора в цивільному процесі. О.А. Ювжик-Компанейц, наприклад, вважав, що діяльність про-

курора 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 підпорядковувались вищому прокурору. Певна увага приділялась і комплектуванню прокурорських кадрів. Відповідно до статей 219 та 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, необхідно було мати не тільки вищу юридичну освіту, а й службовий стаж від 4 років для товариша прокурора окружного суду до 12 років для обер-прокурора⁶¹.

Отже, можна зробити такі висновки.

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

В 1717–1719 роках Петром I було проведено підготовку до проведення реформи державного апарату, при цьому активно використовувався шведський досвід з урахуванням особливостей Росії. Старий апарат управління, в якому були відсутні необхідна спеціалізація та чіткий розподіл 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.

У той же час 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 сприяла чітка структура, визначені функції органів державного управління та 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'явилась своєрідна поєднувальна ланка у 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, виявились напрочуд стійкими. Навіть у процесі історичного зигзага, який змінив місце і роль прокуратури в державному механізмі Росії і був пов'язаний з реформою 1864 року, мав місце певний зворотній рух до витоків наглядової сутності прокуратури. Суть реорганізації прокуратури відповідно до основних принципів судової реформи 1864 року 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 звільнялась від функції загального нагляду, хоча було збережено нагляд за місцями позбавлення волі. Згідно із законом від 7 березня 1866 року представник прокуратури ввійшов до складу губернського присутствія із селянських справ. Отже, певні ознаки виходу прокуратури за межі функції підтримання обвинувачення у суді стали спостерігатися вже безпосередньо після реформи 1864 року.

4. Умови, в яких формувалась 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 та подальшим зближенням з європейськими зразками організації. Поряд з цим відбувався неприродний процес закріпачення селян, а за часів Петра I було фактично запроваджено промислове рабство, яке полягало в тому, що робітники закріплювались 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 контрольным і каральним апаратом. Саме прокуратурі і належала функція основного державного контрольного органу з надзвичайно широкими повноваженнями.

5. На початку 60-х років XIX сторіччя в Російській імперії склалися умови для проведення низки реформ, певним чином демократичного спрямування, що сприяли розвитку капіталізму в країні. У процесі судової, земської, військової та інших реформ було відмінено кріпосне право, зазнала змін організація влади, у тому числі реформована прокуратура в напрямку європейських моделей, які розглядали її переважно як орган кримінального переслідування.

Але в кінці XIX – початку XX століття посилювались заклики повернути прокуратурі функції загального нагляду (зокрема до прибічників такого підходу відноситься видатний російський юрист А.Ф. Кюні). У країні знову з'явилася проблема посилення і централізації влади. Дискусія з цього приводу тривала аж до 1917 року, 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 її 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 дійсно 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 цієї роботи.

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

Історія свідчить, що в 90-х рр. XIX століття в результаті проведення реформ у російському суспільстві активізувались 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 століття в Російській імперії почалася економічна криза, а тому становище як селянства, так і пролетаріату значно погіршилось. 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 висувували й політичні¹. Ніякі заборони не могли зменшити рівень політизації суспільства.

Утворювались політичні партії, у тому числі і з національним ухилом. В 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 століття в Україні вже було декілька національних партій лівого та центристського ухилу. Але вони, не маючи програми спільних дій, не змогли перетворитись на масові політичні рухи, що сприяло зрастанню загальноросійських політичних сил.

Політизація суспільства та загострення соціально-економічних проблем стало 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 розгорнула 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 у 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 указу були закриті газети «Рада», «Літературно-науковий вісник», «Українська хата» та інші. Після повернення у листопаді 1914 р. через нейтральні країни зі Східної Галичини до Києва М. Грушевського його було заарештовано. 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 заборонено і цього разу.

У Києві було створено Раду об'єднаних громадських організацій, одночасно з якою почали виникати й інші інституції революційного ґатунку. Так, 4 березня 1917 р. відбулися 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 ж 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 б склала серйозну політичну альтернативу Центральній Раді. Хоча слід погодитись з В. Верстюком, що Центральна Рада так і не була обрана на основі загального виборчого права, яке б засвідчувало її абсолютну легітимність. Цей факт використовував свого часу Тимчасовий уряд, відмовляючи Центральній Раді у представництві інтересів України⁴.

Вищим органом Центральної Ради визнавалися її загальні збори, на яких у червні 1917 р. був заслуханий звіт В. Винниченка про поїздку делегації Ради до Петербургу, 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 у червні 1917 р. Центральною Радою Першого Універсалу, в якому проголошувалось: «Однині самі будемо творити наше життя»⁵. Незабаром після цього 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 обмежувалась п'ятьма губерніями – Київською, Волинською, Подільською, Полтавською і Чернігівською. Після більшовицького перевороту в Петербурзі Центральна Рада 20 листопада у своєму Третньому Універсалі проголосила утворення Української Народної Республіки (УНР)⁷. Її влада, окрім вищезгаданих губерній, поширювалась ще на Харківську, Катеринославську, Херсонську губернії і Таврію. Третій 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) недоторканність 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 у 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. Четвертий Універсал проголосив Україну незалежною суверенною державою, відкинувши ідею автономії та федералізму⁹. Проте доля

України в ті дні вирішувалась не в Києві, а у 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 погодитись 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. В цьому процесі важливе місце займала діяльність із створення основних державних інститутів, у тому числі і прокуратури, визначення їх правового статусу і налагодження їх реальної діяльності. Перший етап державотворення у новітній історії України пов'язується з діяльністю самої Центральної Ради. І, як вже зазначалось, 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 зроблено 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. Проте більшість членів Малої Ради ухвалили вказану формулу, тому що, як зазначив один з членів Малої Ради Григор'єв, якщо не вирішити

вказане питання, суди Української Народної Республіки змушені будуть застосовувати стару формулу «по указу его величества...», що не поєднується з прагненням українського народу до самовизначення¹². Слід відзначити, що до листопада 1917 року формально зберігалась судова система і прокуратура, які існували до революції. 25 листопада 1917 року 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 року, з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами як уряди і установи Української Народної Республіки»¹³.

15 грудня 1917 року Центральна Рада ухвалила закон «Про утворення Генерального Суду». Відповідно до статті 1 цього закону Генеральний Суд мав складатися з трьох департаментів – цивільного, карного і 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.

Згідно із законом «Про утворення Генерального Суду» при Генеральному Суді утворювалась прокуратура, офіційною назвою якої була «Прокуратура Генерального Суду». Прокуратура фактично була у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вона діяла при Генеральному Суді, а з іншого – її регламент затверджувався Секретарством судових справ. Воно ж надавало одному із прокураторів звання старшого і доручало йому «привід над прокуратуриєю»¹⁵.

І, нарешті, 23 грудня 1917 року Центральна Рада ухвалила закон «Про урядження прокураторського нагляду на Україні», відповідно до якого прокуратури утворювались при апеляційних і окружних судах. Очолювали відповідні прокуратури старші прокуратори. Прокуратори призначались Генеральним секретарем судових справ, водночас посади прокураторів та товаришів прокуратора окружних судів скасовувались¹⁶.

Першим старшим прокуратором Генерального Суду наказом Генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 р. № 7 було призначено громадського діяча, письменника, юриста Д.В. Марковича, який після Лютневої революції 1917 р. актив-

но включився у політичне життя України. На першому засіданні дев'ятої сесії Центральної Ради Маркович попросив підтримки, тобто затвердження його призначення на посаду голосуванням. Він сказав: «Не бійтеся цієї назви – «прокуратор», бо ми покликані стояти на обороні закону, який би він не був»¹⁷. Учасники сесії проголосували за Марковича. Але чогось суттєвого на цій посаді Маркович зробити не зміг, тому що проголошена Центральною Радою Українська Народна Республіка проіснувала недовго, до кінця квітня 1918 року.

Відомо, що 8 лютого 1918 р. німецькі війська почали наступ і фактично до кінця квітня контролювали майже всю Україну. Як свідчать дослідники, населення їх зустрічало стримано. Повернувшись у Київ, 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 й 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. В цьому він знайшов порозуміння у 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 безпосеред-

ньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади в УНР»¹⁸.

В статті 25 вказувалось, що «вищим органом судовим єсть Генеральний Суд УНР». VI розділ проекту передбачав повноваження суду УНР. Що стосується органів прокуратури, то в проекті про неї мова не йшла¹⁹.

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 й найважливіші об'єкти. Так місце УНР зайняла Українська держава²⁰.

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.²¹. 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 року 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 адміністративних²². Цікавий той факт, що П. Скоропадський наглядів прокурорські функції поклав на Генеральний Суд, вказавши в ст. 43, що останній слідкує за законністю видання законів і наказів²³. 8 липня 1918 року Гетьманом України був затверджений ухвалений Радою Міністрів України закон «Про утворення державного Сенату», яким регулювалися питання організації та діяльності прокуратури²⁴. 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 доглядом міністра юстиції як Генерального прокурора»²⁵. Слід зазначити, що суттєвих змін, які б стосувалися прокуратури, він не запровадив.

На посаду Генерального судді, він же міністр юстиції, було призначено прокурора М.П. Чубинського. Але він, як і його попередник Маркович, налагодити роботу судово-прокурорських органів не встиг з тієї ж самої причини.

Влада Скоропадського підтримувалася німцями, а тому поразка Німеччини та її союзників у війні призвела до її падіння у листопаді 1918 р.

Говорячи про спроби державотворення в Україні, неможливо 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 у 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 Стрільців²⁶.

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»²⁷.

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 та фінансову допомогу з боку Франції. Тому була створена Українська Галицька Армія²⁸. Мобілізація до армії здійснювалась на правовій основі. Розпорядженням від 27 березня 1919 р. було визначено порядок призову на військову службу²⁹.

Процес створення правоохоронних органів – судово-прокурорських, військової юстиції, державної жандармерії відбувався в ЗУНР також на законодавчій основі. Так, 21 листопада 1918 року Українська Національна Рада прийняла закон «Про тимчасову організацію судівництва», за яким створено систему судових органів ЗУНР, що включала повітовий суд, окружний суд та Вищий Суд.

Цікаво, що передбачалося утворення суду найвищої інстанції, який повинен був розташовуватися у Львові. Як і на східних землях, так і в ЗУНР продовжувало діяти старе австрійське законодавство, якщо воно не суперечило цілям української держави³⁰.

За розпорядженням Державного Секретаріату від 18 грудня 1918 року 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 р³¹. 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 тільки 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 у 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.

Необхідно звернути увагу на те, що між керівництвом ЗУНР та Директорії УНР, що прийшла до влади після Скоропадського, були великі політичні розбіжності, а саме: 2 грудня 1919 р. урядова делегація Директорії УНР підписала декларацію, за якою на користь Польщі відмовлялась 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 стосунки між УНР та ЗУНР припинились, тому що обидва суб'єкти Злуки перестали існувати як держави³².

Після переходу у грудні 1918 року влади від Скоропадського до Директорії під головуванням В. Винниченка було відновлено назву держави – Українська Народна Республіка, яка раніше

було проголошена Центральною Радою. 2 січня 1919 року 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 й прокуратурі. Штат прокуратурі 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 в ньому Директорія не зробила. В цілому Директорія фактично відновила судову систему, створену Центральною Радою, в тому числі і прокуратуру³³. Але вони не діяли, тому що Директорія постійно вела бойові дії зі своїми ворогами – більшовиками, білогвардійцями, Антантою, поляками.

Розгорнути діяльність прокуратори, як і інші посадові особи, не змогли, тому що 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 1917–1921 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 судочинстві³⁴.

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 існування³⁵.

Виходячи з викладеного, можна зробити такі висновки:

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

2. Проголошені цілі Центральної Ради на ниві реформи судової системи записані в її Третньому Універсалі, в якому Генеральному секретарству судових справ приписувалось вжити всіх заходів щодо побудови демократичної системи судів. Що стосується прокурорського нагляду, то Центральна Рада своїм законом від 23 грудня 1917 р. ввела у судах посади прокураторів, які призначались секретарем судових справ. Як бачимо, загально-наглядові 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 та 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. Заслуговує на увагу демократизм і ретельність у формуванні судових органів взагалі й органів прокуратури зокрема. Прийняття на посаду проводилось після обов'язкового дворічного стажування і складання іспитів спеціальної комісії.

5. Закон Директорії від 4 серпня 1920 р. «Про поступовування в штабових судах» закріплював ряд 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 відрізнялись, проте мали завдання підтримати створення на демократичних засадах нової держави.

Функції прокуратури того часу практично не відрізнялись 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.

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

3.1. Політико-правові чинники виникнення та розвитку прокуратури

Революції 1917 р. докорінно змінили державний апарат Російської імперії. Подальші події державотворення відбувались 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 вседозволеність. 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, маскувалась¹.

У таких умовах проголошення будь-яких конструктивних конкретних засад побудови державного механізму фактично залишилось тільки декларацією, наприклад, проект Конституції УНР, підготовлений за доби Директорії². Українські більшовики відкрито відмовились 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 УСРР від 14.02.1919 р. були ліквідовані всі судові установи, що існували на території України, у тому числі й органи прокурорського нагляду⁵.

Цим же Декретом було затверджене Тимчасове положення «Про суд і революційні трибунали УСРР», в якому передбачалось, що вся судова влада на території УСРР повинна належати: а) народним судам і радам (з'їздам) народних суддів; б) революційним трибуналам⁶. Останні засновувались 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. Але й ця спроба створити діючі судові органи була приречена, тому що в країні не було політичної стабільності. Влада змінювалась тричі на рік. Нова влада скасовувала усі документи попередників про створення судових органів і прокурорської системи (УНР, Гетьманату, Директорії)⁷.

1920 р. 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. УСРР державний механізм будувала за прикладом Росії⁹. Правовою основою організації та діяльності державного механізму республіки на початку 20-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 і 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 усього державного механізму. Вищими органами влади стали з'їзд Рад, а у перерві між з'їздами – ВУЦВК і Рада народних комісарів УСРР. Більшість у них забезпечили собі більшовики, у тому числі і нелегітимними методами¹⁰.

Як вже зазначалось, перші спроби створити спеціальні органи нагляду за законністю в УСРР мали місце в період громадянської війни, та вони були марними¹¹. У тих умовах 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 юстиція, 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 в Російській Федерації, і потребувала декількох 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. Але у період іноземної військової інтервенції і громадянської війни Наркомюст був надзвичайно ослаблений. Особливо це стосувалося НКЮ УСРР. На його організації і діяльності позначилися винятково важкі умови, в 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.

П'ята конференція КП(б)У, що відбулася в Харкові 17–22 листопада 1920 р., констатувала відсутність кадрів і катастрофічні умови, за яких мало здійснюватись 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. Необхідно зазначити, що на 1 листопада 1921 р. із 167 службовців НКЮ 30 співробітників були з числа юристів, засуджених до відбуття покарання в допрах та ізоляції в інших місцях ув'язнення. Велика кількість службовців працювала в НКЮ за мобілізацією²⁰, лише 17 співробітників (приблизно 10%) були членами КП(б)У²¹. Все 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 розглянуте нижче.

Дійсність вимагала від більшовиків відмовитись від утопічно-комуністичних поглядів на державу і право, зробити їх не тільки інструментом класового панування пролетаріату і найбільшого 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 приписувалось «...доручити Наркомюсту приступити до найшвидшої розробки питань цивільного, матеріального і процесуального права з метою приведення чинного законодавства у відповідність з основами 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 залишалась 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 губерньські з'їзди працівників юстиції, а потім на перший Всеукраїнський (19–23 січня 1922 р.) і на четвертий Всеросійський (26–30 січня 1922 року) 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 і 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 у 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 першому 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 зробив такий висновок: «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. Хоча 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 відхиляли зазначені у проекті принципи.

Водночас перший Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції висловився за найшвидше заснування і впровадження інституту прокуратури на Україні, за побудову його, на відміну від дію-

чих відділів 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.

Перший Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції³¹, на відміну від Четвертого 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 першого 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 у складі голови Ветошкіна М.К. і членів Рейхеля М.Й., Ширвіндта Є.Г., Малицького О.Л. (усі члени колегії Наркомюсту), Євтихієва А.Ф. і Гродзинського М.М. (консультанти НКЮ). Ширвіндту і Євтихієву було доручено підготувати і подати на засідання 22 лютого тези, а Ветошкіну – поставити перед політорганами 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-ти губернських прокуратур відповідно до загальної кількості губерній, на які була поділена тоді територія республіки³⁵.

У 1919 р. постановою РНК УСРР територія республіки була поділена на 11 губерній – Київську, Волинську, Подільську, Херсонську, Одеську, Таврійську, Олександрівську, Донецьку, Харківську, Полтавську і Чернігівську. Через деякий час була створена Кременчуцька губернія. Однак на період запровадження

інституту прокуратури три із зазначених 12 губерній були ліквідовані 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 Першого 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 від вартою.

Керівництво прокуратурою покладалося на народного комісара юстиції, а прокуратура створювалася як відділ Народного комісаріату юстиції (ст. 3). У наркома юстиції, він же прокурор республіки, були помічники, які затверджувалися за його поданням Радю 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, в 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.

В РСФРР боротьба більшовиків за впровадження ленінських принципів «законності» завершилась у цілому успішно. 26 травня 1922 р. третя сесія ВЦВК прийняла декрет про затвер-

дження Положення «Про прокурорський нагляд в РСФРР», 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 (20-ті роки) інший законопроект, під час обговорення якого серед партійних і радянських діячів настільки яскраво проявилися принципові розбіжності в поглядах»³⁹.

Говорячи про суспільну потребу в зміцненні законності, захисті особистих та 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 РСФРР від 25 лютого 1922 р., хоча вони і розроблялися 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 же 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. Присити 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 включити у 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 Гене-

ральний прокурор, що адміністративні стягнення, арешти, затримання, обшуки та інші заходи стосовно осіб прокурорського нагляду можуть вживатися тільки за попередньою санкцією Генерального прокурора⁴². На цьому засіданні колегія постановила проект із змінами і доповненнями прийняти і направити його в законодавчі органи для проходження у встановленому порядку.

Незважаючи на різні підходи, які відображають 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 характеру.

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 же 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 і з 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 поширювалось законодавство РСФРР. Зокрема, циркуляром від 4 серпня 1920 р. на Україні були введені в дію «Керівні основи з кримінального права РСФРР» від 12 грудня 1919 р.⁴⁷

На Перший Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції делегація НКЮ РСФРР привезла ряд своїх законопроектів, у тому числі і проект положення про прокуратуру⁴⁸, хоча він був уже

опублікований у січні 1922 року⁴⁹. Делегація НКЮ УСРР на IV Всеросійський з'їзд працівників юстиції у свою чергу привезла ряд законопроектів УСРР, у тому числі проект положення про порядок ведення кримінальних справ (КПК), ряд положень якого ввійшли згодом у КПК РСФРР 1922 року 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 у спеціальній резолюції другої наради наркомів юстиції союзних республік, яка відбулася 21–23 грудня 1923 р. у м. Харкові⁵¹.

На вирішення питання про запровадження на 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 реценювання з наступними виправленнями: у вступі, ст.ст. 4, 7, 9-б, 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 вказаних вище циркулярів НКЮ УСРР № 24 від 28 січня 1922 р. і № 85 від 14 червня 1922 р., 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 (Конституцію), який проголосив верховенство права і закону, а також передбачив спеціальний розділ для прокуратури⁵⁵.

Ні у вказаній вище постанові колегії Наркомюсту, ні в постанові ВУЦВК не зазначені мотиви, якими керувався законодавець при реценції 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 рецепював і ряд 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 третій сесії ВЦВК. Хоча офіційний текст цього листа був уперше направлений у Наркомюст УСРР на прохання М.О. Скрипника наркомом юстиції РСФРР Д.І. Курським лише 31 червня 1922 р., а опублікований у газеті «Правда» лише 23 квітня 1925 року⁵⁸, 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 ВЦВК, 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», де зазначалось, що у складі НКЮ державна прокуратура утворюється з метою здійснення нагляду за виконанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби із злочинністю⁶⁰. Ст. 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 і окремих осіб за рахунок порушення кримінального 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 року 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 року.

Основним принципом побудови радянської прокуратури в умовах диктатури пролетаріату був принцип класовості, який, незважаючи на запевнення В.І. Леніна про незалежність створеної прокуратури, проводився під безпосереднім керівництвом більшовиків.

Керівна роль більшовицької партії відносно радянської прокуратури була відображена вже в листі В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування і законність», де 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 повинні виправлятися, 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 слушним приводом – підбором необхідної кількості кадрів на місцях, яких в той час не вистачало. Проблема вирішувалась таким чином, що у центрі необхідно 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 парторганізацій у зв'язку із створенням Прокуратури». У ньому перед комуністами ставилось 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 у ряді випадків були проігноровані⁶⁷. Показовим у цьому відношенні 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 вказаний 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 повинна керуватися основним положенням – необхідністю робітничо-селянської влади та збереження в її руках усіх економічних і

політичних командних висот⁷⁰. Тобто про посилення нагляду за здійсненням революційної законності вже не йшлося⁷¹.

Надзвичайно важливі завдання, які повинна 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 із 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 Скрипника М.О., його заступника Рейхеля М.Й., старшого помічника прокурора Каплана О.Я. і помічників прокурора Шаргея М.Є., Попова М.М. і Фалькевича І.Д.»⁷³. Про вагоме 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 перед її особовим складом і класовою спрямованістю діяльності, але при твердому проведенні 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.

За безпосередньої участі ЦК КП(б)У і місцевих партійних органів – губернських і повітових комітетів партії були підбра-

ні 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 у системі інших органів радянської держави. Так, у звіті про перші кроки своєї діяльності Харківський губпрокурор повідомляв, що «...уже на перших кроках діяльності Харківська губернська 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 порушувалися окремими особами або установами...»⁸⁰. У звіті за 1922 рік той же Харківський губпрокурор констатував: «Контакт у діяльності з губвиконкомом досягнутий повний; стосунки необхідно визнати доброзичливими»⁸¹. У подібному контексті розгорталися процеси формування і напрацювання першого досвіду в діяльності прокуратури, її стосунків 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 своїй постанові від 22 липня 1932 року «Про десятиліття існування органів державної прокуратури» підкреслювали, що органи державної прокуратури за десять років існування стали дійсно 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, закріпило принцип суворої її централізації і незалежності 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 по 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 вищестоящих 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 у 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 року 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 р. 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 рамках 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 усієї 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, Наркомпляху, Наркомпроду, Наркомюсту і деяким іншим відомствам⁹². При цьому, як відомо, Наркомюст був далеко не керівним органом у системі каральних органів усіх перелічених відомств. Навіть щодо територіальних революційних трибуналів, які формально входили в систему наркомюстів радянських республік, народні комісаріати юстиції користувалися дуже обмеженими правами. 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 і РСФРР, військове відомство і транспорт, на відміну від відомства юстиції, належали до так званих об'єднаних народних комісаріатів.

У цих умовах уже в той час як в УСРР, так і в РСФРР відбувалося зіткнення двох тенденцій: 1) зазначеної тенденції до об'єднання усієї юстиції в підпорядкуванні єдиному для кожної з республік відомству – Народному комісаріату юстиції; 2) тенденції до створення єдиної для усієї федерації радянських республік системи органів військової юстиції відповідно до за-

гальнофедеративного характеру військового відомства. Але, 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 проекті 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 на Україні було Положення ВУЦВК від 23 липня 1921 р. «Про створення єдиного Верховного трибуналу (ЄВТ) УСРР»⁹⁴, але вже на тих же 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 на 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.

І особливо слід підкреслити, що формальна непідпорядкованість наркома юстиції і прокурора УСРР в одній особі жодній з посадових осіб центру, навіть після утворення Союзу РСР, не лише

створювала поряд з іншими фактами відчуття державної незалежності України, а й містила в собі протягом деякого часу, щоправда незначного, певні елементи цієї незалежності.

Необхідно 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 № 214 від 27 грудня 1922 р. «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 стосовно порушників законів про працю і про охорону прав працюючих. Необхідно було, щоб профорганізації і держоргани з охорони праці підтримувалися органами юстиції в їх постійній боротьбі з такими порушеннями і щоб кожний окремих працівник і працюючий міг захистити в суді свої права.

Однак заснована у відомчому порядку і лише в найрозвиненіших у промисловому відношенні 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 повинно 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 видно з того, що державними планами роботи НКЮ і його місцевих органів на 1924–1925 рр., затвердженими постановою РНК від 14 лютого 1925 р. (прот. № 10/357), у галузі будівництва органів юстиції передбачалося заснування трудової прокуратури, яка б діяла

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 у 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 помічники 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 призначались 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 відносно 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 ска-

сування або зміну. У випадку 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 по справах, 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 і 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 по 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 по 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 чинність. Відносно посадових осіб і приватних підприємців, що ухилялися від виконання рішення суду, прокурор міг застосовувати примусові заходи, аж 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 судовустрой 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 поряд 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 в звіті прокурора республіки М.О. Скрипника першій сесії ВУЦВК VIII скликання «Два роки діяльності прокуратури»¹⁰³. Друга сесія ВУЦВК IX скликання у своїй постанові від 28 жовтня 1925 року 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. Але 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 рахунок серйозних змін у правоохоронних органах, зокрема їх функціональних обов'язків, що вже було зазначено. Тому слід погодитись з І. Усенком, який вважає, що внаслідок таких дій як в УСРР, так і в СРСР органи суду, прокуратури, державної безпеки, внутрішніх справ, виправно-трудоі установи перетворилися на слухняне знаряддя в руках партійно-державної верхівки¹¹⁰.

Процес цієї своєрідної «сталінізації» каральних структур відбувався поступово і значною мірою зумовлювався політико-ідеологічними, а не правовими чинниками. Проте ряд деформаційних змін, таких, зокрема, як невинуватене розширення повноважень паралельних структур, їх жорстка централізація, дегу-

манізація 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 приводу 10-річчя радянської прокуратури. Він сказав, що «... революційна законність є одним з 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 з 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, звузилася компетенція Всеукраїнського з'їзду Рад, не з повною віддачею працював ВУЦВК, в якому налічувалось 366 осіб. Характерним проявом 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 т.ч. і 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, судустрою і судочинства. Постановою ЦВК СРСР від 29 жовтня 1924 р. були прийняті Основи судустрою¹¹⁴, 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. Зако-

нодавство союзних республік повинно було видаватися відповідно до загальносоюзних Основ.

Водночас Основи не тільки 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 у порядку нагляду вироків, рішень і ухвал, які виносять суди даної республіки; в) безпосередній нагляд і нагляд за провадженням дізнання, розшуку і попереднього слідства по кримінальних справах; г) підтримка обвинувачення по 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 року друга 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 із загальносоюзними Основами, так і побудовою всіх органів юстиції згідно з новим адміністративно-територіальним поділом республіки, прийнятим на Всеукраїнському з'їзду 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 п'ятим відділом НКЮ. Прокурором республіки, як і за Поло-

женням «Про прокурорський нагляд» 1922 року, 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 шостого підвідділу в складі прокуратури республіки було створено слідчу частину і, як вже зазначалось, 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 року, 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 точки зору управління і нагляду за його процесуальною діяльністю, так і в адміністративному відношенні¹¹⁸. 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 передався 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) із 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 з 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 неузгодженість колишнього законодавства у частині взаємовідносин органів прокуратури з відповідними виконавчими комітетами. Здійснюючи нагляд за дотриманням законності у діяльності виконкомів, вони зобов'язані були звітувати перед ними про свою роботу. За положенням 1929 року 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, в 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 стосовно 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, в тому числі і прокуратури, були ліквідовані, а замість них організувалися і з 1 жовтня 1930 р. розпочали діяльність міжрайонні, міські і дільничні прокуратури. Вони на рівних умовах підпорядковувалися прокуратурі республіки і під її безпосереднім керівництвом виконували функції прокурор-

ського нагляду в межах міжрайсудів, які їх обслуговували, міст і діляниць 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 у 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 діляничними і залишалися при міжрайонних судах.

Постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р. були затверджені штати, загальні для міжрайонних судів і прокуратур, за якими передбачилося 9 міжрайонних прокурорів, 18 старших помічників і 36 помічників міжрайонних прокурорів. У штатах усіх міжрайонних прокуратур було по двоє старших помічників 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 двоє 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.

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 діляничних 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 усі функ-

ції 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 категорії діяли у 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 у кожному адміністративному районі. Народні суди першої і другої категорій були організовані у складі одного нарсудді і одного судового виконавця, а нарсудди третьої категорії – у складі двох, іноді трьох і більше народних суддів і відповідної кількості судових виконавців. Камери народних слідчих у всіх районах діяли у 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.

Необхідно 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 покладалася і робота з добору і комплектування кадрів слідчих. Оскільки мережа міських і дільничних прокуратур не збігалася з мережею камер народних слідчих, не збігалася 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 систематичний і постійний нагляд і пряме управління діяльністю численного 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 прокуратура; 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 у 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 року 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 4 технічні працівники, а для прокуратур, які обслуговували два райони, – 3 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 і судових виконавців, як і раніше, зберігалися у всіх 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 відзначити, що робота органів прокуратури покращилася 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. Цією постановою у перших п'яти областях були створені обласні суди і обласні прокуратури, а трохи пізніше – в Сталінській і Чернігівській областях¹³³. Юрисдикція прокуратур на відміну від між-

районних поширювалась 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. У той же час 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 вказувалося у циркулярі НКЮ від 11 лютого 1932 року «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, територія діяльності яких зуміщалася з адміністративним районом. 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 відношенні. Обласному прокурору було надано право вживати до міських і дільничних прокурорів та їх помічників заходів дисциплінарного впливу за підпорядкованістю. На обласних прокурорів були покладені усі 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 у 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 року, як вже 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.

Необхідно зазначити, що в роботі з кадрами в органах юстиції у 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 дала позитивні результати і сприяла виконанню господарсько-політичних завдань в областях, забезпечила оперативне керівництво низовими органами юстиції.

Однак, як відзначала колегія Наркомюсту в постанові від 26 липня 1932р., «...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 призвело до того, що «...вони були розпорочені за галузями господарського будівництва, причому в одних випадках увага приділялася в основному розвитку методів адміністративного нагляду за рахунок судового, а в інших – навпаки. Таким чином, 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. В їх апараті створили: 1) сектор судово-слідчого нагляду; 2) сектор адміністративного нагляду; 3) сектор праці і виробництва; 4) прокуратура з нагляду за ДПУ; 5) транспортна прокуратура.

Судово-слідчий і адміністративний нагляд здійснювався відповідними секторами за правилами і в порядку, передбаченому 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 залишилися 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 повинен був забезпечити дотримання законності у 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 сектора 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 сектора 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 входила до обов'язків одного з прокурорів сектора судово-слідчого нагляду.

Міські прокуратури були створені в усіх обласних центрах як апарат для виконання функцій прокурорського нагляду. Вони ділилася 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'єднаного 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 у групі з контролю за виконанням направлявся один з інспекторів організаційно-інструкторського відділу, який повністю звільнявся від усіх інших обов'язків¹⁴⁵.

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 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 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, утворена 20 червня 1933 р., внаслідок чого самостійність прокуратури УСРР була суттєво обмежена¹⁴⁶.

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.

Поряд із наглядом 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 приналежністю.

3.2. Функції прокуратури у період її становлення

Як вже було зазначено, 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 продовжуються дискусії про місце прокуратури в системі розподілу влади. Особливо загострилися вони у 2001 році, 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 усі судові установи, а також інститути прокурорського нагляду, присяжних і приватної адвокатури. Державні органи обвинувачення і нагляду фактично були розпущені. Але 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 насаджувалась силою. Навіть В.І. Ленін зрозумів, що допустився великої помилки, ліквідувавши державні судові органи, у т.ч. і прокуратуру. Тому через 5 років постановою ВУЦВК від 22 червня 1922 р. система органів прокуратури була відновлена з наданням їй функцій нагляду за виконанням законів та кримінального переслідування¹⁵⁴. Так прокуратура стала основним державним органом, який відстоював 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 деталізовані і поділялись на три основні напрямки:

- по-перше, 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 давало в загальному вигляді процедуру таких дій. Прокурор республіки мав право опротестовувати незаконні постанови і розпорядження вказаних органів у Раднаркомі і Президії ВУЦВК на предмет їх скасування, але протест не призупиняв дію опротестованого рішення;
- по-друге, на Прокурора покладалось «...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»;
- по-третє, закон надавав йому право 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 вищевказані розпорядження і постанови через прокурора республіки в Раднарком або Президію ВУЦВК...» Отже, і тут підкреслювалось, що система органів прокуратури будувалась централізовано, і, на наш погляд, це було правильним рішенням, тому що 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 частини сьогоденного загального нагляду. Прокурор мав право бути присутнім на всіх засіданнях місцевих виконкомів з правом дорадчого голосу (ст. 11).

Окремою статтею визначалась функція органів прокуратури УСРР у галузі боротьби із 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.

Окремо виділялись завдання щодо боротьби із злочинністю через нагляд за здійсненням дізнання і попереднього слідства.

На цьому зупинимося докладніше. Прокурорський нагляд за законністю діяльності органів дізнання по боротьбі із злочинністю був елементом судового нагляду, оскільки регулювався кримінально-процесуальним правом.

Кримінально-процесуальний кодекс УСРР 1922 р.¹⁵⁵ систематизував усі норми, які 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 по справах, віднесених до їх відання; 3) урядові установи і посадові особи по 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 р., 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 або інші дії. Скарги на дії органів дізнання подавалися прокурору і ним же вирішувалися по суті (ст. 109 КПК).

Крім зазначених прав, прокурору належало також право перевірки обґрунтованості пропозицій органів дізнання про припинення провадження усіх дізнань, за якими у досліджуваному діянні не встановлено ознак злочину або не виявлені винні, і пропозицій про направлення до суду справ про злочини, за які законом передбачене покарання – понад один рік позбавлення волі (п. 1 і 3 ст. 107 КПК). Отримавши в порядку ст. 107 КПК матеріали дізнання, прокурор перевіряв, чи досить вивчена справа, і залежно від результатів перевірки або направляв її для провадження додаткового дізнання чи попереднього слідства, або припиняв справу при наявності підстав, зазначених у ст. 4, 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 ж вимоги, що і обвинувальний висновок (ст. 228 КПК). У постанові вказувалося прізвище, ім'я і по батькові обвинувачуваного, його вік, колишня судимість, рід занять і класова приналежність, мотиви, місце, час вчинення злочину та інші ознаки діяння, якщо вони встановлені дізнанням, а також юридична кваліфікація злочину. До постанови додавався список осіб, стосовно яких справа виділена або припинена, і осіб, які підлягали виклику в судові засідання. Водночас постанова прокурора про віддання до суду була, як видно 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 дізнань не було й мови. Особовий склад співробітників у більшості випадків виявлявся зовсім непідготовленим 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 із 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 й мови. Спочатку були випадки, коли органи дізнання не тільки 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»¹⁵⁶.

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»¹⁵⁷.

Тому пізніше циркуляром НКЮ № 154 від 5 грудня 1924 р. «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 справами¹⁵⁸.

КПК УСРР 1927 р. створив стадію попереднього розслідування подібно до системи судових установ із трьох ланок – прокурора, 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 по справах, що розслідувалися органами ДПУ, і по справах про порушення Кодексу законів про працю (прим. 1 і 2 до ст. 104 КПК 1927 р.). По інших категоріях 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 і 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 проявлялося у праві прокурора: а) визнати обов'язковим попереднє слідство по справах, по яких законом не вимагалось його проведення (ст. 110 КПК); б) запропонувати слідчому відмінити 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 поступила 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 року. Його діяльність з нагляду за попереднім слідством почалася з керівництва місцевими органами прокуратури, із нагляду за всіма справами, які знаходились у провадженні слідчих¹⁵⁹. Як зазначав згодом Генеральний прокурор республіки М.О. Скрипник, «...зрозуміло, що не відразу ми змогли провести всю цю роботу. Спочатку ми охопили лише трохи більше 25% усіх слідчих справ в республіці. До жовтня 1923 року, тобто до початку операційного року, були вже охоплені 40 тис., тобто майже 50% слідчих справ. Нарешті, до 1 жовтня 1924 р. ми охопили вже біля 110 тис. справ, по яких встановили постійний нагляд. Зараз усі слідчі справи знаходяться під прокурорським наглядом. Це означає, що весь слідчий апарат на Україні не є безконтрольним апаратом»¹⁶⁰.

Слід відзначити, що і в органах дізнання низький рівень ділової кваліфікації слідчих був однією із основних перешкод для підвищення ефективності їх роботи¹⁶¹.

Відзначивши велику завантаженість справами, прокурор республіки у своєму звіті на сесії ВУЦВК 19 лютого 1925 р. підкреслив, що «...насамперед повинні бути вжиті заходи до підвищення кваліфікації слідчих. Крім того, необхідно спрямовувати всі зусилля для створення більш сприятливих умов для слід-апарату»¹⁶².

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 по нагляду за попереднім слідством і керівництву 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 року, слідчі були вилучені з відання суду і передані в підпорядкування прокуратури¹⁶³. У законодавчому порядку ця передача слідчого апарату в повне відання прокуратури була закріплена положенням «Про судоустрій» від 11 вересня 1929 р., яке встановило, що всі слідчі «підпорядковані відповідним органам прокуратури як в адміністративному, так і в оперативному відношенні» (ст. 175)¹⁶⁴. 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 (ст. 207–211 КПК); 4) витребування у порядку нагляду всього слідчого провадження, навіть після передачі справи до суду (ст. 361 КПК).

З наведеного можна зробити висновок, що КПК УСРР 1927 р. надав виключне право прокуратурі здійснювати оперативне і методичне керівництво органами слідства. У той же час прокуратура звільнилась від необхідності здійснювати нагляд за проведенням дізнань, тому що це перекладалось 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 розпорядчє засідання суду для остаточного затвердження».

Прокурор мав право: а) брати участь у розпорядчих засіданнях суду, де вирішувались 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: «Всі 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»¹⁶⁵.

Ст. 14 Положення «Про прокурорський нагляд» прямо передбачала, що «прокурор вправі вимагати від всіх 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 вважають ефективним і доцільним¹⁶⁶.

І нарешті, у статті 16 Положення у дуже загальному вигляді визначалась компетенція органів військової прокуратури як невід'ємної складової частини Прокуратури республіки: «Військова прокуратура... при військових і військово-транспортних

ревтрибуналах здійснює нагляд відносно 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»¹⁶⁷.

Положення «Про прокурорський нагляд» в УСРР більш чітко, ніж у Росії, підкреслювало окремі процесуальні моменти. Так, норма ст. 10 «б», де визначалась компетенція місцевих прокурорів, вказувала, 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 ж структура прокуратури була і на губернському рівні. Крім помічників територіальних, у повітах у губпрокурора було іще 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 діяльності¹⁶⁸.

Більш чіткий розподіл галузей прокурорського нагляду відбувся в апараті прокуратури після введення в дію Положення «Про судову структуру» 1922 р. Згідно з циркуляром № 39 від 17 квітня 1923 р. «Про структуру прокуратури в зв'язку з новим Положенням «Про судову структуру»¹⁶⁹ 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 іншим адміністративними органами¹⁷⁰.

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 за-

сіданням 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 прокуратури¹⁷¹.

Результати правозастосовчої практики також були враховані у тексті КПК УСРР 1927 р. Його проект активно обговорювався у зв'язку з тим, що функції прокуратури дещо розширились. Але більшість керівників Наркомюсту і практиків підтримали цей проект. М. Гродзинський також підтримав цей проект, але вказав на теоретичну різномірність функцій прокуратури, фактично не помітну на практиці. Він писав, що «...виступаючи в кримінальному процесі в ролі державного обвинувача, прокуратура одночасно є й органом нагляду, здійснюючи цю функцію на всіх стадіях і в усіх моментах процесу»¹⁷². 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 найгіршу політичну помилку»¹⁷³.

Насправді ж під приводом усунення паралелізму в роботі, скорочення процесуальних термінів і спрощення процедури більш чітко розмежувалась компетенція прокуратури та суду, що якраз і виявилось «доречним» незадовго до гучних політичних процесів.

Слід зазначити, що у другій половині 20-х рр. компетенція прокуратури УСРР дещо скоротилась завдяки виходу з її підпорядкування органів військової прокуратури¹⁷⁴.

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 право одночасно з опротестуванням зупиняти чинність постанов і розпоряджень місцевих органів влади, які порушують закони або постанови й розпорядження «...уряду чи центральних органів влади»¹⁷⁵. 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 вже було зазначено, транспортна прокуратура, яка, залишаючись загальноносоюзною, у оперативному відношенні певною мірою була підпорядкована Генеральному прокуророві УСРР.

Слід зазначити, що органи прокуратури були зобов'язані зосереджуватись не стільки на виконанні всіх покладених на них функцій, скільки на захисті «революційного правопорядку», підтриманні більшовицької влади¹⁷⁶. Тому прокуратура Української СРР повинна була втілювати в життя ту революційну законність, якої вимагав Й. Сталін у виступах на партійних та радянських форумах. Він вказував, що «...революційна законність нашого часу спрямована своїм вістрям проти злодіїв і шкідників, проти хуліганів і розкрадачів суспільної власності...»¹⁷⁷

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 із 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. ...Колишнє місто і міський округ вимагає 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, котрі 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»¹⁷⁸. Зазначалось, 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 інших¹⁷⁹.

Слід звернути увагу й на те, що з 12 прокурорів 5 працювало в галузі адміністративного (загального) нагляду, від якого зараз

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»¹⁸⁰, який передбачав також структуру окружних прокуратур. В ньому конкретно вказувалось, що вони мають складатись з двох відділів: а) адміністративного (загального) нагляду; б) нагляду за судово-слідчими установами і державного обвинувачення. Очоловати кожний відділ повинен старший помічник окрпрокурора. Один з 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 із 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 всіх відділів виконкому, інших місцевих радянських органів; за адміністративно-земельними та трудовими органами; за комісією у 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 радвлادی»;
- 4) наглядати за правильністю утримання ув'язнених під вартою;
- 5) готувати подання окрпрокуратури до відділу прокуратури НКЮ з питань загального нагляду;
- 6) працювати із скаргами громадян.

Якщо в окрузі не було відповідних структур військової прокуратури, то такий адміністративний нагляд також покладалась 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 утримування в місцях попереднього позбавлення ув'язнення осіб, які перебувають під слідством та дізнанням; керівництво боротьбою із 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 в 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 відкрились, нагляд за роботою окружних та 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 по справах про адміністративне виселення «соціально небезпечного елементу».

Треба 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»¹⁸¹. В.М. Савицький навіть один із параграфів своєї ґрунтовної монографії назвав: «Про так званий судовий нагляд прокуратури»¹⁸². 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 суду¹⁸³.

Слід підкреслити, що цей термін був новим у законодавстві того часу і широко застосовувався у 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 в такій же мірі, як і для суду.

Уразливість розглянутого терміна, точніше, відірваність його від дійсності полягає не у наведених зауваженнях. Справа в тому, що у законодавстві про прокурорський нагляд в СРСР не було такої галузі нагляду, яка могла б позначатися цим терміном. В 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 – все 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 із злочинністю, у тому числі і суду при розгляді не тільки кримінальних, а й цивільних справ. При побудові цієї галузі нагляду керувалися, з одного боку, тим, що головним суб'єктом в боротьбі із злочинністю і у вирішенні цивільно-правових суперечок був суд. Органи ж 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» повинен був 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 її організаційна структура, і вся діяльність будувалася саме таким чином.

Не можна забувати про те, що цей поділ з'явився 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»¹⁸⁴. Поділ державних органів на судові і адміністративні зумовлений не тільки їх завданнями і повноваженнями, але і 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, хоча 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 стали називати судовим наглядом, а другу – адміністративним¹⁸⁵.

Кожна галузь була багатогранною, тому що 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 приналежністю, а функцією дізнання, яку вони здійснювали. Нагляд же за їх діяльністю було віднесено до адміністративного нагляду прокуратури.

Непослідовним було і віднесення нагляду за виправно-трудовими установами 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 включала як судовий, так і адміністративний нагляд. Ці зауваження стосуються і прокурорського нагляду за органами ДПУ до момен-

ту виділення його як самостійної галузі у 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 розподіл 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 № 36 від 7 лютого 1927 р. «Про діяльність Полтавської окружної прокуратури за 1925–1926 рр.» зазначалося, що обов'язки між особами прокурорського нагляду «розподілені не за окремими галузями роботи, внаслідок чого майже кожний помічник окрпрокурора здійснював функції і судово-слідчого, і адміністративного нагляду». Але це було визнано недоцільним. Надалі рекомендувалося різні види нагляду закріпити за окремими помічниками, уникаючи такого розподілу обов'язків, при якому одна особа займалася б різними галузями нагляду¹⁸⁶.

У юридичній літературі 20-х років до судового нагляду прокуратури включали 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, що порушують ці постанови як у галузі судового розгляду, так і відносно правил діловодства, звітності та ін. Нагляд не може стосуватися тільки сфери внутрішнього переконання суддів при оцінці доказів... Все, що стосувалося внутрішнього влаштування судових установ, їх розпорядку, управління судовою частиною діловодства підлягає нагляду»¹⁸⁷. 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 пе-

ревірки, які незалежні від процесуального оскарження, що є випадковим елементом в даному процесі, у той час 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 вищестоящего 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»¹⁸⁸.

При всій чіткості наведеного визначення і міркувань автора 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 ніяких підстав не було.

Проте змішування функцій нагляду і контролю, у тому числі і державного, чітко видно на прикладі наведеної автором класифікації судового нагляду: 1) внутрішній нагляд у кожному судовому органі; 2) нагляд вищестоящих 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 повітах¹⁸⁹. Уповноваженого, який призначався пленумом губсуду з числа 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 у судах вищого рівня були голова і пленум відповідного суду, завідувачі 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 із 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 і 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 у кожному відомстві, то нагляд ЦКК – НК РСІ був партійно-державним контролем.

Але на початку 30-х рр. ХХ ст. створилися умови для нових відносин прокуратури з іншими інститутами держави. Почалося формування адміністративно-командної системи управління економікою, яка найбільш відповідала тоталітарній надбудові в державі, а також відновились 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»¹⁹⁰.

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 через опротестування постанов, які порушують закон, і розпоряджень з метою їх відміни або зміни у встановленому порядку, за порушенням дисциплінарного, адміністративного або кримінального переслідування проти винних.

Термін «адміністративний нагляд прокуратури» вживався і щодо організаційно-структурної ланки у 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».

Необхідно зазначити, що обидва терміни – «адміністративний» і «загальний» нагляд прокуратури, як і юридична термінологія взагалі, дуже 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 проявлялася 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 користувався¹⁹¹ Крім того, адміністративним наглядом називалася іноді діяльність органу державного контролю – НК РСІ стосовно судових органів. Нарешті, терміном «адміністративний нагляд» називалася також одна з найважливіших галузей діяльності радянської міліції¹⁹², що у свою чергу також не сприяло ясності і чіткості¹⁹³ при використанні юридичної термінології¹⁹⁴.

Однак не можна визнати 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»¹⁹⁵. 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 узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду»¹⁹⁶. 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, пе-

редати прокурорському нагляду»¹⁹⁷. 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) говорилося, що прокуратура засновується для безпосереднього нагляду і нагляду за провадженням дізнань, розшуку і попереднього слідства по кримінальних справах.

Явно неузгодженою за термінологією виявилася ст. 109 КПК 1922 р., в якій зазначалося, що «загальний нагляд за провадженням дізнання належить прокуратурі, яка має право знайомитися з усіма матеріалами дізнання в будь-який момент і по будь-якій справі, давати вказівки органам дізнання і пропонувати їм провести ті або інші дії. Скарги на дії органів дізнання подаються прокурору і вирішуються ним»¹⁹⁸.

Отже, один і той же вид нагляду в різних нормативних актах називався по-різному – безпосереднім наглядом і загальним наглядом. Уточнено вказану термінологію в УСРР було лише в КПК 1927 р., а в РСФРР це було зроблено ще в 1924 р. в законі від 16 жовтня¹⁹⁹. 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 у 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 із злочинністю, але мав право давати в окремих випадках вказівки щодо конкретних справ, які знаходилися в провадженні. Вказівки ці давалися 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 (прим. 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»²⁰⁰. Суть загального нагляду прокуратури за діяльністю органів дізнання була розкрита раніше у 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 знаходяться 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 знаходяться на його дільниці, загальні вказівки про здійснення ними нагляду за дізнанням, а також окремі вказівки по конкретних справах, які для слідчого обов'язкові»²⁰¹.

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 провести ті чи інші дії слідчий міг лише у кожному конкретному випадку, з конкретної справи і у 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 у діяльності органів дізнання 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 або 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

дизнання (ст. 105 КПК), у комплексі прав, пов'язаних з перевіркою правильності направлення справи після закінчення дізнання (ст. 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 користуватися цим терміном і в даній роботі, 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.²⁰². 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»²⁰³. Крім цього, за 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 неузгоджених із законом розпоряджень і постанов і 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. Необхідно зазначити, що з часу утворення органів прокуратури адміністративному нагляду не підлягали ні ВУЦВК, ні РНК УСРР.

Губернський прокурор і його помічники користувалися правом брати участь у засіданнях виконкомів та інших губернсь-

ких 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 прокурори могли опротестовувати зазначені акти у вищих органах. При виявленні проступків або злочинів, вчинених посадовими особами, прокурор повідомляв керівників цих осіб і пропонував накладити 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 року президія Харківського окрвиконкому (правонаступника губвиконкому після скасування губерній) фактично відмовилась виконувати постанову Малої Президії ВУЦВК, заявивши про те, що буде оскаржувати її до великої президії. Не погодившись з цим і виклавши у 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»²⁰⁴.

Привертає увагу той факт, що з іншими центральними органами державного управління у прокуратури складались 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 неможливо не відзначити, що особливі стосунки склалися 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, яка пев-

ною мірою дублювала повноваження органів прокуратури²⁰⁵. Отже, прокуратура мусила наглядати за законністю дій НК РСІ, а остання – контролювати прокуратуру, в тому числі й з точки зору дотримання законності. На практиці така колізія вирішувалась, як правило, на користь органів НК РСІ – ЦКК²⁰⁶.

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 і з адміністративного нагляду. Діяльність прокуратури у галузі адміністративного нагляду розподілялася таким чином: 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, із яких 159 актів відомствам було запропоновано змінити і доповнити. У 150 випадках відомства погодилися з пропозиціями прокуратури, а на 9 актів було внесено протести в РНК і Президію ВУЦВК, що були задоволені. За той же рік перевірено також 112 циркулярів по карному розшуку і 60 циркулярів по управлінню 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 видали майже 200 висновків з різних питань, що обговорювалися на засіданнях центральних відомств і комісій. Крім того, відділення адміністративного нагляду проводило роботу з узгодження внутрішньовідомчих актів, які готувались до видання відділами кодифікації і судоустрою Наркомюсту²⁰⁷.

Апарат прокуратури республіки здійснював також і нагляд за законністю постанов і розпоряджень місцевих органів влади,

що було основою правовідносин між ними. За 1923 р. у Президію ВУЦВК і РНК було внесено 51 протест на постанови і розпорядження губвиконкомів, які 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 не тільки для виявлення випадків незаконних постанов місцевих органів влади, а й недоліків у роботі місцевих органів прокуратури з адміністративного нагляду. Із серпня 1923 р. прокуратура республіки стала за передплатою одержувати всі губернські офіційні видання, а з січня 1924 р. і всю окружну пресу, в якій публікувалися обов'язкові постанови місцевих органів влади, і використовувати цей матеріал як для перевірки законності постанов і розпоряджень, так і для керівництва діяльністю місцевих органів прокуратури²⁰⁸.

Губернські і 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 ж свідчення осіб, які допустили незаконні дії, про зміст порушення, час і характер заходів, які були вжиті прокуратурою, і одержані результати. Аналогічні відомості реєструвалися 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 рік таких талонів було перевірено 2315 шт. При необхідності давалися відповідні вказівки на місця або затребувались 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 нагляд²⁰⁹.

На підставі всіх розглянутих форм нагляду і контролю прокуратура республіки протягом 1923 року внесла 419 пропози-

цій і вказівок про опротестування актів місцевих органів влади внаслідок невідповідності їх чинному законодавству²¹⁰.

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 з законом, а отже, запобігати винесенню протизаконних постанов, розпоряджень, інструкцій, циркулярів та інших актів, які мали публічно-правове значення, а у випадку 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 участь 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 наступного нагляду за відповідністю вимогам закону прийнятих уже органами управління постанов і розпоряджень, циркулярів, інструкцій та інших актів. Перевагою методу попереднього перегляду було те, що до прийняття тих або інших актів існувала можливість запобігти порушенню закону. Водночас у випадку помилки прокурора його віза підривала авторитет прокуратури в цілому.

За 1923 рік місцеві органи прокуратури опротестували 642 постанови губвиконкомів, у тому числі: Подільська губпрокуратура – 134, Київська – 118, Харківська – 110, Одеська – 93, Полта-

вська – 81, Чернігівська – 50, Донецька – 26, Катеринославська – 20, Волинська – 10. 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 постанов²¹¹. 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, аби досить успішно долати порушення законності посадовими особами у 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...»²¹²

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 № 148 від 11 грудня 1923 р. НКЮ запропонував губпрокурорам «...у відповідності із 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»²¹³.

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 у 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 постачалися інструкціями і циркулярами відомств. За таких умов представники прокуратури були позбавлені можливос-

ті 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 № 147 і № 148 від 11 грудня 1923 р. були рекомендовані всім органам прокуратури 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 видавались цими органами у порядку публічного, а не відомчо-розпорядчого права; 2) участь представників прокуратури у роботі засідань, нарад і комісій як у центрі, так і на місцях з метою підготовки висновків і вказівок по проектах тих чи інших актів, що обговорювалися на цих засіданнях, нарадах або в комісіях з метою узгодження їх з діючим законодавством; 3) перевірка на відповідність закону прийнятих циркулярів, інструкцій, постанов і розпоряджень загального характеру, що видавались 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, які необхідні для перевірки дотримання ними вимог законності у своїй діяльності.

У цих же 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 вже зазначалося, з метою попередньої перевірки й узгодження могли бути витребувані тільки акти, що видавалися адміністративними і господарськими органами в порядку права публічного, а не відомчо-розпорядчого. Ця діяльність прокуратури була спрямована на перевірку відповідності актів діючому закону, а не на перевірку їх господарської або внутрішньовідомчої доцільності.

У 1924 році відбувається подальше поглиблення діяльності прокуратури шляхом охоплення окружних і районних органів влади, а також розширення сфери її діяльності за рахунок організації нагляду за судово-адміністративними установами (арбіт-

ражними, 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 республіки²¹⁴.

Відділення адміністративного нагляду прокуратури республіки протягом 1924 року 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 же період у ВУЦВК було направлено 98 протестів і пропозицій, у т.ч. 21 протест з питань порушення загальносоюзної Конституції. Посилився нагляд і за законністю у 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, Єкатеринославській – 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 же незаконних постанов, які вносилися губернськими органами влади, у 1924 році істотно знизився²¹⁵.

Постановою ВУЦВК і РНК від 23 січня 1925 р.²¹⁶ статті 14 і 15 Положення «Про прокурорський нагляд» були змінені і доповнені. Ст. 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 екземплярах усі інструкції, циркуляри і циркулярні розпорядження – як ті, що видавались для місцевих органів, так і ті, що надходили від народних комісій і центральних відомств СРСР. Відомчі бюлетені наркоматів і центральних відомств направлялися у прокуратуру республіки в десяти екземплярах кожний. Губернські установи і посадові особи зобов'язані були

негайно направляти розпорядження, які вони видавали, інструкції і бюлетені для окружних прокурорів. Циркуляром № 70 НКЮ від 16 квітня 1925 р.²¹⁷ 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 вирішено у 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 № 47 від 11 березня 1925 р. роз'яснив, що «...обрання осіб прокурорського нагляду в склад будь-яких комісій з наданням таким чином права вирішального голосу поєднає їх у праві протесту проти незаконних постанов цих комісій»²¹⁸. 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 організовуються органами радянської влади, а також на засіданнях постійно діючих установ» (ст. 106). Аналогічна норма містилася 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 Закону «Про судоустрій Союзу РСР», союзних і автономних республік від 16 серпня 1938 року.

В українському законодавстві про прокурорський нагляд у наступні роки закріпився принцип термінового розгляду органами влади актів прокурорського реагування. Однак встановлені терміни не були підкріплені ніякими 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 окрвиконкомів та інших місцевих органів влади у Положенні «Про судоустрій» залишалося відкритим. Нічого не говорилося у ньому ні про права окружних прокурорів порушувати це питання перед окрвиконкомами 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»²¹⁹ п. 3 ст. 162 Положення «Про судоустрій» 1929 р. був доповнений. Генеральному прокурору і його заступнику було надане 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.²²⁰ повністю закріпило ці правила і поширило їх на прокурора АМСРР відносно 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 Республіку²²¹. На цій підставі 12 жовтня 1924 р. ВУЦВК прийняв відповідне рішення, після чого були вжиті заходи щодо формування органів прокуратури, які структурно ввійшли до органів прокуратури УСРР²²².

15 липня 1927 р. Генеральний прокурор видав наказ про порядок і методи роботи окружних прокуратур²²³. 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

ня або зміну незаконного акта з направленням копії у 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 у районний або окружний виконком за приналежністю.

Пропозиції прокуратури щодо скасування або зміни незаконних постанов і розпоряджень органів влади повинні були розглядатися окрвиконкомом у двотижневий термін, а всіма іншими місцевими установами – протягом тижня з дня їхнього направлення прокуратурою. Прокурор, який брав участь у засіданні, висновок про незаконність проекту постанови або розпорядження, що обговорювався, давав в усній формі. Це обов'язково фіксувалося 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 випадках 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.

Вперше 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 постановою або розпорядження; д) посилання на закон, яким керується прокурор у своїй діяльності з опротестування незаконних актів. Крім обґрунтування протесту діючими законодавчими актами, у ньому повинен бути вичерпний перелік усіх підстав для опротестування постанови або розпорядження. Якщо окружний прокурор сумнівався у законності того або 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 як можна 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 підвідомчим цим органам установ. Основним критерієм ефективності роботи прокуратури визнавалися кількісні показники: кількість проектів обов'язкових постанов і розпоряджень виконкомів, погоджених з прокуратурою, кількість засідань, нарад, конференцій, комісій, в яких брали участь представники прокуратури і робили висновки з питань, що обговорювалися на них, кількість нормативних актів органів управління, перевічених прокуратурою, та ін. Це істотні 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 вдавалося запобігти винесенню незаконних постанов, розпоряджень та інших актів або вчасно усунути допущені порушення. Для визначення ефективності прокурорського нагляду потрібні кількісні показники попередження й усунення порушень законності, тому що тільки порівнюючи їх з кількістю відповідних прокурорських дій, можна уявити, наскільки ефективна дана форма нагляду.

Нарада окружних прокурорів України, що відбулася у другій половині червня 1927 р., була присвячена ряду питань практичної діяльності прокуратури, в тому числі і в галузі адміністративного 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. В той же час 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 ряд негативних наслідків, а саме: зайве відволікання державного і господарського апарату; завантаження прокуратури матеріалами, які не відносяться 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 прокуратурою»²²⁴.

Основним методом адміністративного нагляду за дотриманням законності в районних центрах і селах, як вже зазначалось, був об'їзд їх прокурором і застосування на місці необхідних заходів для 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 розглядалися як безпосереднє наближення прокуратури до об'єктів нагляду, який повинен був здійснюватися на загальних підставах і відповідно до інструкції НКЮ «Про дії прокуратури при обстеженні периферії» від 5 квітня 1927 р.²²⁵

Враховуючи недоліки прокуратури у галузі адміністративного нагляду, 1 вересня 1932 р. постановою народного комісара юстиції, Генерального прокурора республіки був затверджений наказ прокуратури в галузі адміністративного нагляду²²⁶.

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)²²⁷.

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 ж належало право подальшого направлення справи і нагляду за її розслідуванням. У такому ж порядку діяв і прокурор з адміністративного нагляду по справах, за якими з'являвся цивільний позов. Він виносив постанову про пред'явлення позову. Складання позовної заяви і підтримання її в суді покладалося 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 з цим кодексом, забезпечували правильне застосування заходів адміністративного впливу, адміністративного виселення і дотримання законодавства про вибори до рад.

Велике значення мав адміністративний нагляд прокуратури за дотриманням законності у 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 напрямок 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 сільськогосподарські 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, в галузі виправно-трудової політики, нагляд за юрисконсультськими частинами та ін.

Наказ прокуратурі УСРР у 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 у міру посилення в суспільстві та державі тоталітарних ознак. Вже і 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 у 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 та заяв, а також для здійснення нагляду за всіма ланками роботи притягнення всього судово-прокурорського активу (груп сприяння, засідателів, сільських та товариських суддів, сигнальних постів...), провівши серед них організаційну та громадсько-масову роз'яснювальну роботу...»²²⁸.

Як бачимо, здійснювались спроби прямого тиску на органи прокуратури. У той же час прокуратура настільки зміцнилась організаційно та фахово, що вживала рішучих заходів щодо активізації прокурорського нагляду на селі, на рівні району.

Свою роботу органи прокуратури висвітлювали у пресі. Для цього збирались республіканські і всесоюзні наради робітничих та селянських кореспондентів, на яких постійно наголо-

шувалось на необхідності найтіснішого зв'язку з органами прокуратури.

Необхідно зауважити, що в той час реагування прокуратури на скарги громадян було досить жорстким²²⁹. За наслідками перевірки у 63,46% випадків було порушено кримінальні справи з провадженням попереднього слідства. Як правило, задовольнялися лише скарги трудового елементу, а із скарг нетрудового було задоволено менше половини²³⁰.

Відносини прокуратури з місцевими органами влади, як вже підкреслювалось, не могли бути безхмарними, тому що прокуратура продовжувала займати досить принципову позицію, про що свідчать наведені цифри.

Наведемо 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»²³¹. 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, котра 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. У той же час саме тут більше за все відбиваються «місцеві впливи» і «місцева правотворчість», котрі мають характер партизанщини... Це в однаковій мірі торкається 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 незаконних і неконституційних дій»²³².

Так, 2 січня 1928 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову «Про самообкладання людності на задоволення її громадських потреб»²³³. Цей закон був спрямований на створення умов економічного тиску, в першу чергу на куркуля. Але часто мали місце випадки несправедливого тиску на заможну, найбільш працювиту частину селянства, на що прокуратура, як правило, не звертала увагу. Генеральний прокурор УСРР В.І. Порайко звернув на це увагу прокурорів і вказав, що «...на місцях значні суми, зібрані по самообкладанню, витрачаються не за прямим їх призначенням, наприклад, на бюджетові 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»²³⁴.

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 відбувались, 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 в селі, так і в місті класову боротьбу, що в різних формах точиться в нашій країні»²³⁵.

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»²³⁶.

При цьому гасло боротьби з бюрократизмом цілком могло слугувати демагогічним цілям, могло перекручуватись, тому що цього хотів би абсолютно слухняний і керований вождем і його оточенням партійний апарат: «...Органи юстиції повинні пильнувати, щоб ворожі елементи не використовували гасла критики для своїх спроб зірвати правильний політичний напрямок..., дискредитуючи заходи партії та уряду»²³⁷. Для цього влада обрала прокуратуру і, вивчивши дореволюційний досвід її діяльності, наділила її ще більшими повноваженнями²³⁸.

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...»²³⁹ Можна навести характерний приклад, коли органи прокуратури погоджувались 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»²⁴⁰. 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»²⁴¹.

З метою посилення уваги прокуратури до земельно-судових комісій і попередження між ними конфліктів 16 березня 1925 р. Наркомюст та Наркомзем УСРР підписали спільний циркуляр, де дуже жорстко нагадувалось місцевим судовим і прокурорським працівникам, які не дуже розуміли особливості непу (їм 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 обороту²⁴².

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 захищалися інтереси держави.

Виконуючи наглядові функції, прокуратура республіки звернула особливу увагу своїх місцевих органів на виконання постанови ВУЦВК від 03.02.1923 р. про проведення «чистки» в міліції²⁴³. Губпрокурори та їх помічники у повітах зобов'язува-

лись не рідше одного разу на тиждень розглядати скарги по суті та приймати по них рішення, а також організувати перевірки і повідомлення з цього приводу у пресі. Після підпорядкування слідства прокуратурі ефективність їх взаємодії зросла.

Як вже зазначалось, нагляд за законністю діяльності державних підприємств, установ та організацій здійснювався переважно в рамках діяльності трудової прокуратури²⁴⁴.

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 відслідковування прокуратурою дотримання ними класової лінії. Зокрема, це стосувалось питань експертизи орендних договорів та представництва державних підприємств під час судових процесів з орендарями. Враховуючи суперечки, що інколи виникали між прокуратурою і юрисконсультами, на першій 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»²⁴⁵. Ця постановва наради повною мірою збігається з вказівками прокуратури республіки своїм місцевим органам, які були у циркулярі № 63 від 14 квітня 1925 р.

Згодом положення циркуляра № 63 були повністю включені у наказ «Про порядок і методи роботи окружних прокуратур» від 15 липня 1927 р.²⁴⁶ (ст. 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 їх діяльністю.

Більшовики, проводячи класову політику, сприяли тому, що XV з'їзд ВКП(б), який відбувся в 1927 році, у політичних рішеннях вказував на зміну функцій прокуратури саме щодо виробничої сфери, «захисту» державного сектора економіки від «кур-

куля» 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»²⁴⁷. Тому на боротьбу із «шкідництвом» у державному секторі економіки були мобілізовані органи прокуратури в центрі й на місцях.

Про переміщення акцентів діяльності прокуратури з наглядової у 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 20–30-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 осіб²⁴⁸.

Як бачимо, органи прокуратури ставали інструментом, чинником «боротьби» за соціалізм, яка дійсно точилася «по всьому фронту». Не залишилось жодної сфери суспільного життя, що була б вільною від всеохопного, заснованого на «єдиномислії» контролю тоталітарної держави. Так, на початку 30-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...»²⁴⁹

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)²⁵⁰. Методи нагляду за юрчастинами залишалися тими ж самими.

Аналогічно були сформульовані розглянуті права органів прокуратури і в Положенні «Про судоустрій УСРР» 1932 р.²⁵¹ (п. 9 ст. 156; п. 7 ст. 160, п. 4, ст. 164).

Не залишилась 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 комісій²⁵². У циркулярі № 57 від 17 квітня 1924 р. НКЮ зазначав, що адміністративний нагляд за діяльністю земельно-судових комісій на місцях проводиться вкрай незадовільно²⁵³.

Циркуляр рекомендував органам прокурорського нагляду такі методи нагляду за діяльністю земельно-судових комісій: а) попередній перегляд справ і давання висновку в письмовому вигляді; б) участь у судових засіданнях особливої колегії і місцевих судземкомісій і давання висновків по 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 із 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 однойменних 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 спричиняло б величезну небезпеку»²⁵⁴.

Спеціальна транспортна прокуратура в СРСР була створена спільною постановою ЦВК і РНК СРСР від 27 листопада 1930 р. З цього приводу Г.А. Железнодорожський наголошував на специфіці діяльності органів транспортної прокуратури, на які, як і на лінійні суди, «...партія й уряд покладають найвідповідальніші завдання, що для розв'язання їх потрібні не тільки певна виробнича наполегливість, а й оперативне чуття, величезне політичне чуття і детальне знання місцевих умов і обставин»²⁵⁵.

Підбиваючи підсумки адміністративного нагляду, який проводився органами прокуратури, не можна не зупинитися на тому, що метою його проведення було попередження злочинності, у тому числі і 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 дитячі установи. Питаннями ліквідації дитячої безпритульності безпосередньо займалася 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 (ЦК Помдіт) і її місцеві органи зі своїми комісіями у справах неповнолітніх.

Адміністративний нагляд за діяльністю цих органів, у тому числі і 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 № 30 від 6 березня 1924 р. «Про заходи сприяння комісіям у справах неповнолітніх»²⁵⁶. А 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 користуватися іншими методами нагляду за їх діяльністю²⁵⁷.

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 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 промисловості²⁵⁸. Він існує і сьогодні.

Неповнолітні у віці від 14 до 18 років направлялися в колонії, якщо для їх 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. у Полтаві під керівництвом видатного радянського педагога А.С. Макаренка²⁵⁹. Пленум Харківської окружної комісії з допомоги дітям заслухав 30 липня 1926 р. 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 на Україні²⁶⁰, в тому числі в Харківській, Одеській, Донецькій, Волинській і Подільській губерніях²⁶¹. За постановами комісій і вироками судів у колонії направлялися особи, які скоїли різні правопорушення. Так, наприкінці 1922 р. у колонії ім. О.М. Горького знаходилося 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 вбивство²⁶².

Прокуратура здійснювала нагляд з метою запобігання скоєнню злочинів неповнолітніми, вживала для цього усіх передбачених законом заходів, аж до притягнення винних до кримінальної відповідальності.

З кожним роком функції прокуратури розширювалися. Так, на початку 30-х років до завдань прокуратури додалось пряме втручання у 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 20-х – початку 30-х рр., можна зробити висновок, що функції органів прокуратури УСРР із самого початку її створення були визначені досить повно і кардинальних змін не зазнавали. Законодавчо були закріплені такі напрямки 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.²⁶³

Треба зазначити, що правозастосовча діяльність органів прокуратури значною мірою залежала від того, наскільки вдалими було вирішення питання про структуру та організацію її роботи. Проте з самого початку було знайдене вдале розв'язання цієї проблеми. Протягом досліджуваного періоду воно виходило з двох принципів діяльності прокуратури, а саме:

- а) територіального, тому що 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 років ХХ ст. між прокуратурою та іншими інститутами державного механізму формувалися нові відносини.

Прокуратура стала необхідним елементом тоталітарної політики, яка проводилась сталінським режимом. Вона виступала 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.

3.3. Кадрові проблеми 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 здійснювалось 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: передбачалось, що це, з одного боку, повинні бути ортодоксальні більшовики, перевірені і надійні, в тому числі і 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: в 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 Наркомюстом²⁶⁴.

Партійність була основною, хоча 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 необхідно знати «наше законодавство», зазначав, що прокурори повинні мати широкий політичний кругозір і бути випробуваними партійними працівниками²⁶⁵. 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 у 1922 році 13 були комуністами і лише 1 – безпартійним. За соціальним складом – 1 представник робітничого класу і 13 представників інтелігенції. Тому ЦК РКП(б) надіслав на місця циркуляр, в якому зазначалося, що губернські партійні органи зобов'язані займатися добором кадрів до органів прокуратури²⁶⁶.

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. Іще 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 ж порядку, як і губпрокурори»²⁶⁷. Отже, і на місцевому рівні формування органів прокуратури здійснювалось на основі принципу партійності.

Проведений аналіз персонального складу прокурорів першого скликання та керівних працівників прокуратури свідчить про їх недостатній фаховий рівень, а у ряді випадків і відсутність достатнього життєвого досвіду. Так, лише Київський губпрокурор М.В. Михайлик мав вищу юридичну освіту²⁶⁸. Подільський губпрокурор Ю. Яковлев, він же Круккер, мав незакінчену вищу освіту²⁶⁹. Першим одеським губпрокурором був І. Завадський, який мав тільки середню освіту²⁷⁰. Катеринославським губпрокурором призначили Й. Славіна, який ззагалі був студентом²⁷¹. Харківським губпрокурором призначили зубного техника Г. Железнодорожського²⁷².

Треба зазначити, що всі вони були членами РКП(б). З них 1 – українець, 1 – росіянин і 3 – євреї. Для того, щоб вони підкорялись партійній дисципліні, їх обирали делегатами Всеукраїнського з'їзду Рад, діяльність якого також контролювалася більшовиками.

До речі, якщо порівняти наведені дані із сьогодняшнім станом освіти оперативних працівників прокуратури України, то побачимо, що майже всі вони мають вищу юридичну освіту.

Дуже прикро, що домінуюча роль партії у доборі і розстановці кадрів органів прокуратури буде супроводжувати 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 початкову освіту. Проте він був членом партії з листопада 1917 р., учасником громадянської війни, мав дворічний досвід роботи на чолі повітового бюро юстиції, працював у ревтрибуналі²⁷³. У Лебединський повіт був призначений 32-річний О.І. Граціанов. Він теж мав лише початкову освіту (міське училище), був членом партії з 1919 р., учасником громадянської війни, працював на посаді завідувача повітового бюро юстиції²⁷⁴. 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»²⁷⁵. 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 прикриватися, які вміють захищатися нашими законами»²⁷⁶.

Організаційна структура і штати органів прокуратури були вперше затверджені колегією НКЮ²⁷⁷. У складі Наркомюсту був організований перший 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 відділів²⁷⁸.

При прокурорі військового відділу перебував товариш прокурора²⁷⁹. 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) у особливій сесії; 3) для доручень і виїзних сесій. Слід зазначити, що постановою колегії НКЮ від 14 березня 1922 р. про структуру і штати органів прокуратури, помічниками прокурора вважалися завідуючі відділеннями у центральному апараті і завідуючі відді-

лами в апараті губпрокуратур. Прокурорів же відповідних відділень і відділів називали товаришами прокурора. Однак цей термін виявився нежиттєздатним і дуже скоро був забутий²⁸⁰. Прокурор з адміністративного нагляду спочатку працював сам і ніяких штатів у своєму розпорядженні не мав²⁸¹. 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 зазначалось, затверджені колегією НКЮ ще 14 березня 1922 року для всіх 12 губерній, на які поділялася тоді територія України²⁸². Необхідно ще раз зауважити, що у 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 числа осіб, яких пропонували місцеві керівні органи. Губпрокурори перебували у винятковому підпорядкуванні прокурора республіки, який відав не тільки 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 розподілялися і переміщувалися за розпорядженням губпрокурора. У випадках 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 прокуратури 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...»²⁸³.

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 конкретнім 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 внутрішньо-адміністративної доцільності»²⁸⁴.

Становлення органів прокуратури проходило досить енергійно ще й тому, що на черзі була судова реформа. Як вже зазначалось, 16 грудня 1922 р. ВУЦВК затвердив Положення «Про судоустрій УСРР»²⁸⁵, 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 добитись для підлеглих відповідальних працівників прокуратури (для себе, двох помічників і завідувача секретаріату) видачі передбаченого раднаркомівського пайка²⁸⁶, тобто доплати у 50% до окладу за ненормовану працю²⁸⁷. У той же час губернському прокурору був установлений оклад в розмірі 15000 крб. на місяць плюс 7500 крб. доплати²⁸⁸. Внаслідок різного розміру додаткових доплат грошове утримання помічників прокурора було неоднаковим. У вересні 1922 р. воно становило 17916 крб²⁸⁹. Майже одразу після створення прокуратури її працівникам було надане право безплатного проїзду в міському транспорті²⁹⁰. Але слід

мати на увазі, що, добиваючись тих чи інших особистих пільг для працівників прокуратури у губвиконкомах, губпрокурори потрапляли під їхню залежність.

Тільки 26 березня 1924 р. після неодноразового розгляду листів губпрокурорів, коли виявилася не тільки ефективність роботи прокуратури, а й труднощі в ній, ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову, яка передбачала створення належних умов роботи для працівників органів прокуратури²⁹¹. 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.²⁹², тобто до 1 березня 1923 р.²⁹³.

У ході підготовки судової реформи 16 вересня 1922 року 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»²⁹⁴. На виконання цієї постанови був прийнятий циркуляр Наркомюсту № 39 від 17 квітня 1923 р. «Про структуру прокуратури у зв'язку з новим положенням про судоустрій»²⁹⁵.

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»²⁹⁶, 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 у центральному апараті створена слідча частина у складі трьох слідчих з найважливіших справ як самостійна організаційно-структурна одиниця.

Постановою РНК «Про структуру і штати Народного комісаріату юстиції» від 13 листопада 1923 року²⁹⁷ 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.²⁹⁸. Необхідність його створення пояснювалася 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 необхідно 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, відносилися 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 ДПУ²⁹⁹.

Що стосується організаційної структури, штатів і мережі місцевих органів прокуратури, то, як вже зазначалося, вони були затвержені колегією НКЮ 16 вересня 1922 р. Циркуляром № 89 від 17 квітня 1923 р. «Про структуру органів прокуратури у зв'язку з новим положенням про судоустрій»³⁰⁰ постанова 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 відав відділом з організації обвинувачення і нагляду за слідством і 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 із числа помічників губпрокурора. На окружного прокурора покладалися обов'язки як судового, так і адміністративного нагляду в межах округу, а також керівництво діяльністю своїх помічників і канцелярії, що знаходилася 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, в 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 сформованих 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 знаходяться 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 кожний помпрокурор працює на території своєї дільниці самостійно під безпосереднім керівництвом губпрокурора.

Губернським прокурорам надавалося право застосовувати у різних округах губернії одну або декілька рекомендованих схем побудови окружних прокуратур і навіть користуватися на свій розсуд системою, яка не передбачена рекомендаціями прокуратури республіки³⁰¹.

Серйозним недоліком в організації місцевих органів прокуратури в той час, на наш погляд, було те, що у них не вистачало підготовлених працівників, і, як результат, штати були неуккомплектовані. Лише до кінця 1924 р. загальна кількість оперативних працівників прокуратури становила 227 чол. 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. Відносно 30 працівників вказівки про їх приналежність та інші дані відсутні. За партійним стажем комуністи розподілялися так: із дореволюційним стажем – 17, з 1917 р. – 44, з 1918 р. – 46, з 1919 р. – 56, з 1920 р. – 18 і з 1921–1922 рр. – 10. В органах прокуратури працювали: робітники – 51, селяни – 11, інтелігенти – 135. На 30 працівників дані про соціальний стан відсутні.

Особливий інтерес викликають 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 і окружних прокурорів: із домашньою освітою – 6,58% (категорія «із домашньою освітою» була прийнята в офіційній статистиці того часу); з початковою 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 початковою освітою – 27,78%, із середньою освітою – 33,33%, з вищою – 11,11%, з вищою юридичною – 27,78%. За стажем роботи в органах ра-

дянської юстиції всі працівники прокуратури розподілялися так: понад 5 років – 19%, від 3 до 5 років – 26%, від 1 до 3 років – 42% і менше одного року – 13%.

З цих даних видно, що працівники першого складу прокуратури УСРР хоча і були в основному комуністами, але за соціальним 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 апарату³⁰². 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 необхідно було приділяти підвищенню рівня ділової підготовки і зниженню плинності кадрів в органах прокуратури³⁰³.

Таким чином, станом на 1 січня 1924 р. можна констатувати наявність лише деяких позитивних результатів щодо комплектування органів прокуратури кадрами. Тому перебільшенням є твердження Д.С. Сусла, що на цей час воно було повністю завершене³⁰⁴. Спростовують це твердження результати II Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції, на якому підкреслювалось, що прокуратура не укомплектована на 30%³⁰⁵. 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»³⁰⁶. На той час з 129 працівників органів прокуратури УСРР 127 були членами КП(б)У³⁰⁷.

На 4-й сесії ВУЦВК VIII скликання (1925 р.) М.О. Скрипник у своїй доповіді підкреслював високий процент «комунізування» кадрів прокуратури, а саме: «...По всій Україні 6 безпартійних прокурорів, з них 4 в центрі. Необхідно 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»³⁰⁸.

Слід зазначити, що в органах прокуратури, які були більш наближені до населення, глибше, ніж в інших органах державної влади та управління, пустила коріння українізація³⁰⁹. 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. Скрипник³¹⁰.

Особливості та характеристика прокуратури як підсистеми державного механізму зумовили специфіку її взаємодії з іншими підсистемами та елементами³¹¹.

Необхідно зазначити, що в роботі з кадрами були і деякі 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 злочини³¹². Протягом тривалого часу окрпрокуратурою працювала людина, яка службу в білій армії видавала за службу у Червоній Армії³¹³. А «...в Ізюмській прокуратурі старшим секретарем працювала особа, яка приховувала службу в білій армії і була сином куркуля»³¹⁴.

Однак треба 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 губернiальним атестаційним комісіям», затвердженою НКЮ РСФРР 1 листопада 1923 р.³¹⁵. Такі комісії створювались в усіх губерніях під головуванням губпрокурора, голови губсуду та одного з членів дисциплінарної комісії губсуду³¹⁶. При атестації в основному зверталась увага на загальнополітичний розвиток особи, яка атестується, його розумові і моральні якості, темперамент і характер, адміністративно-організаторські здібності та стан здоров'я. Певний інтерес викликають висновки атестаційних комісій, які стосовно загальних питань часто були суб'єктивними. Висновки атестаційних комісій формувались 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 використовувалась п'ятибальна словесна система: слабкий, незадовольняючий, задовольняючий, хороший і дуже хороший.

Неможливо не відзначити, що і цю роботу більшовики не випускали з поля зору, 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 і в прокуратурі. Це дозволяє зробити висновок, що атестація мала негласний характер і фактично була оперативною розробкою працівників юстиції.

Далі необхідно детальніше зупинитися на українізації безпосередньо апарату прокуратури та підготовці кадрів для нього. Це потрібно зробити, тому що тоді 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»³¹⁷. Характеризуючи ці процеси щодо органів прокуратури в УСРР, автор поділяє думку В.В. Мурзи³¹⁸ і Г.М. Васильчука³¹⁹, 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 з провідників українського національно-комуністичного відродження М.О. Скрипник. Отже, можна погодитись з І.Ф. Курасом, який досить вдало розкрив позицію М.О. Скрипника: «І хоч сам Микола Олексійович у 20-і 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»³²⁰.

Нормативно-правова база українізації державного апарату в УСРР була закладена ще в 1923 р. і поширювалась також і на органи юстиції. Тому Народний комісаріат юстиції відповідно до спільної постанови ВУЦВК і РНК від 1 серпня 1923 р. видав з цього приводу циркуляр № 114 від 15 жовтня 1923 р., яким в органах юстиції УСРР запроваджувалось діловодство українською мовою: «...Пропонується: всі канцелярські друковані прилади (книги, бланки, відомості та ін.) по всіх органах прокуратури та губсуду... виготовляти мовою українською»³²¹. А вже 9 листопада 1923 р. Наркомюст видав новий циркуляр – № 125 «Про заходи щодо українізації апарату НКЮ»³²², який серед інших заходів зобов'язував до 28 серпня 1924 р. в Народному комісаріаті юстиції УСРР перевести діловодство на українську мову. Для тих осіб, які не володіли українською мовою, передбачались 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 губерньсь-

ких органах суду, слідства, дізнання та розшуку, нотаріату в центральних і губернських органах ведення діловодства двома мовами (українською і російською)³²³. 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 чол. (23,9%), росіян – 39 чол. (34,5%), інших національностей (переважно євреїв) – 47 чол. (41,6%). З них 33 чол. (29,2%) українською мовою не володіли зовсім, 29 чол. (25,7%) тільки читали, а 20 чол. (17,7%) читали і писали. І це зовсім не повні дані³²⁴.

Якщо врахувати, що українізація потребувала коштів та зумовлювала інші труднощі, то стає зрозумілим, чому річний термін, відведений ЦК КП(б)У у травні 1923 р. для оволодіння всіма державними службовцями двома мовами (російською та українською), щодо української залишився невиконаним.

Цікавим є той факт, що працівники місцевих органів прокуратури за результатами перевірки знання української мови атестувались, 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 викликає п.6 Інструкції місцевим комісіям щодо українізації діловодства і судочинства органів НКЮ, затвердженої колегією НКЮ УСРР 12 грудня 1925 р.³²⁵, в якому зазначалось: «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».

Поряд з українізацією партійне керівництво не забувало і про інший напрямок кадрової роботи – добір кадрів з робітничого середовища. У поєднанні з українізацією це було складним завданням, тому що більшість пролетаріату в Україні до періоду індустріалізації у другій половині 20-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 більш ніж у два рази. 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 прокуро-

рів цей показник зріс з 23,1% до 35,9%. У центральному апараті прокуратури частка українців збільшилась протягом 1928 р. з 16% до 42,3%³²⁶. 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 припинялася³²⁷.

Але період українізації вже закінчувався. Узурпувавши одноосібно владу як в партії, так і в державі, Й. Сталін змінив напрямки державного будівництва, методи соціально-економічного розвитку і політичні акценти, розпочав згортання непу. В країні активно насаджувалась адміністративно-командна форма управління у всіх галузях³²⁸. Українізація стала визнаватись проявом українського націоналізму, а тому стала небезпечною для осіб, які її проводили³²⁹.

6 липня 1925 р. постановою РНК були затверджені структура і штати НКЮ УСРР, окружних судів і окружних прокуратур³³⁰. П'ятим відділом НКЮ була Прокуратура УСРР. За цією постановою Прокурор республіки, яким був народний комісар юстиції, став називатись Генеральним прокурором республіки.

Усього у відділі прокуратури було передбачено 71 штатну одиницю, в 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 із штатними розкладами від 13 листопада 1923 р. і 7 лютого 1924 р. загальна чисельність працівників центрального апарату прокуратури республіки збільшилась на 30 чол. При цьому кількість оперативних працівників збільшилося з 25 до 40, а кількість технічних працівників – з 17 до 31. Таке збільшення центрального апарату було необхідним, тому що 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 тільки окружних, а й усіх органів радянської влади – міськрад, райвиконкомів і сільрад, що у свою чергу вимагало значних зусиль з боку центрального апарату прокуратури республіки³³¹.

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 Ка-

теринославському, 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 у 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. Всього 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 республіки в органах прокуратури працювали 770 чоловік – 277 оперативних і 493 технічні працівники. Порівняно із штатами 1923 р. процентне співвідношення прокурорських працівників підвищилося 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%³³².

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 разом з тим вказала: «...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...»³³³.

Характерними є показники низової ланки прокуратури. Тут на кінець 1932 р. нараховувалось 338 відповідальних працівників. З них 63% були робітники, 13% – селяни. Початкову освіту мали 86% працівників прокуратури³³⁴, тобто спостерігалось погіршення рівня освіти серед працівників органів прокуратури порівняно з 1923–1924 рр.

При аналізі роботи з добору і розстановки кадрів звертає увагу той факт, що, незважаючи на виданий НКЮ ще 18 серпня 1925 р. циркуляр «Про притягнення жінок до праці в органах юстиції»³³⁵, 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 й жодного помічника Генерального прокурора республіки... Що ж до ...окрпрокурорів, то там на цій роботі взагалі немає жінок»³³⁶. У серпні 1928 року показники були кращими. У двох з 41 округу прокурорами стали жінки і одна жінка працювала у прокуратурі АМСРР³³⁷.

Проаналізувавши недоліки, які мали місце у доборі кадрів органів прокуратури, губпрокурори зрозуміли, що основним шляхом покращання комплектування органів прокуратури кваліфікованими кадрами є їх підготовка і перепідготовка.

На ці питання зверталась увага вже з перших днів утворення прокуратури. На нараді у НКЮ УСРР завідувачів губернськими відділами юстиції у 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»³³⁸. При цьому у вузах передбачалось надавати освіту протягом трьох років. Необхідно 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 у Харкові, щоб охопити Харківську, Полтавську, Донецьку, Катеринославську і Запорізьку губернії, у Києві – Київську, Чернігівську, Волинську, Кременчуцьку, в Одесі повинні були навчатись представники Одеської, Подільської та Миколаївської губерній³³⁹.

Спільним рішенням уряду і Раднаркому УСРР від 26 грудня 1922 р. такі курси були створені у Харкові, Києві та Одесі³⁴⁰. 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»³⁴¹. Термін навчання на курсах встанов-

лювався 4 місяці. Направлятися на нього мали «...особи, що прослужили в органах Радюстиції не менше одного року на посаді не нижче нарсудді або нарслідчого» (ст. 6). Кожен потік складався з 100 чол., які повинні були заповнювати вакансії в органах НКЮ, у тому числі у прокуратурі, НКВС, ДПУ УСРР. Після закінчення курсів випускники зобов'язані були прослужити не менше двох років. Для представників інших наркоматів та ДПУ така норма не встановлювалась.

У зв'язку з тим, що передбачалось призначати на прокурорські посади осіб, які мали досвід практичної роботи народними суддями чи народними слідчими, рознарядка за губерніями стосувалась саме тих категорій працівників, яких планувалось навчати на Харківських курсах: Харківщина – 25 чол., Полтавщина – 30 чол., Донеччина – 25 чол.; на Київських курсах: Київщина – 40 чол., Волинь – 15 чол., Чернігівщина – 25 чол.; на Одеських курсах: Одещина – 25 чол., Поділля – 25 чол., Катеринославщина – 30 чол.³⁴². Однак на практиці організувати роботу курсів з різних причин, у тому числі через відсутність коштів, спочатку не вдалося. Вони були відкриті лише у Харкові, і термін навчання на них був збільшений до п'яти місяців³⁴³. Але знань, набутих на цих курсах, було явно недостатньо, що негативно впливало на якість підготовки випускників та їх подальшу роботу³⁴⁴. Тому, як правильно підкреслив В.В. Мурза, стало зрозуміло, що підготовка юридичних працівників на короткотермінових курсах – це не вихід. Вихід був тільки один – одержати таким працівникам вищу освіту³⁴⁵.

Вже у 1924 р. прокурор НКЮ Р. Гальперін зазначав, що «... створення короткотермінових юридичних курсів, курси-з'їзди, наради – все це, звичайно, більш ніж недостатньо, та до того ж охоплює лише певне коло працівників... Тільки в цьому році НКЮ отримав можливість впритул зайнятися питаннями вищої юридичної освіти...»³⁴⁶. Були створені юридичні факультети інститутів народного господарства у Києві, Харкові та Одесі, але короткочасні курси роботи не припиняли. За перші п'ять років їх закінчили 842 особи, з яких 450 працювали у системі юстиції. Слід відзначити, що на початок 1929 р. із 136 помічників окружних прокурорів тільки 25 чол. (18,4%) закінчили ці курси, а 17 працівників, тобто 12,5%, закінчили юридичні факультети і лише двоє (1,5%) мали незакінчену юридичну освіту³⁴⁷. Отже, в якісному відношенні склад працівників прокуратури навіть у кінці 20-х рр. був незадовільний. Але важливий в умовах гострої нестачі кваліфікованих юридичних кадрів напрям їх підготовки

– навчання за заочною формою – почав розвиватись тільки у 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 СРСР³⁴⁸, вмістити всіх бажаючих з периферії ці курси не могли, тому в УСРР було вирішено відкрити курси в Харкові³⁴⁹, які протягом двох років мали давати вищу освіту»³⁵⁰.

Вже у другій половині 20-х рр. ХХ ст. були видані Положення «Про юридичні курси Народного комісаріату юстиції»³⁵¹ та Наказ юридичним курсам Народного комісаріату юстиції УСРР³⁵².

Пізніше основним центром вищої юридичної освіти в республіці став Харківський інститут радянського будівництва та права, в якому було відкрито сектор заочного навчання³⁵³.

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»³⁵⁴ і прийнятою на її розвиток постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів і перехід на двохступеневу систему управління»³⁵⁵. Цими рішеннями розподіл республіки на округи був скасований, а окружні органи державної влади і державного управління ліквідовані. Замість округів були утворені 503 окремі адміністративно-територіальні одиниці, в 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 стосовно 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»³⁵⁶ всі окружні органи юстиції, в тому числі і прокуратури, були ліквідовані, а замість них організувалися 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»³⁵⁷.

Слід зазначити, що міжрайонні прокуратури були організовані лише в дев'ятьох містах: Харкові, Києві, Одесі, Дніпропетровську, Сумах, Полтаві, Житомирі, Сталіно і Вінниці. Загальна їх кількість збігалася з кількістю колишніх губернських прокуратур.

Щоб своєчасно виконувати поставлені перед судами і прокуратурами завдання, 5 жовтня 1930 р. постановою ВУЦВК були затверджені штати, загальні для міжрайонних судів і прокуратур, за якими передбачилися 9 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 в той же час 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 9 міжрайонних прокуратур було передбачено штатами 76 посад оперативних працівників, у тому числі 63 прокурорських і 13 старших слідчих.

Певний інтерес викликає 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% від загальної кількості співробітників цих органів.

Міські прокуратури були створені в інших дев'яти містах республіканського підпорядкування, де не було міжрайонних судів і прокуратур: Зінов'євську, Кременчуці, Херсоні, Запоріжжі, Бердичеві, Дмитровську, Миколаєві, Луганську і Маріуполі. Штатами міських прокуратур були передбачені 9 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 ділилися на три категорії. До першої категорії відносилося 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 працівника. Тому для обслуговування 434 районів необхідно 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%)³⁵⁸. 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. Але слід підкрислити, що через велику кількість і розпоширеність 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. Наведене дозволяє зробити висновок: якщо у центру немає 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»³⁵⁹ 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.³⁶⁰ 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 прокуратура; 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 прокура-

тур і в Харківському секторі (24 райони) – 9 дільничних прокуратур. Окремі прокурори обслуговували по два, три і більше районів. Всього 128 прокуратур обслуговували 362 райони.

Необхідно зазначити, що постановою Президії ВУЦВК від 1 березня 1931 року «Про зміни в мережі місцевих органів юстиції УСРР»³⁶¹ поділ дільничних прокуратур на категорії, який встановлювався постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1930 р., скасовувався і вводився новий штатний розклад. Так, у новому штатному розкладі передбачалися для всіх прокуратур посади дільничного прокурора і його помічника. Для прокуратур з дільницею до трьох і більше районів передбачалося 4 технічних працівники, а для прокуратур, які обслуговували два райони, – 3 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%).

Але штатна кількість працівників продовжувала змінюватись 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 (34,60%), а кількість технічних працівників – 930 (65,40%). На прокуратуру було покладено дуже складне завдання по добору кваліфікованих кадрів.

Постановою IV позачергової сесії ВУЦВК XII скликання від 9 лютого 1932 року 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 знаходилися на території відповідних областей і були раніше підвідомчі безпосередньо центру, підпорядковувалися новоутвореним обласним виконавчим комітетам. Що ж стосується 17 промислових районів Донбасу, то вони залишалися спочатку у віданні центру³⁶², однак уже 2 липня 1932 р. були підпорядковані утвореній Донецькій області³⁶³, а 15 жовтня 1932 р. на карті УСРР з'явилась Чернігівська область³⁶⁴.

Ще 20 травня 1932 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про зміни в організації органів юстиції УСРР у зв'язку із створенням

областей»³⁶⁵. Цією постановою в перших п'ятьох областях були створені не тільки обласні суди, а й обласні прокуратури. У Сталінській і Чернігівській областях обласні прокуратури були створені пізніше³⁶⁶. 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 у низовій ланці прокурорських органів не відбулося. Як і раніше вони залишалися дільничними. І продовжували обслуговувати від двох до трьох і навіть більше районів. Як позитивне слід відмітити, що вперше з'явилися прокуратури, територія діяльності яких співпадала 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.³⁶⁷. Це мало свої позитивні і негативні моменти, тому що істотно ускладнювало роботу дільничних прокуратур і спричиняло деякі незручності для контактів з іншими державними органами³⁶⁸.

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.

Незважаючи на те, що обласний прокурор на перший погляд вважався незалежним, тому що призначався безпосередньо Генеральним прокурором республіки, а 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, в 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 відділи³⁶⁹. 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 вивчення по них відповідних постанов.

На думку автора, як вже зазначалося вище, така структура апарату обласної прокуратури і відповідні їй основні напрямки і порядок її діяльності були для того часу принципово новими. Тому вони потребували детальної правової регламентації, що і намагався зробити НКЮ, видавши 16 квітня 1932 р. інструкцію «Про методи і порядок роботи організаційно-інструкторського відділу обласного суду і прокуратури»³⁷⁰.

Питання добору, обліку, розподілу і підготовки кадрів для органів юстиції взагалі, у тому числі для прокуратури і слідчого відділу, вирішувалися 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 плинність кадрів працівників юстиції, особливо слідчого і технічного апарату»³⁷¹.

Плинність кадрів в органах юстиції пояснювалася в цей період не тільки незадовільними матеріальними умовами працівників, але і 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 прокуровори 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 змінена³⁷². 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 такої поділу.

Слід зазначити, що сектор судово-слідчого нагляду розподілявся 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-побутову³⁷³.

З метою покращання 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 їх діяльністю був кращим.

Отже, на нашу думку, обласна прокуратура поєднувала у 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, але і за найважливішими напрямками господарського будівництва і державного управління. А це було дуже важливо в умовах докорінних суспільно-економічних перетворень в державі. У той же час в прокуратурах були проблеми з добром кадрів. Випускників курсів і тільки-но створених юридичних факультетів було явно 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»³⁷⁴, де питання вищої юридичної освіти в УСРР визначалось як першочергове, а тому залишалось актуальним.

Необхідно 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 і 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»³⁷⁵.

Отже, ідеологічна та політична відданість більшовицькій доктрині постійно відіграла більш значну роль у кадровій роботі в органах прокуратури УСРР, ніж професійні чи особисті якості. Тому на всіх рівнях постійно шлося про партійність прокурорських працівників, відсоток представників робітничого класу та незаможного селянства. Слід також відзначити, що 1930 рік приніс і нові політичні «віяння». В апаратах стали виявляти чужі елементи і позбавлялись їх. Такі факти мали місце і в органах прокуратури³⁷⁶.

Перевірки та «чистки» проводилися по партійній лінії. У кінці 1929 р. – на початку 1930 р. ці заходи набували 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...»³⁷⁷. Але таких висновків робилося все менше. Вже почав набирати обертів «великий терор» 1937–1938 рр.

Тут автор повністю поділяє думку В.В. Мурзи, який вважає, що в той час «чистки» набули дійсно трагічного характеру³⁷⁸. Наприклад, виступаючи в 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...»³⁷⁹. Це означало, що органи прокура-

тури не тільки ставали 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...»³⁸⁰. Пізніше вже і обласна прокуратура звертається до обкому партії з проханням затвердити кандидатури кількох дільничних прокурорів³⁸¹. Втім, як вже неодноразово зазначалося, роль партії більшовиків у здійсненні кадрової політики щодо органів прокуратури була провідною з самого початку її існування, і закінчилась така політика тільки після того, як Україна стала незалежною.

Отже, наведене свідчить, що органи прокуратури УСРР у межах своєї компетенції зайняли у державному механізмі те місце, що було їм відведене існуючими законами та державною політикою, яка здійснювалася 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 в суді;
- 6) участь як сторони або представника окремої категорії громадян у судовому процесі;
- 7) здійснення нагляду за законністю утримання засуджених під вартою.

Прокуратура зайняла відведене їй місце за рахунок 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 в державі, та функціонального розподілу обов'язків між органами прокуратури.

З огляду на це здійснювалося і кадрове забезпечення прокуратури УСРР. Але не слід забувати, що ідеологічний чинник переважав над професійним, на чому неодноразово наголошувалося. За цим постійно слідувала партійна організація.

Підбиваючи підсумки історико-правового аналізу цього розділу, можна зробити такі висновки:

1. Радянська влада не визнавала теорії поділу влади, а тому і наділила органи прокуратури безмежною контрольно-наглядовою функцією, що збереглася з деякими обмеженнями до цього часу.

Наглядова функція, ми вважаємо, повинна у прокуратури зберегтись, але не в тих межах, як було в досліджуваний період. Обґрунтування цієї думки буде наведено в V розділі монографії. Автор підтримує цю позицію разом з іншими вітчизняними³⁸² та зарубіжними³⁸³ науковцями і вважає, що прокуратуру не слід відносити до жодної з гілок влади³⁸⁴.

2. При створенні прокуратури влада наштовхнулася на проблему дефіциту кваліфікованих та ідейно відданих партії більшовицьких кадрів. Але вже у 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 схожими з функціями, які вона мала в царській Росії до проведення судової реформи 1864 р.

4. Після створення у червні 1933 р. прокуратури Союзу РСР³⁸⁵ прокуратура УСРР, як і прокуратури інших союзних республік, фактично була повністю їй підпорядкована.

Остаточо 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 РСР³⁸⁶.

5. У 30-ті роки 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 за рахунок вимог щодо виконання директив партії та сталінського уряду з проведення тих чи інших компаній (неп, колективізація, індустріалізація тощо).

Звідси можна зробити висновок, що у зазначений період відбулося становлення прокуратури як самостійного державного інституту, причому функціональна модель прокуратури майже повністю відтворювала прокуратуру, що існувала у Російській імперії до реформ 1864 року. 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 20-ті роки, 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 нововведенням радянської влади, а також неготовністю нового державного апарату в повній мірі забезпечити законність у державному управлінні. У 20-ті роки гострою була проблема кадрового забезпечення органів влади молодій радянській державі. 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 тільки 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 30-х роках відбувались 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, де держава проводила політику насильницької колективізації. За таких умов посилювалося значення всіх правоохоронних органів і прокуратури, яким відводилась 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 20-х – на початку 30-х років 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 УСРР відповідала її функціональному призначенню, але на початку 30-х років посилились тенденції централізації органів прокуратури в масштабі всього СРСР. Було створено прокуратуру СРСР, до складу якої ввійшла і прокуратура України. В той же час, незважаючи на процеси централізації, функціональна модель прокуратури була збережена практично без змін.

9. У науці того часу не підтримувалась теорія поділу влад, тому практично не виникало питання про місце прокуратури у державному механізмі. Виходячи з реалій 20-х–30-х років, прокуратура де-юре була органом, покликаним забезпечувати режим законності у державі, а де-факто вона все більше набувала рис репресивно-карального апарату, який втілював у життя генеральну лінію комуністичної партії. Всупереч принципу незалежності прокуратури партійний вплив на її діяльність був постійним і вирішальним.

10. Можна впевнено стверджувати, що саме у 20-х – на початку 30-х років в Україні (тоді УСРР) сформувалась та функціональна модель прокуратури, яка проіснувала до початку 90-х років. Організаційно прокуратура запроваджувалася на принципах функціональності і територіальності. Прокуратури були утворені відповідно до адміністративно-територіального поділу, а організаційна побудова самих органів прокуратури здійснювалась за функціональною ознакою. У той же час існували галузеві прокуратури, зокрема транспортні та водні, що зумовлювалося особливістю діяльності у цих сферах. Слід також відзначити, що питанням розвитку прокуратури приділялась постійна увага з боку партійно-державних органів. Саме в цей період було сформовано кадровий склад прокуратури, який за своїми професійними якостями відповідав завданням, що стояли перед прокуратурою.

Прокуратура України у централізованій системі радянської прокуратури (поч. 1930-х - 1991 рр.)

4.1. Прокуратура УРСР в умовах жорсткої радянської адміністративно-командної системи (поч. 1930-х – поч. 1950-х рр.)

Подальше посилення ролі прокуратури у 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 сторони 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 20-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. В подальшому це дозволило колишньому Генеральному прокурору СРСР О.Я. Сухарєву зробити висновок про те, що прокуратура стала частиною забороняючого механізму, надбанням командно-бюрократичної системи управління¹.

Етап, що розпочався на початку 30-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 формувались за спільними для всіх союзних республік принципами.

До 1933 року не існувало єдиного центру, який би об'єднував всю 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 виникло питання про 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 передбачались 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 із звітом про виконану роботу. Поряд 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.

Але 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 організації 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 9 районів, і Новоград-Волинський у складі 6 районів. Майже одночасно Постановою РНК від 26 червня 1935 р. у всіх 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 у межах своїх конституційних повноважень мали досить обмежені функції щодо керівництва роботою судово-прокурорських органів союзних республік. Фактично у Союзі РСР 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 судустрою Союзу РСР і союзних республік», затверджених ЦВК і РНК СРСР ще у 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 на 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 вищестоящі органи»¹¹.

Але 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 зробити висновок, що зі зміною загальнополітичної обстановки в державі змінювались і функції прокурорського нагляду. Наприклад, якщо у ст. 1 Положення 1922 р., коли значне місце в народному господарстві займав приватний сектор, зазначалось, 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 згадувалося, але підкреслювалось, що основним завданням Прокуратури СРСР, поряд із зміцненням соціалістичної законності, є охорона суспільної власності – основи соціалістичного устрою.

В Україні народний комісар юстиції, він же Генеральний прокурор, підпорядковувався 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 відбилось на діяльності транспортної і водної прокуратур. Так, з утворенням транспортних прокуратур в УСРР розслідування кримінальних справ на транспорті стали проводитися спеціальними слідчими, яких направляла Прокуратура республіки, а прокурорський нагляд за розслідуванням і розглядом цих справ у суді здійснювався 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. По 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 наглядали за їх діяльністю по 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 розширилась¹³. На них, як і на міських прокурорів, покладался нагляд за здійсненням директив і постанов щодо роботи залізничного, водного, місцевого і міського транспорту. У зв'язку із створенням обласних прокуратур дільничні і міські прокуратури були підпорядковані їм як в оперативному, так і в адміністративному порядку, в 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 у 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.

Але система подвійного підпорядкування без чіткого розмежування функцій керівництва як з боку Верховного Суду СРСР, Генпрокуратури СРСР, так і НКЮ УСРР до деякої міри дезорієнтувала місцеві органи. В подальшому керівництво роботою транспортних прокуратур і нагляд за їх діяльністю здійснювали НКЮ УСРР і відділ транспортної прокуратури, створеної у 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 і до начальників районних залізниць. Кадри для транспортних прокуратур підбирав відділ транспортної прокуратури СРСР при сприянні Політичного управління НКШС. У подальшому транспортна прокуратура в УСРР розвивалася як самостійна організаційно-структурна ланка загальносоюзної прокуратури.

Аналогічні зміни відбувались 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. Але 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 прокура-

тура. Однак централізація на цьому не завершилася. Суди деяких водних басейнів були залишені в 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 у 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.

Необхідно 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 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 у 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-трудовими установами здійснювалася під безпосереднім контролем і керівництвом прокуратури Союзу РСР. Як уже 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 всі виправно-трудові установи.

Після запровадження обласного поділу УСРР, у тому числі і обласних прокуратур, виникла необхідність перегляду і нової регламентації порядку формування і функціональної діяльності органів прокуратури.

XVI партійна конференція вказала на необхідність приведення державних установ у відповідність із завданнями реконструктивного періоду. За рішенням конференції працівники суду і прокуратури повинні були переглянути існуючу судову систему і привести її у відповідність із завданнями 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 несвоечасного виконання законів на місцях та до неоднакового їх тлумачення, що вимога статті 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. Але слід зазначити, що деякий 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 із 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 виробничо-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 у всіх сферах народного господарства і держапарату, забезпечити дієве керівництво периферією, посилити єдиноначальність та особисту відповідальність за доручену справу²⁵.

У цьому наказі також відзначалося, 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. Роз-

поділ 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 увесь 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 із злочинами у 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 по справах 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 по справах сільського господарства (ті ж завдання у сфері сільського господарства);
- 3) сектор по справах торгівлі, кооперації і фінансів (ті ж завдання у сфері торгівлі, кооперації та фінансів);
- 4) сектор по справах водного транспорту (ті ж завдання по справах водного транспорту);
- 5) сектор по справах адміністративно-судового і культурного будівництва: а) ті ж завдання у галузі адміністративно-судових та культурних установ – ради, суди, органи комунального господарства, зв'язку, народної освіти, охорони здоров'я та 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 по судово-побутових справах (розгляд заяв і скарг по 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 цього наказом Генерального прокурора УСРР від 6 травня 1934 р. № 59²⁷ було перебудовано і органи прокуратури УСРР, у центральному та обласному апараті яких були створені такі сектори:

- 1) по справах промисловості і транспорту;
- 2) по справах сільського господарства;
- 3) по справах торгівлі, кооперації і фінансів;
- 4) по справах радянського і культурного будівництва.

Нагляд за дотриманням законності здійснювався у секторах методами як адміністративного, так і судово-слідчого нагляду. Ця перебудова знову висунула на перший план діяльність прокуратури в галузі організації боротьби із 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 із основних функцій прокуратури»²⁸.

На виконання цього наказу 13 червня 1935 р. Прокурор СРСР видав наказ № 357, в якому були розроблені практичні заходи²⁹. Однак експеримент із створенням виробничо-територіальної структури органів прокуратури виявився невдалим, прокуратура проіснувала у такому вигляді всього два з половиною роки, і вже у листопаді 1936 року 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 в 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 по спеціальних справах;
- 9) відділ з нагляду за місцями ув'язнення;
- 10) відділ по скаргах;
- 11) відділ кадрів;
- 12) група обліку та інформації;
- 13) особливий сектор;
- 14) управління справами;
- 15) секретаріат.

Цією постановою також пропонувалося встановити аналогічну структуру прокуратур союзних та автономних республік, країв та областей.

Цікавим з точки зору визначення функцій прокуратури у той час є те, що функція нагляду вважалася єдиною і головною функцією прокуратури. Навіть діяльність щодо розслідування кримінальних справ чи підтримання державного обвинувачення у суді, які зараз 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 у 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 у 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 зробити висновок, що безмежна сфера прокурорського нагляду, яка охоплювала всі сторони суспільного життя у державі, діяльність всіх

державних органів, у тому числі судів, широкі повноваження прокуратури з питань кримінального переслідування свідчать про наявність у тодішньому суспільстві проблем, що певною мірою схожі з проблемами, які існували під час зародження Російської імперії на початку XVIII сторіччя і які Петро I вирішував, запроваджуючи інститут прокуратури. До таких проблем, зокрема, можна віднести:

- вкрай 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 у 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 у 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 їх майна за умов суворого дотримання ними радянських законів.

Зовсім інший стан справ з революційною законністю у наш час. Революційна законність нашого часу спрямована не проти крайнощів військового комунізму, яких давно вже немає у природі, а проти крадів та шкідників у суспільному господарстві, проти хуліганів та розкрадачів суспільної власності. Основна турбота революційної законності у наш час полягає, таким чином, в охороні суспільної власності, а не будь в чому іншому»³².

Все 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 усією системою прокурорського нагляду³⁴. Але це не бралось до уваги. Закони просто не виконувались, а тих прокурорів, які відмовлялись виконувати вказівки згори, не підтримували «лінію партії», просто звільняли. Про те, що більшість прокурорів підтримували 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.

Повертаючись до початку 30-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, по скаргах організацій і приватних осіб, а також при перевірках і обстеженнях діяльності місцевих органів і установ. Другим найважливішим моментом адміністративного нагляду майже до 1945 року була адміністративна діяльність органів влади, що регулювалася Адміністративним кодексом 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-трудова політика та ін.

Слід зазначити, що наказ Прокурора УСРР у галузі адміністративного нагляду 1932 року 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 поруш-

никами 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 припинялась до розгляду протесту. В подальшому створення обласних органів прокуратури супроводжувалось перебудовою як обласного, так і центрального апарату, а також його функціональної діяльності щодо найважливіших галузей державного, господарського і культурного будівництва.

Традиційний розподіл прокурорського нагляду на два – адміністративний і судовий – було відкинуто. Уся діяльність з нагляду за законністю, у тому числі і 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 із скаргами. Зниження активності зумовило появу Постанови ЦВК СРСР від 14 грудня 1935 р. «Про стан справ із розбором скарг трудящих»³⁹ і комісії радянського контролю при РНК СРСР «Про розгляд скарг трудящих»⁴⁰. У названих актах було звернено увагу всіх радянських органів, у тому числі і в республіках, на важливість швидкого і правильного розгляду та вирішення скарг. Прокуратура СРСР 3 червня 1936 р. видала циркуляр, яким було зобов'язано усі прокуратури республік, у тому числі і УСРР, організувати відділи і бюро скарг⁴¹, що й було виконано.

Як вже зазначалось, наслідком величезної розрухи, безробіття, голоду і масових епідемій в Україні була поява десятків тисяч безпритульних дітей. У подальшому вони поповнювали лави злочинців-професіоналів. Прокуратура УСРР брала безпосередню участь у перевихованні і виправленні неповнолітніх правопорушників, поряд 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 ліквідува-

ти комісії у справах неповнолітніх правопорушників при відділах народної освіти. На виконання цього розпорядження Постановою 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, що діяло раніше, було скасовано, а комісії ліквідовано. 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), в 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 із 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 у 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. Але цим правом він користувався дуже рідко, побоюючись за своє життя.

Вказаною постановою було утворено загальносоюзний Народний комісаріат внутрішніх справ⁴⁸. Об'єднане державне політичне управління було включене в його склад 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 із 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 у 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.

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 заборною проживати у столицях, великих містах і промислових центрах на такий же термін; в) ув'язнення у виправно-трудова 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 у Президію ЦВК СРСР. У такому випадку виконання постанови призупинялося до прийняття рішення ЦВК СРСР.

З аналогічними правами і повноваженнями було створено 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 у 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 було створено відділ по спецсправах. Такі ж відділи було створено і в нижчих прокуратурах.

Це було зумовлено тим, що майже до 60-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 була також спрямована 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 безладдя. 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 та акцій, позасудових розправ та інших насильницьких заходів.

Тому вже у другій половині 30-х років ситуація щодо прокуратури почала змінюватись. У 1936 році в колишньому СРСР була прийнята нова Конституція⁵¹, яка стала не стільки законом, скільки обіцянкою нормального майбутнього і 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. Але чогось нового в Конституції УРСР не було, вона майже повністю відтворювала Конституцію СРСР, її принципи, копіювала основні положення. У ній підкреслювалось, 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 у 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 та 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. В той же час 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 у 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 і 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 по кримінальним справам проти так званих «ворогів народу», «ворожих елементів», «шпигунів» та «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 вказано) 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. Із змісту листа випливає, що всі репресії, незаконні арешти та інші порушення законності при проведенні попереднього слідства при сталінському режимі здійснювались слідчими НКВС і прокуратури за згодою і під керівництвом партійних органів⁵⁸. Лист починається із слів «РНК СРСР і ЦК ВКП(б) відмічають, що за 1937–1938 роки під керівництвом партії органи НКВС виконали велику роботу по розгрому ворогів народу і очистили СРСР від численних шпигунських, терористичних, диверсійних і шкідницьких кадрів з троцькистів, бухарінцев, есерів, меншовиків, буржуазних націоналістів, білогвардійців, збіглих кулаків і 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 по розгрому шпигунсько-диверсійної агентури іноземних розвідок, що пробралися до СРСР у великій кількості через кордон під виглядом так званих політемігрантів і перебіжчиків з поляків, румун, фінів, німців, латишів, естонців, харбінців та ін.»⁵⁹

Але цього виявилось недостатньо, і Молотов ставить чергове завдання: «...не слід думати, 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, що 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, в той же час рятуючи від розгрому своїх спільників, особливо тих, що засіли в органах НКВС»⁶⁰.

Далі Молотов ставить у вину керівникам НКВС та прокуратури те, що слабо ведеться агентурно-інформаційна робота щодо виявлення вказаних 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 пробрались до органів НКВС та прокуратури, будь-якими засобами намагались відірвати роботу органів НКВС та прокуратури від партійних органів, вийти з-під партійного контролю і керівництва». Тобто він визнає, що усі порушення революційної законності мали місце і допускались 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, всі прокурори, які будуть здійснювати нагляд за слідством, що проводиться органами НКВС, повинні затверджуватися ЦК ВКП(б) за поданням відповідних обкомів, крайкомів, ЦК нацкомпартій та прокуратури СРСР. Прокурору СРСР Вишинському було доручено підібрати з працівників центрального апарату політично перевірених прокурорів, що будуть здійснювати нагляд за слідством і центральному апарату 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 із змісту цього листа, про яку незалежність органів прокуратури чи НКВС можна вести мову? Тут прямо напрошується висновок, що усі 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 у 1937 році склад слідчих цих установ помінявся 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. Плеєти 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, з допомогою якої зобов'язував обвинувачених дока-

зувати 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 поводитись обережно, тому що було б помилкою надавати поясненням обвинувачених чи підсудних великого значення, пояснюючи це тим, що у 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 по 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.

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 критерієм для них, дозволяючи мучити і вбивати невинних людей та вихваляти «Сталінський закон».

Незважаючи на це, і після XX з'їзду КПРС про Конституцію 1936 року М. Строгович писав: «Створений в СРСР соціалістичний лад був законодавчо закріплений в Конституції 1936 року, 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. Внаслідок розукрупнення Вінницької, Київської, Харківської та Одеської областей були створені Житомирська, Кам'янець-Подільська, Полтавська та Миколаївська області. У червні 1938 року Донецьку область було поділено на дві окремі – Сталінську та Ворошиловградську. У січні 1939 року були утворені Запорізька, Сумська та Кіровоградська області, а в листопаді цього ж року, після возз'єднання Західної України з УРСР, – Волинська, Станіславська, Львівська, Рівненська і Тернопільська області. Відповідно в усіх областях були створені обласні, міські та районні прокуратури. У серпні 1940 року АМСРР була перетворена у Молдавську РСР, і в ній було створено власну прокуратуру, підпорядковану прокуратурі СРСР. На початку 1941 року в Україні налічувалося 23 обласні та Старобільська окружна прокуратури.

З початком 22 червня 1941 р. Великої Вітчизняної війни був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про воен-

ний стан». Відповідно до п.2 Указу в місцевостях, де було оголошено воєнний стан, «всі 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 гострим питанням був прокурорський нагляд за дотриманням законності. Робота органів прокуратури, як і всього населення держави, була переведена на воєнний лад, усе було підпорядковано інтересам фронту і 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 всіх тих, хто своїм панікерством і боягузством заважають 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 була припинена. Прокуратура УРСР із скороченим штатом була евакуйована у міста Саратов, Куйбишев та Москву⁶⁸.

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 стосувались 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 при-

тягали 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, в 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 у громадян. У 1943 році 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 підпорядковувались військові прокуратури армій, корпусів і дивізій. Слід зазначити, що і в тилкових районах діяли військові прокуратури гарнізонів та з'єднань. Прокурори виконували свої обов'язки з ризиком для життя. Батьківщина високо оцінила їх роботу із зміцнення законності у військах, що впливало на обороноздатність держави. За бойові заслуги, особисту хоробрість і гідність, виявлені в роки війни, понад 1800 військових прокурорів та слідчих УРСР нагороджено бойовими орденами та медалями⁶⁹.

Після розгрому фашистської Німеччини та імперіалістичної Японії Радянський Союз почав виконувати запропонований Сталіним 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 із 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 у планах такі актуальні у 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 в 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 та скарг;
- г) боротьбу з розкраданням соціалістичної власності;
- д) нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці та техніку безпеки;
- е) нагляд за дотриманням статуту сільськогосподарської артілі⁷¹.

Одночасно прокурорів УРСР попереджували, що якщо вони проявлятимуть нерішучість та безпринципність, то будуть звільнені з роботи. Від них вимагалось неухильне виконання ст. 117 Конституції СРСР і ст. 116 Основного Закону УРСР⁷².

Суворя централізація прокуратури, заснована на безпосередньому підпорядкуванні прокурора нижчого рівня прокурору вищого рівня, а усіх 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 вищий 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. Але 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 і мали деякі недоліки, провели велику роботу у післявоєнний період щодо посилення прокурорського нагляду за точним виконанням законів і добилися усунення значної кількості порушень законів, яких допустилися 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 Верховна Рада СРСР у березні 1946 року. 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 проводитись 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 року⁷⁵.

Органи прокуратури УРСР усією своєю діяльністю сприяли виконанню завдань щодо піднесення сільського господарства. Вони здійснювали нагляд за точним виконанням Статуту сільгоспартілі, через прокурорський нагляд боролись з порушеннями колгоспної демократії і Указу Президії Верховної Ради СРСР від 15 квітня 1942 р. «Про обов'язковий мінімум трудовнів 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 по конкретних фактах порушення законів, а також з 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 було проведено союзний семінар. Відкрив його в.о. Прокурора УРСР П.Х. Нощенко.

На семінарі було відзначено, що при підготовці постанов про притягнення до дисциплінарної відповідальності деякі працівни-

ки прокуратури не точно застосовують закон⁷⁶. Характеризуючи проведену роботу органів прокуратури з наглядом за правильним застосуванням законів судом, Прокурор УРСР Руденко Р.А. 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 право принесення протестів на вирок і рішення суду у наглядовому порядку тільки чотирьом інстанціям – Генеральному прокурору СРСР, Голові Верховного Суду СРСР, прокурору союзної республіки і голові Верховного Суду союзної республіки⁷⁷.

Дійсно, прокурор, будучи представником радянської держави, від імені якої він виступав, стояв на варті соціалістичної законності і повинен був використовувати усі свої права, щоб не допустити помилкового вироку або рішення. А якщо це мало місце, прокурор повинен був добиватись виправлення їх вищими судовими інстанціями. Звідси можна зробити висновок, що цим самим прокурор ніс відповідальність 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 і не вистачало посівного матеріалу, але Й. Сталін у телеграмі від 10.05.1946 р. заборонив Раді Міністрів УРСР і ЦК КП(б)У клопотати за додатковий відпуск насінневих позичок зерна⁷⁸, а прокуратурі було доручено посилити прокурорський нагляд щодо цього. 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 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 виконаний на 103,5% достроково⁸⁰.

Прокурорському нагляду була відведена не остання роль при виконанні зазначеної постанови. Пізніше працівники прокура-

тури здійснювали нагляд і за правильним виконанням вказівок Генерального прокурора СРСР № 13/132с від 20.07.1954 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 прокуратура була створена більшовиками як бойовий орган диктатури пролетаріату, який під керівництвом партії захищає радянський державний устрій від усіляких посягань. З моменту свого заснування прокуратура майже постійно здійснювала вищий нагляд за дотриманням законності у діяльності радянських установ, підприємств та інших органів, про які ми вже писали. Однак усі 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, кристально чисті, ініціативні, здатні «по-партійному» орієнтуватися у складних питаннях життя молодій державі і приймати рішення, спрямовані на зміцнення революційної законності. Як вже 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 і 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 і УСРР, були остаточно виведені з 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 призначались особи, які мали стаж роботи не менше одного року, в тому числі обласним прокурором, його заступником або помічником.

На прокурорські посади обласної прокуратури призначались особи, які мали стаж роботи не менше одного року, а на посаду помічника обласного прокурора – не менше 3 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 ст.ст. 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 затверджувались Генеральним прокурором СРСР. Такий централізований порядок призначення прокурорів з визначенням строків їх повноважень передбачав їх незалежність від місцевого впливу. Але на практиці кандидати на прокурорські посади повинні були пройти співбесіду з керівником відповідного партійного органу та 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.

У свій час колишній прокурор УРСР Ф.К. Глух зазначив: «...завершення централізації прокуратури як єдиної системи створених у всіх районах України прокуратур, збільшення числа працівників безумовно сприяли поліпшенню діяльності прокуратури... Також покращилась і робота народних слідчих, тому що вони були звільнені від невластивого їм нагляду за органами дізнання»⁸³.

У 1937–1940 рр. в Україні було додатково створено 8 областей на території Західної України. У зв'язку із 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 погодитись 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% районних прокурорів мали вищу освіту. Подібне становище було і з слідчими⁸⁴. Щоб якось покращити ситуацію, прокурор УРСР створив у Києві трьохмісячні курси перепідготовки кадрів, а з молодими спеціалістами проводились 20-денні семінари, на яких надавалась практична допомога.

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 із злочинами. Захищати рубежі Батьківщини пішло багато прокурорсько-слідчих працівників. На їх місця приходили нові некваліфіковані кадри, в основному жінки. Але, незважаючи на це, вони вели безкомпромісну боротьбу з тими, хто, використовуючи тяжкі умови війни, чинив грабежі, розбої, інші безпорядки.

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 у всіх прокуратурах України є пам'ятні дошки на честь загиблих працівників прокуратури та осіб, які безпосередньо брали участь у бойових діях.

Під час відбудови зруйнованого військово 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 покращання координації.

Слід пам'ятати, що війна позначилась і на кадрах органів прокуратури України. Як свідчить статистика тих років, наприкінці 1945 р. лише 12% 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 4–5 років кадри прокурорів республік, країв, областей, їх заступників, керівні і оперативні працівники крайових, облас-

них 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 та слідчих. Такі ж курси діяли у 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 інші⁸⁶.

В 1945 р. серед прокурорів та слідчих членів і кандидатів у члени партії було майже 70%, 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. Всі вимоги до кадрів містилися в Положенні «Про прокурорський нагляд», яке передбачало, що прокурорами міст та 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 у державі поступово стала змінюватись. В 1953 році один з головних злочинців Л. Берія та його помічники були арештовані, засуджені та розстріляні. Органи прокуратури стали активніше працювати з питань реабілітації незаконно репресованих. Вже 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 вже зазначалось, у першу чергу вирішувались питання зміцнення законності, змінювалась система загальних судів. Уже восени 1953 року були ліквідовані такі знаряддя масових репресій, як трибунали військ НКВС, а пізніше і адміністративні органи, що незаконно привласнювали собі функції правосуддя – «особливі наради» при МВС СРСР і на місцях. У лютому 1957 року 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 року 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.

4.2. Прокуратура УРСР в 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, нарощувались темпи соціально-культурного розвитку. Була виявлена і ліквідована злочинна група державних керівників на чолі з Л. Берією, яка довгий 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 діяльність ланок. За цим положенням на органи прокуратури покладался нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентувався центральний 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 тридцятиріч-

ної її діяльності отримали подальший розвиток та 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 у 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 волі»⁹².

На нашу думку, слід погодитись 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 усіх 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

нього. 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 7 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 5 років (ст. 48). На посади прокурорів та 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, прокурори 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 у законодавчому порядку або вимагали 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 і в Україні. Членами колегій стали керівники управлінь та відділів. Структура прокуратури УРСР була аналогічною структурі 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 необхідно 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 і в цілому завдання прокурорського нагляду практично у 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 із 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 у 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 у 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 розглядатись виключно в межах здійснення основної функції прокуратури – прокурорського нагляду.

Незважаючи на те, що і в Конституції СРСР, і в Конституції УРСР передбачалось, 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 зазначалось, у Положенні про прокурорський нагляд прямо вказувалось, 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 впевнюємось, 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, що видавались 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 року.

Відповідно до статті 10 цього Положення Генеральний прокурор СРСР та підпорядковані йому прокурори, у тому числі прокуратури УРСР, в 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 отримала досить вагоме наукове підґрунтя, привернула увагу вчених-правознавців того часу. Предметом наукової дискусії поряд з іншим став зміст поняття «загальний нагляд». Слід зазначити, що прямого використання цього терміна у Положенні «Про прокурорський нагляд в СРСР» не було, але він використовувався в назвах структурних підрозділів органів прокуратури. Зокрема, ще згідно із Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1936 р. «Про структуру Прокуратури СРСР» в структурі Прокуратури СРСР передбачалась наявність відділу 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 видавались 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:

- 1) загальний нагляд – це 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) загальний нагляд визначається як нагляд не тільки за законністю правових актів органів державної влади і управління, а й за законністю дій посадових осіб, а також за точним виконанням законів громадянами;
- 3) загальний нагляд ототожнювався із всією діяльністю 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 тер-

мін 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 у загальному вигляді.

Елемент «загальності», властивий одному із напрямків прокурорського нагляду, з часом проявився з негативної сторони. Проблема полягала в тому, що, здійснюючи нагляд за точним виконанням закону, органи прокуратури не могли обмежуватися тільки переглядом правових актів, виданих відповідними організаціями на підставі та на виконання законів, оскільки невиконання законів може проявлятися не тільки у виданні неправомірних актів, а й у формі невиконання законів, несвоєчасного їх виконання, виконання не у 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 у 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 вказувалося: «Не допускати 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 р.) ще раз підкреслив, що органи прокуратури не здійснюють належного нагляду за неухильним виконанням законів, спрямованих на припинення дій, які наносять шкоду державним інтересам, що деякі прокурори не дають гострої політичної оцінки проявам місництва, порушенню державної дисципліни і обману держави⁹⁷. Це ще раз підтверджує, що 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 неможливо не погодитись, тому що і в сьогоденних умовах ці питання стоять на першому плані.

Органи прокуратури Української РСР починаючи з 1958 р. розробили і стали впроваджувати в життя нові методи загальнонаглядової діяльності, особливо при здійсненні нагляду за додержанням законності на промислових підприємствах: проаналізувавши скарги, заяви, кримінальні та цивільні справи та інші сигнали, що надійшли до органів прокуратури, та встановивши, що на конкретному підприємстві мало місце неодноразове порушення законів, прокуратура проводила там комплексну перевірку додержання законності. При цьому обов'язково перевірялось 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 проводились збори активу підприємства або загальні збори робітників, де заслуховувалась 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.

Необхідно зазначити, що прокуратура УРСР також надавала важливе державне і політичне значення судовому нагляду як складовій частині прокурорського нагляду. Цей нагляд мав за-

вданням забезпечення точного дотримання законності судовими установами, і прокуратура повинна була здійснювати нагляд за тим, щоб розгляд справ у судах відбувався у суворій відповідності із законом. Згідно зі статтею 23 Положення прокуратура УРСР здійснювала судовий нагляд шляхом:

- 1) участі у підготовчих (розпорядчих) засіданнях суду;
- 2) участі у розгляді кримінальних та цивільних справ у судових засіданнях і надання висновків з питань, що виникали під час судового розгляду;
- 3) підтримання державного обвинувачення у суді при розгляді кримінальних справ;
- 4) пред'явлення 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 у порядку, встановленому законом, протестів на незаконні та необґрунтовані вироки, рішення, ухвали і постанови судових органів;
- 6) надання висновків по кримінальних та цивільних справах, що розглядаються судом вищого рівня по скаргах і протестах;
- 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 по справах, що направлялися для розгляду по першій інстанції у Верховні Суди союзних і автономних республік, крайові та обласні суди;

б) при необхідності виносити в порядку, встановленому законом, касаційні і окремі протести на вироки і ухвали судових органів по справах про злочини, що були скоєні на транспорті і розглянуті судами з участю транспортних прокурорів.

Від територіальних прокурорів вимагалось при направленні справ по підсудності у народні суди одночасно повідомляти про

це письмово відповідного транспортного прокурора з наданням йому наглядової справи. Розвиткові 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 із зміцнення законності, організацію боротьби із злочинністю та з інших важливих питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури. Рішення колегій втілювалися у 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 із злочинністю¹⁰³. Саме ці завдання закономірно визначали спрямування діяльності органів прокуратури в ті роки.

У період, який ми розглядаємо, основним напрямком діяльності прокуратури і в загальному нагляді за законністю, і в нагляді за законністю при здійсненні правосуддя було запобігання злочинам, викорінення злочинів та інших порушень законності, ретельне скоєння і всебічний аналіз причин та умов вчинення злочинів і правопорушень та їх радикальне усунення. У всенародній боротьбі із злочинністю у той час особливо зросла роль слідчих. Від них вимагалось повне і якнайшвидше розкриття кожного злочину, своєчасне притягнення винних до відповідальності. З метою покращання роботи слідчого апарату прокуратури та органів охорони громадського порядку ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР 10 грудня 1965 р. прийняли відповідну постанову¹⁰⁴. Але обов'язки прокуратури УРСР в той час ускладнилися у зв'язку з тим, що були ліквідовані транспортні прокуратури, а їх функції передані прокуратурам союзних республік¹⁰⁵.

Прокурори УРСР розробляли і впроваджували в життя нові форми і методи роботи щодо здійснення прокурорського нагляду. Серед різноманітних форм профілактичної роботи були за-

проваджені 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 був створений і дорадчий орган – методична нарада, 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 була організована рада з вивчення і впровадження передового досвіду, де успішно співпрацювали практики і науковці. Також практикувалось спільне скликання рад з радою Харківського юридичного інституту для обговорення проблем боротьби із злочинністю і порушеннями законності¹⁰⁷. Кадри прокуратури в УРСР поступово набирали досвіду. Вже понад 95% працівників прокуратури мали вищу освіту, а половина працівників прокуратури УРСР працювала в органах прокуратури понад десять років¹⁰⁸.

Слід відзначити, що в той час Прокуратура УРСР і прокуратури областей регулярно влаштовували навчально-методичні семінари, на яких прокурори і слідчі знайомились з новими законодавчими актами, інструктивними матеріалами, обмінювались досвідом роботи, аналізували причини своїх промахів. 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 й органів охорони громадського порядку, у тому числі 17 працівників органів прокуратури УРСР¹¹⁰.

Запорукою ефективності прокурорського нагляду була тісна співпраця прокуратури й органів громадського порядку. У 1963 р. на ці органи були покладені обов'язки слідства більш як по 60 складних злочинах, для чого при них утворили слідчий апарат, а в 1966 році підслідність слідчих органів охорони громадського порядку була ще розширена¹¹.

Поліпшилось 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 засадах¹². Органи прокуратури УРСР також співробітничали з громадськими бухгалтерами-ревізорами. Вперше ця форма громадської роботи у нагляді за законністю виникла ще у 1959 році у Золотоніському районі Черкаської області. В УРСР також вперше з'явилися ради з охорони соціалістичної власності, ради юрисконсультів та інші. 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 порядку¹³.

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 у правотворчій діяльності необхідно було для того, щоб утримати владу. Тому комуністи вважали, що і в подальшому необхідно зберегти державний примус і закріпити за собою про-

відну роль у зміцненні законності до того часу, поки буде існувати право¹¹⁴. А воно, на їх думку, буде існувати до повної побудови комунізму і реалізовуватися за рахунок як юридичних, так і неюридичних норм під керівництвом КППС. І знову, як і раніше, у справі зміцнення законності в рішеннях XXIII з'їзду КППС відводилася значна роль органам прокуратури.

Прокуратура повинна була 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 та інших суспільних об'єднань¹¹⁵. Було відзначено, що прокуратура виникла пізніше, ніж судова система, але діяла вона в умовах переходу до мирного соціалізму і повністю збереже своє значення як в умовах перемоги 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., КППС законодавчо закріпила себе керівною і 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. Але вона не передбачала механізму, за допомогою якого республіки могли б протистояти 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 у всіх галузях життя був фікцією¹¹⁹.

Конституція УРСР, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р., практично повністю реципіювала Конституцію СРСР. У ній також прокуратурі було присвячено окремих 19 розділ¹²⁰. У статті 162 Конституції зазначалось, 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 потрібно було привести у відповідність із галузевим загальносоюзним та республіканським законодавством, яке було прийняте під час правової реформи кінця 60-х і початку 70-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 визначались сутність та зміст прокурорського нагляду у сфері кримінального та цивільного судочинства. Всі ці новації повинні були відображатися у 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 всі конституційні норми, що прямо регламентували призначення прокуратури у 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 КППС до подальшого зміцнення законності. Прокуратурі було відведено 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 виступає як основний принцип діяльності органів прокуратури. Крім того, ст. 19 Закону поширювала сферу дії колегіальності, де зазначалося, що колегії утворюються не тільки у Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік, а також у прокуратурах АРСР, країв, областей, міст, автономних областей, чого не було раніше.

У Законі також регламентувалось підпорядкування Генерального прокурора СРСР Верховній Раді СРСР і її Президії (ст. 6), конкретизовані повноваження Генерального прокурора (ст. 13.) та перелік посадових осіб органів прокуратури (ст. 14, 18), установлювалась обов'язковість виконання вимог прокурора при здійсненні загального нагляду (ст. 24), вказувались уточнені строки розгляду подань і постанов прокурора (ст. 26, 27), порядок надання санкції на арешт (ст. 30), визначались питання припинення відповідними прокурорами судових рішень, що набрали законної сили (ст. 37), розширювався перелік питань, з яких прокурори вносять подання (ст. 14, 15, 17, 26, 34, 39, 40, 41).

Необхідно зазначити, що ні в Конституції СРСР 1936 р., ні у 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 і те, що органи прокуратури здійснювали свої повноваження незалежно від будь-яких місцевих органів і підпорядковувались Генеральному прокурору СРСР, що в 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», необхідно зазначити, що в ньому вперше закріплено термін «загальний нагляд», але повного роз'яснення цього терміну 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 погодитись 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 і 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 і раніше, але тільки з прийняттям Закону стала однією з найважливіших гарантій прав і свобод громадян СРСР.

Як вже зазначалось, 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).

Законом чітко (ст. 3) були визначені 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 призначалися судом;
- боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності;

- боротьба із злочинністю та іншими правопорушеннями;
- розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що вчинили 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 із 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» вперше 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 ніякі 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. Своім 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 із злочинами та іншими правопорушеннями, покращити координацію дій правоохоронних органів, розвивати та зміцнювати зв'язки з трудовими колективами та громадськістю¹²⁸.

Згідно із ст. 163 Конституції УРСР Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори – Прокурором УРСР і затверджувались Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень прокурорів усіх рівнів – 5 років (ст. 164 Конституції УРСР).¹²⁹ Заслужує 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 автор повністю поділяє і підтримує 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 автора, як вченого і практика з великим досвідом роботи в органах прокуратури, 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 найдійовіших гарантій законності КППС відносила прокурорський нагляд, який був випробуваний часом і добре зарекомендував себе на практиці в галузі забезпечення точного і неухильного втілення у життя нормативних документів вищих органів державної влади¹³³.

4.3. Прокуратура України в період перебудови (друга пол. 1980-х рр.)

У другій половині 80-х років в СРСР розпочалася так звана «перебудова», а прокурорський нагляд склався у чіткий злагоджений механізм. Серед важливіших соціально-економічних завдань КППС головне місце відводила досягненню якісних показників у економіці і переведення її швидкими темпами на колії інтенсивного розвитку, прискоренню темпів зростання усіх показників у державі та досягненню світового рівня продуктивності праці. Генеральний секретар ЦК КППС М.С. Горбачов на березневому (1985 р.) Пленумі ЦК КППС 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 у господарських відносинах, а також рішучій боротьбі з порушеннями державної та трудової дисципліни. У зв'язку з цим підвищувалась роль державного контролю взагалі і прокурорського нагляду зокрема.

Прокурорському нагляду КППС відводила роль діючого гаранта законності в господарських відносинах. Повноваження прокуратури значно розширились. Закон «Про прокуратуру СРСР» виділив як один з основних напрямків в 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.

Необхідно 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 на виконання вказаної постанови, в якому вимагав постійно покращувати 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 у 1981 р.

відзначав недоліки прокурорського нагляду при проведенні перевірок з виконання планової дисципліни¹³⁸.

Завдяки принциповій позиції органів прокуратури України почала припинятись 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 недоставки різного виду продукції, які викликали простої у 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. прокурором Сумської області за аналогічне порушення планової дисципліни до дисциплінарної і матеріальної відповідальності було притягнуто більше 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 окомиллювання, спроби окремих керівників виконувати взяті зобов'язання шляхом обману, підтасовування статистичних даних...»¹⁴⁰, в органах прокуратури було розроблено і здійснено заходи щодо усунення вказаного 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 результати надавали партійним органам.

Виконуючи вказівку прокурора УРСР П.Г. Осипенка, прокуратура Сумської області, як і інші обласні прокуратури, узагаль-

нила 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 великою, особливо в галузях, які займаються випуском товарів широкого вжитку. Тому за вказаний час за поданням прокурорів до матеріальної відповідальності в області було притягнуто на 27% більше осіб, ніж за 1985–1988 рр. Крім того, прокурори області пред'явили позови до винних і стягли в судовому порядку понад 89 тис. руб¹⁴¹.

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, який внаслідок неналежного виконання своїх трудових обов'язків спричинив шкоду. 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 із 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 та слідчих з різних питань, у тому числі щодо перевірки виконання законодавства із збереження сільськогосподарської техніки. За зразкову роботу колишній прокурор Харківської області, 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 р. була утворена 110-та військова прокуратура з місцем дислокації в селищі Оране Іванківського району Київської області. Ця прокуратура була розформована лише у 1991 р.¹⁴³

Необхідно зазначити, що вся діяльність Прокуратури УРСР у той час регламентувалась союзним законодавством і ніякої 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 вже зазначалось, ці принципи перелічені у ст. 4 Закону «Про прокуратуру СРСР».

Прокуратура працювала так, як того вимагало суспільство. У 80-ті роки період штурму і наполегливості, що супроводжувалась не тільки грубими помилками, а й великими досягненнями і перемогами у суспільному будівництві, поступово минув. Стабільна, згуртована правляча і швидко старіюча верхівка (свого роду олігархія керівників похилого віку)¹⁴⁴ утримувала владу, захищаючи інтереси бюрократичних структур. Але 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. Але ця спроба виявилася марною, тому що корупція охопила майже всі рівні керівництва. На прокуратуру знову були покладені основні завдання у 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 розпочались під трьома гаслами – «гласність», «прискорення» та «перебудова». Гласність допомогла вивільнити сили, які виступали за лібералізацію режиму. З'явилися нові люди, що не погоджувались з лінією КПРС. Почалась майже відкрита критика КПРС і сталінізму.

З 1986–1987 рр. гласність в основному виявила привілеї еліти, у порівнянні з якими злиденні умови існування населення породжували у нього злість проти номенклатури. В економічному плані підсумки останніх семи років були катастрофічними. Незважаючи на це, Горбачов провів велику законодавчу роботу. У 1988 р. була легалізована приватна підприємницька діяльність, хоча не всім вона сподобалася. 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.

В 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'явилось «телефонне право», завдяки якому на прокуратуру чинили тиск. У результаті цього тиску багато правопорушників, що входили до «номенклатури», ухилялися від кримінальної відповідальності.

Як вже зазначалося, у часи «перебудови» органи прокуратури УРСР також керувались принципами, передбаченими в ст. 4 Закону «Про прокуратуру СРСР».

Так, перший принцип полягав в 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 усі 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 в силу принципу єдності в деяких випадках були обов'язковими для виконання на усій території СРСР. Наприклад, на підставі постанови, яку виніс прокурор Сумської області на проведення обшуку в будинку громадянина, що мешкав у м. Ярославль, обшук обов'язково повинен 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, керуючись ним, повинні були діяти всі органи СРСР, а не тільки прокуратура. Для органів прокуратури принцип соціалістичної законності у 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 усіх 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 повинна здійснюватися на підставі закону і в точній відповідності до нього. За додержання законності у 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, не дивлячись 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 повинні були виходити з того, що проблема законності може бути вирішеною лише спільними та узгодженими зусиллями партійних і державних органів разом з громадськістю.

І останній, шостий принцип зобов'язував органи прокуратури здійснювати свої повноваження незалежно від місцевих органів влади, підкоряючись лише Генеральному прокурору СРСР. Слід зазначити, що цей принцип був лише декларативним, тому

що згідно із 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 КПРС і КПУ. І лише під час «перебудови» партійне керівництво КПРС і КПУ почало вживати певних заходів із запобігання втручанню 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 схилити суспільство на свій бік. Таким чином була створена Комісія Політбюро ЦК КПРС з додаткового вивчення матеріалів, пов'язаних із репресіями 30–40-х та початку 50-х років. Так, 5 лютого 1988 р. Комісія слухала інформацію голови Верховного Суду СРСР Теребілова В.І. про наслідки розгляду протесту Генерального прокурора СРСР Рекункова О.М. по справі так званого «правотроцькістського блоку» за обвинуваченням Бухаріна М.І., Рикова О.І. та інших, хоча вже було відомо, що Верховний Суд протест Генерального прокурора задовольнив: ще 4 лютого 1988 р. вирок від 13.03.1938 р. і 8.09.1941 р. проти 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 вказаних осіб з питання реабілітації Тухачевського, Якіра, Уборевича та інших, що проходили по так званій справі «антирадянської троцькістської військової організації». Рішення комісія ухвалила таке саме¹⁴⁹.

Незважаючи на те, що у пресі питання висвітлювались від імені ЦК КПРС, органи прокуратури продовжували роботу з реабілітації невинних жертв сталінських репресій. Так, з ініціативи прокуратури були реабілітовані учасники так званого «ленінградського діла», жертвами якого стали сотні партійних радянських працівників, обвинувачених у створенні антирадянської групи, більшість яких були заарештовані 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 заареш-

тованих 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 Вознесенський М.О., Кузнецов О.О., Родіонов М.І., Попков П.С. та інші вже о 2 годині ночі 1 жовтня 1950 р. були страчені¹⁵⁰. Це ще раз свідчить про те, яким страшним був у СРСР тоталітарний режим на чолі з Й. Сталінім. Лише смерть останнього припинила репресії у державі.

Працівники органів прокуратури СРСР взагалі і УРСР зокрема проводили роботу з реабілітації жертв сталінських репресій і після розвалу радянської імперії.

У другій половині 80-х рр. структура і штатна чисельність 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 вводились 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 у 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 прирівнювались 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 централізація ще більше посилилась у системі органів прокуратури.

Генеральний прокурор зобов'язав прокурорів союзних республік, в тому числі і УРСР, встановити аналогічну номенклатуру посад прокурорів і слідчих у себе і при доборі кадрів забезпечити суворе застосування партійних принципів з тим, щоб на керівні посади призначались 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 понижене і політичне, і правове призначення прокурорського нагляду. У межах своєї компетенції прокурор повинен бути найбільш «поінформованою фігурою». Саме від нього, як вказував П.Г. Осипенко, повну і правдиву інформацію повинні отримувати партійні, радянські органи, громадські організації і трудові колективи¹⁵¹. Для 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.

У зв'язку з погіршенням криміногенної ситуації в СРСР ЦК КПРС у Постанові від 2 квітня 1988 р. «Про стан боротьби зі злочинністю в країні і додаткові заходи щодо попередження правопорушень»¹⁵² зобов'язав правоохоронні органи, в тому числі і прокуратуру СРСР, посилити боротьбу із 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. Але ці заходи не змогли зупинити зростання злочинності і порушень законності не тільки в Україні, але й в цілому в СРСР. Тому 4 серпня 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла постанову «Про рішуче посилення боротьби із злочинністю»¹⁵³, де також приверталася увага керівників правоохоронних органів до проблеми значного зростання злочинності, у тому числі організованої.

На виконання вказаної постанови в Україні, як і в інших регіонах колишнього СРСР, були створені «Тимчасові комітети» по боротьбі із 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 із злочинністю»¹⁵⁴ було вирішено доручити вказаному комітету функції і повноваження Тимчасового комітету з ліквідуванням останнього в майбутньому. Така ж робота була проведена на місцях. В Україні в обласних центрах і містах була широко розгорнута робота 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 собою правоохоронних органів. Безумовно, органи прокуратури зберігали за собою координаційну функцію відповідно до ст. 3 Закону «Про прокуратуру СРСР».

До цього часу у деяких працівників правоохоронних органів, і не тільки у них, виникає питання, чому саме органам прокуратури в той час було доручено координувати роботу по боротьбі зі злочинністю і зміцненню 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 суд і органи юстиції. Тому прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законності вказаними органами, мали відомості, як вони працювали у цьому напрямку. 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 постановлені судами вироки, постанови та ухвали і стан їх виконання. Тоді як ні суд, ні органи внутрішніх справ у цілому таких даних не мали, не кажучи 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

погодитись неможливо. 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 між ними були суттєві протиріччя. А в умовах послаблення влади союзних структур розгорнулася справжня «війна» союзних і республіканських законів, яка набула особливого напруження 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, передбачалось, що Закони, Укази Президента СРСР, видані у межах його повноважень, є обов'язковими для виконання усіма 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 КПРС 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 у 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 пра-

вових 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, не зважаючи на республіканське законодавство. Раді підпорядковуються усі правоохоронні органи. Далі М. Трубін відмітив, що головне – «перебороти фактичну децентралізацію прокурорської системи, що намітилась в СРСР, а кожен прокурор повинен розуміти шкоду правового хаосу, правової анархії для долі Союзу і республік»¹⁶⁰.

У такій ситуації у 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 виявились 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 декількох 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 вже зазначалось, тільки для унітарної держави чи федерації, суб'єкти якої не проголошуються суверенними. Для союзу суверенних республік, яким відповідно до Конституції СРСР 1936 року 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 дотримувались лінії центру, а ті, хто від неї відхилився, нещадно критикувались¹⁶¹.

3. Прокуратура 30-х рр. 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. У той же час самі працівники прокуратури часто ставали жертвами політичних репресій. Наприклад, тільки у 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 буде пам'ятати політичні процеси 30-х рр. та прізвиська Вишинського, Ягоди, Єжова, Берії, Ульриха, які були тісно пов'язані з кривавими репресіями. В ті роки у 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 тих умовах 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 того 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 різноманітних 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 у країні розпочався період відновлення законності, і в цьому процесі одне із головних місць відводилося саме органам прокуратури. Прийняте у 1955 році Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР» певним чином поновило демократичні принципи організації і діяльності прокуратури, розширило її права, впорядкувало 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 знаходились під пильною опікою партійних органів, і основним їх призначенням було проведення лінії комуністичної партії.

8. Отже, створена у 1920-ті – 30-ті роки функціональна модель прокуратури фактично збереглася до початку 90-х років майже у незмінному вигляді. Особливості тоталітарного політичного режиму, державного устрою, однопартійність зумовили роль і місце прокуратури у механізмі держави як контрольно-репресивного апарату з широкими повноваженнями.

Упродовж тривалого часу, аж до другої половини 50-х років, прокуратура тільки частково виконувала функцію забезпечення законності у державі. Ситуація певним чином змінилася після XX з'їзду КПРС, на якому було осуджено культ особистості Й. Сталіна.

9. Протягом наступних років роль прокуратури у зміцненні законності постійно посилювалась, 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 року. В таких умовах прокуратура України вступала у новий, складний період свого життя.

Прокуратура незалежної України

5.1. Місце і роль прокуратури у системі органів державної влади України в умовах її незалежності

На рубежі 90-х років ХХ століття 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, намітився перехід до ринкових економічних відносин.

Проголосивши у серпні 1991 р. незалежність, Україна почала будувати суверенну, демократичну, соціальну і правову державу. Розгорнулася нова сторінка і в історії прокуратури. 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 нею він відповідальний і лише їй підзвітний¹. А вже 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.

Але 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 дохідливо було записано, 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 відносно 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 у 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 у оборонній промисловості. Нова редакція Закону України «Про прокуратуру» була затверджена 26 листопада 1993 р. Зміни були внесені 21 березня 1995 р.⁷ і 5 жовтня 1995 р., 21.12.2000 р., 12.07.2001 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 відбувались в суспільно-політичному житті України⁹.

Необхідно 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 відзначають вітчизняні дослідники цієї проблематики М.В. Руденко¹⁰, М.К. Якимчук¹¹, М.В. Косюта¹² та інші, 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 усі 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. Автор дослідження приєднується до думки вітчизняних вчених Ю.С. Шемшученка¹⁴, В.Я. Тація¹⁵, М.В. Косюти¹⁶, М.К. Якимчука¹⁷ та інших, що цього недостатньо для з'ясування ролі прокуратури у 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 розп'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 із 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. прокуратура була позбавлена 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.Ф. Коні, проведена зміна характеру діяльності прокуратури може і була красивою з теоретичної точки зору, але вона відбувалася всупереч адміністративному життю суспільства, що в свою чергу йшло врозріз з 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 у 1922 р. органів прокуратури прокурори, окрім підтримки державного обвинувачення у суді, стали знову наглядати за виконанням законів. Наглядові функції прокуратури були послідовно закріплені у Положеннях «Про прокуратуру» 1922 р. і 1955 р., Конституціях 1937 р. і 1978 р. В 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 і за рахунок 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. Необхідно підкреслити, що

для законності не знайшлося місця у соціальній політиці і житті суспільства. Після розпаду тоталітарної системи традиційне для України ставлення до правових цінностей та інститутів погіршилось. Є безліч випадків, коли вимоги діючого закону 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, в багатьох відношеннях 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 проявляється 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 у державі належне виконання законів. Тому і сьогодні, як відзначено в Національній програмі боротьби з корупцією в Україні, корупція продовжує руйнувати наше суспільство, злочинність фактично не зменшується, що в 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 сьогоднішні обставини не на користь прокуратурі. Роль «пожежної команди» при слабкості 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 сьогоденної 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 усі 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 закордонних 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 закордонні, вважають, що прокуратура не повинна входити в жодну з гілок влади. Близькі або ідентичні точки зору щодо прокуратури у 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. Всі вони підкреслюють, що прокуратура є державною унікальною інституцією, що не дає підстав для включення 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.

Майже тринадцять років незалежності показали, що прокуратура переконливо довела свою спроможність ефективно співпрацювати в інтересах законності з будь-якою з гілок влади. А вони, в 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 інші. Деякі автори, у тому числі Н. Ведьорников⁴⁹, Ю. Шульженко⁵⁰, О. Червякова⁵¹, взагалі розглядають про-

куратуру 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 правильно, 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 невиїзд як обраний запобіжний захід не передбачена законом?

У свою чергу прокурор Полтавської області Г. Середа 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, в перехідний період прокуратура продовжує реалізовувати функцію вищого гаранта законності, що, безумовно, надає їй додаткові можливості реалізувати соціальну роль – охорону законності і правопорядку практично у всіх 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 і деякими експертами Ради Європи, що прокуратура в Україні, її організація і функціональні обов'язки перешкоджають розвитку судової системи, реалізації принципу незалежності судочинства.

Але 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 у повному обсязі виконувала ту роль, яку повинне виконувати правосуддя у нормальному цивілізованому суспільстві і правовій державі. Головне, щоб правосуддя здійснювалося відповідно до закону, менше було тяганини при розгляді кримінальних та цивільних справ. Через це під час своєї наглядової 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, опираючись 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 за рахунок 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 за рахунок 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 з європейськими стандартами.

Багато вітчизняних вчених та практиків поділяють таку точку зору і пропонують вирішити ці питання під час проведення судової реформи в Україні, причому особливу увагу звертають на недопустимість порушення прав громадян⁵⁹. Щодо цього окрему точку зору 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 неможливо погодитись з авторами концепції реформування прокуратури України⁶¹. Вони не враховують, що наглядові функції об'єктивно необхідні в сучасних умовах, які в кра-

їнах Заходу теж здійснюються, але іншими органами, в 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 у 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 у західних країнах взагалі не існує. Навпаки, існує 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 відбулась в Москві у 1997 р. 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 усі 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 у 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 роз-

слідування злочинів, скоєних працівниками правоохоронних органів і посадовими особами, що займають особливо відповідальні посади, залити для цього у 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, незаперечна⁶³. 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 автор вже звертав увагу⁶⁴ і що хотілося б ще раз підкреслити. Таку точку зору поділяють практики та видатні вчені М. Мичко⁶⁵, В. Кривобок⁶⁶, Ю. Л. Грошевий, Давиденко, В. Зеленецький⁶⁷, Ю. Кореневський⁶⁸ та інші.

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 у змозі оплатити послуги адвоката та сплатити державне мито. Щодо прокуратури, то громадяни звертаються до неї як до найбільш доступного для них органу, де їх звернення розглядаються оперативно, кваліфіковано і, головне, безкоштовно. 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 із цих гілок влади відповідному органу, який діє самостійно. Але самостійність не повинна бути абсолютною. Ці органи повинні 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, продовжуються 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

колишнім Генеральним прокурором Святославом Піскуном. У Страсбурзі колишній Генеральний прокурор України С. Піскун 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 схиляються до думки, що під час реформування необхідно підвищити роль прокуратури у 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. № 4гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю»⁷⁵.

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 првозахисні 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 законності якими 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 погодитись просто неможливо. Сам

факт, що вчені і практики подають різні пропозиції щодо місця прокуратури у владних структурах, вказує на 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 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 почався. 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 закордонний 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 погодитись неможливо. Наприклад, у США атторней 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 атторнея, окрім іншого, знаходяться контррозвідка, політична поліція, він управляє тюрмами і займається справами емігрантів.

В 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 і 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 зробити висновок, що механічне застосування іноземного досвіду тільки зашкодить державі. Потрібно враховувати, що кожний окремий інститут у закордонних державах – це тільки елемент налагодженого механізму, який в умовах України може і 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 з 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 у Лондоні у 1978 році, він підкреслив, що прокуратура проявила 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 і 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 у 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 у 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 відмовлятися.

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, в дійсності він дуже важко досягається і недостатньо продуктивний. Тому поступово суд виходить на перший 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 загальнонаглядові 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 вже зазначалось, більшовицька влада п'ять років намагалася обійтись взагалі без органів прокуратури, покладаючись на різноманітні структури революційного народного обвинувачення, і все ж таки була змушена повернутись 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 і 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 прин-

цип верховенства закону, то інституту прокуратури серед гілок влади необхідно виділити 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 інші, є прихильниками збереження прокуратури як органу нагляду за додержанням і застосуванням законів. Автор також вважає, що вирішення цього питання по-іншому тільки поглибить проблему децентралізації правоохоронної системи, негативно вплине на стан законності в Україні⁹¹. Такої ж позиції дотримуються П. Шумський⁹², Ю. Грошовой⁹³, С. Ківалов⁹⁴, В. Лакізюк, О. Михайленко⁹⁵.

Найбільш наполегливі «реформатори», а також особи, які не «дружать із законом», намагаються довести, що функції прокуратури повинні бути аналогічними функціям прокуратур західних держав, де демократія знаходиться на вищому рівні. Більшість з них у захваті від демократії в США. Але, беручи американську правоохоронну систему як приклад, її прибічники чомусь не враховують функціонування цієї системи у кризових ситуаціях. На це також необхідно звертати увагу, тому що «велика депресія» в США показала, що 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 неможливо 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 вже 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 до-

повнення 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 у 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 про те, що при проведенні правової реформи прокуратура «повертається в те лоно, з якого вона вийшла, тобто в суд». Але 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.

5.2. Система органів прокуратури України і їх структура

Розробка нової концепції прокурорської діяльності після проголошення України незалежною пов'язана не тільки з необхідністю глибокого наукового обґрунтування місця і ролі прокуратури серед інших політичних інститутів, покликаних підтримувати законність та правопорядок в Україні, а й з виявленням невикористаних ресурсів, у самій суті прокурорського нагляду,

так і в змісті його повноважень та принципів. Відповідно до Конституції України (ст.ст. 121–122)⁹⁷ та Закону України «Про прокуратуру» (ст. 6)⁹⁸ органи прокуратури України складають єдину суворо централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим, яку очолює Генеральний прокурор України. Прокуратура України побудована відповідно до адміністративного і територіального поділу держави.

Систему органів прокуратури України становлять Генеральна прокуратура України, прокуратура Автономної республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові, транспортні, природоохоронні та інші спеціалізовані прокуратури⁹⁹. В систему прокуратури повинна входити й Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України (на правах управління)¹⁰⁰.

Наведене свідчить, що систему органів прокуратури складають територіальні та 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 відносяться: військові, природоохоронні, транспортні та прокуратури по нагляду за виконанням кримінально-виконавчого законодавства. Важливим системним елементом прокуратури України є те, що всі прокурори, які очолюють указані прокуратури, призначаються і звільняються Генеральним прокурором України, на чому ми зупинимося нижче. Якщо уважно проаналізувати порядок призначення і звільнення прокурорів, то можна зробити висновок, що у своїй сукупності зазначені вище прокуратури становлять злагожену 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. Генеральний прокурор України Г.А. Васильєв затвердив структуру Генеральної прокуратури України, яка з 1 січня 2004 р. набрала чиннос-

ті. 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.

Нова структура Генеральної прокуратури України 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 перший план у структурі винесене: **(І) Головне управління нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.** До цього управління входить організаційно-методичний відділ:

- 1.1. Управління нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при проведенні оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства:
 - 1.1.1. Відділ нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при проведенні досудового слідства.
 - 1.1.2. Відділ нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при проведенні оперативно-розшукової діяльності та дізнання.
- 1.2. Управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю.
 - 1.2.1. Відділ нагляду за виконанням законів спецпідрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, при проведенні досудового слідства.
 - 1.2.2. Відділ нагляду за додержанням законів спецпідрозділами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, при проведенні оперативно-розшукової діяльності.
- 1.3. Управління нагляду за додержанням законів органами СБУ, державної митної служби та державної прикордонної служби України при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

1.3.1. Відділ нагляду за додержанням законів органами СБУ при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

1.3.2. Відділ нагляду за додержанням законів про державний кордон і митну справу.

1.3.3. Відділ нагляду за додержанням законів органами податкової міліції при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Як бачимо, Головне управління має у своїй структурі три підпорядковані управління і вісім відділів за конкретним напрямком роботи.

Другим за значенням є **(II) Управління Генеральної прокуратури України з нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими органів прокуратури**. Це управління має два відділи:

- 2.1. Відділ нагляду при проведенні слідства органами прокуратури;
- 2.2. Відділ криміналістики та методичної роботи.

Далі за ступенем важливості структура передбачає **(III) Управління з розслідування особливо важливих справ**, яке складається з таких підрозділів:

- 3.1. Перший слідчий відділ.
- 3.2. Другий слідчий відділ.
- 3.3. Третій слідчий відділ.

Структура також передбачає одне з найважливіших управлінь, а саме **(IV) Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави**, яке також має в підпорядкуванні три управління і десять відділів, у тому числі:

- 4.1. Організаційно-методичний відділ.
- 4.2. Управління захисту прав і свобод громадян.
- 4.3. Відділ захисту майнових та інших особистих прав і свобод громадян.
- 4.4. Відділ захисту прав і свобод неповнолітніх.
- 4.5. Відділ нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення.
- 4.6. Управління захисту інтересів держави.
- 4.7. Відділ захисту фінансово-економічних інтересів України.
- 4.8. Відділ нагляду за додержанням природоохоронного законодавства.
- 4.9. Другий відділ.
- 4.10. Управління представництва інтересів громадян та держави в суді.

- 4.11. Відділ представництва інтересів громадян та держави в цивільному судочинстві.
- 4.12. Відділ представництва інтересів громадян та держави в господарському судочинстві.
- 4.13. Відділ захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень.

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 в підпорядкуванні має два відділи, у тому числі:

- 5.1. Відділ захисту прав і свобод громадян та інтересів держави на транспорті.
- 5.2. Відділ нагляду за додержанням законів на транспорті при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Структура також передбачає **(VI) Управління підтримання державного обвинувачення в судах**, що також має три відділи:

- 6.1. Організаційно-методичний відділ.
- 6.2. Відділ організації підтримання державного обвинувачення.
- 6.3. Відділ участі прокурорів у розгляді Верховним Судом України кримінальних справ.

Наступним в структурі є **(VII) Головне управління військових прокуратур**, якому підпорядковані:

- 7.1. Слідче управління.
- 7.2. Відділ нагляду за розслідуванням кримінальних справ, додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності та дізнання;
- 7.3. Слідчий відділ.
- 7.4. Відділ нагляду за додержанням законів у Збройних силах України та інших військових формуваннях.
- 7.5. Відділ підтримання державного обвинувачення, представництва у судах та нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах.
- 7.6. Організаційно-методичний відділ та контролю виконання.
- 7.7. Відділ роботи з кадрами.
- 7.8. Секретаріат (на правах відділу).

Зважаючи на те, що останнім часом з різних причин зросла плінність кадрів, у структурі передбачено **(VIII) Управління кадрів**, яке має два відділи:

- 8.1. Відділ підготовки кадрів і роботи з навчальними закладами.
- 8.2. Відділ роботи з кадрами.

В (ІХ) Організаційно-контрольному управлінні також передбачено два відділи:

- 9.1. Відділ організаційної роботи і контролю виконання.
- 9.2. Відділ статистичної інформації та аналітичної роботи.

Х. Управління справами також має свої підрозділи:

- 10.1. Секретаріат (на правах відділу).
- 10.2. Відділ програмного і технічного забезпечення.
- 10.3. Відділ перекладів.
- 10.4. Відділ матеріально-технічного забезпечення.
- 10.5. Відділ капітального будівництва.
- 10.6. Експлуатаційно-господарський відділ.
- 10.7. Їдальня.
- 10.8. Запасний пункт цивільної оборони.

У зв'язку з частим спілкуванням з іноземними колегами з питань боротьби із злочинністю і корупцією, а також з інших питань, у структурі передбачено і **(ХІ) Міжнародно-правове управління** з двома відділами:

- 11.1. Відділ міжнародного співробітництва.
- 11.2. Відділ правової допомоги.

Далі структура передбачає:

ХІІ. Відділ правового забезпечення.

ХІІІ. 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.

ХІV. Відділ нагляду за розслідуванням кримінальних справ слідчими Генеральної прокуратури України.

ХV. Відділ дізнання та бухгалтерського обліку.

ХVІ. Відділ прийому громадян, розгляду звернень та запитів народних депутатів України.

ХVІІ. Перший відділ.

ХVІІІ. Прес-служба (на правах відділу).

ХІХ. Академія прокуратури України при Генеральній прокуратурі України (на правах управління).

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 зробити висновок, 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 Генерального прокурора України № 1гн 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 вже зазначалось, у Генеральній прокуратурі створено Колегію у складі Генерального прокурора (голова), його першого заступника, заступників (за посадою), інших прокурорських працівників, які призначаються Генеральним прокурором.

Структуру Генеральної прокуратури, як вже було зазначено, становлять головні управління, управління і відділи, які очолюють керівники, що призначаються Генеральним прокурором України. У цих підрозділах працюють старші прокурори-кримі-

налісти і прокурори-криміналісти, а також старші слідчі у 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 носить відкритий характер, а також журнал практичного досвіду «Прокурорська та слідча практика».

Проаналізувавши структуру Генеральної прокуратури України та підлеглих їй прокуратур, можна прийти до висновку, що вони динамічні.

Генеральний прокурор України Васильєв Г.А. по-державному підійшов до штатної чисельності органів прокуратури і змінив їх структуру відповідно до нових завдань, функцій органів прокуратури та пріоритетів їх діяльності. Тобто організаційна структура Генеральної прокуратури України максимально наближена до мети виконання функцій, покладених на прокуратуру. 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 відслідковується 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 в межах своєї компетенції за діяльністю підпорядкованих прокуратур, в тому числі спеціалізованих (військові, природоохоронні, транспортні та інші). 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 варто підкреслити, що конкретної концепції з кадрових питань після проголошення незалежності України не розроблено. 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 у прокуратурі і зовсім не досліджувалось 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 буде займати одне з чільних місць у вирішенні завдань розвитку держави і суспільства. Тому вважається, що розробка наукових основ управління і кадрової політики повинна стояти на першому місці в діяльності Управління кадрів Генеральної прокуратури України. Ми вважаємо, що крім працівників академії необхідно залучити до вирішення цих проблем науковців-практиків, 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 інших.

Вказані 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. Актуальність такого завдання підтверджується практикою. Нещодавно в газеті «Юридичний вісник України» було опубліковано виступ колишніх керівників Генеральної прокуратури України, які, хоча і в загальних рисах, висловили стурбованість щодо кадрового забезпечення органів прокуратури. Генеральний прокурор України Г.А. Васильєв, підкресливши особливу роль прокуратури, також приділив увагу управлінню кадрами¹⁰⁴.

Разом з тим, на наш погляд, у законі «Про прокуратуру» недостатньо розкриті питання кадрового забезпечення органів прокуратури. Кожний Генеральний прокурор намагався не до-

повнити, а скасувати наказ свого попередника з цього приводу і видати новий за своїм підписом.

Автор поділяє думку Генерального прокурора України Г.А. Васильєва і його дії щодо 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 повинно бути створення оптимальних організаційних умов для формування якісно нового складу кадрів органів прокуратури, спроможного вирішувати завдання прокурорського нагляду, попереднього слідства та здійснювати іншу діяльність, яка визначається Законом України «Про прокуратуру»¹⁰⁵.

Як вже було зазначено, поняття управління кадрами тісно пов'язане з поняттям кадрової політики, яка передбачає основні напрямки, методи та мету роботи з кадрами¹⁰⁶. 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, формуватись на підставі аналізу структури кадрів, ефективності їх праці та прогнозування процесів розвитку управління¹⁰⁷. Слід враховувати, що 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 в 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 конкретній історичній період, то управління кадрами з технічної точки зору повинне виступати по відношенню до державної кадрової політики як явище другорядне.

Необхідно 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 прокуратури¹⁰⁸. Науково-дослідний 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 прокуратури¹⁰⁹. У зазначених документах і доповідях, на думку автора, 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 кадровим працівникам органів прокуратури України для розробки своєї стратегії необхідно визначити фактори успіху в реалізації кадрової політики для отримання якісно нового кадрового складу органів прокуратури на певний період. Докладніше це питання було викладене автором у 2000 р. у монографії¹¹⁰. 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 зробити висновок, що в наш час 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 здійснюватись 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 актами¹¹¹. Ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» передбачає такі вимоги до осіб, які при-

значаються на посади прокурорів міст Києва та Севастополя, Автономної Республіки Крим, областей: вік – не молодше 30 років, наявність вищої юридичної освіти і стажу роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років. До осіб, які призначаються на посади районних і міських прокурорів, встановлюються такі вимоги: вік – не молодше 25 років, стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах – не менше трьох років¹¹². 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. Але слід зазначити, що керівники кадрових підрозділів на місцях до цього часу не мають об'єктивних критеріїв, 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 віддає на розсуд кадрових працівників.

Важливе стимулювальне значення мають положення ст. 48–49 зазначеного Закону, які передбачають нагшородження прокурорських працівників за тривалу бездоганну службу нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України», а також їх матеріальне і соціальне забезпечення¹¹³.

Деякі відповідальні особи Генеральної прокуратури України і прокуратур областей вважають, що робота з кадрами є другою думкою. Ця думка, на наш погляд, помилкова, тому що 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 повинна бути на першому плані. Наказом № 2гн від 25 лютого 2004 р. «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» Генеральний прокурор України визначив основні, на його погляд, обов'язки у роботі з кадрами¹¹⁴. Проте цей наказ не в повній мірі усуває згаданий недолік. Тому до цього часу мають місце серйозні прорахунки у 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 займаної по-

сади. Такі випадки трапляються ще й тому, що ні в Академії прокуратури України, ні на місцях 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 спільно з іншими підрозділами повинно 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, автор ще у 2000 р. частково погодився з висновками В. Белова¹¹⁵, В. Цветкова¹¹⁶, Ю. Розенбаума¹¹⁷, А. Жуляєва та В. Купріянової в тому, що висловлені ними пропозиції щодо спрямування кадрової роботи обов'язкові і для прокуратури¹¹⁸. Разом з тим вважаємо, що основою кадрової роботи в органах прокуратури України повинна бути також концепція добору, розстановки і закріплення кадрів органів прокуратури, яку розробили наукові співробітники НДІ проблем зміцнення законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Російської Федерації¹¹⁹. Адже це перша і, на наш погляд, вдала спроба наукової систематизації питання кадрової роботи в органах прокуратури.

Водночас, враховуючи напрацьований, у тому числі і автором, досвід практичної роботи з кадрового забезпечення органів прокуратури, можна виділити п'ять напрямків, які становлять кадрову роботу органів прокуратури і характерні для прокуратур 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 № 2гн 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 повинна бути основою для 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 потенціалу¹²⁰. Практика кадрової роботи надає автору право 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 прийом на роботу;
- 3) принцип конкурсності, тобто вимоги до претендентів, передбачені Законом України «Про прокуратуру», повинні обов'язково враховуватись;
- 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 їх 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 із змісту згаданого Наказу Генерального прокурора № 2гн 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 колишнім Генеральним прокурором України С. Піскуном і планово поставляють кадри для органів прокуратури¹²¹.

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. Але 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 висунутим вимогам. Необхідно також відзначити, що на практиці вивчення і оцінка резервістів належним чином не проводиться, тому що резерв, як правило, формальний 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, в таких випадках найважливішою рисою ще з часів Петра I є особиста відданість керівнику або спрацьовує «телефонне право». На думку автора, прийом на роботу особи, не здатної належним чином працювати, може завдати більшої шкоди, ніж тоді, коли ця посада залишиться вакантною.

Також необхідно 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 виконання¹²².

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, що сприяє підвищенню ефективності роботи органів прокуратури із здійснення наглядових функцій, функцій у розслідуванні, участі в судовому засіданні при розгляді кримінальних, цивільних і господарських справ. Тривала праця на різних відповідальних посадах (від слідчого до прокурора області та посад у Генеральній прокуратурі СРСР і України) надає автору право стверджувати, що основними проблемами розстановки кадрів в органах прокуратури 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»¹²³.

Дослідження свідчить, що в останні роки 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 розцінено 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. Необхідно пам'ятати, що «без високоефективного виробництва, нормальних умов праці і побуту не можна розраховувати на підвищення виховного потенціалу колективу і суспільства»¹²⁴. Слід зазначити, що до ділових і морально-етичних якостей прокурорського працівника необхідно висувати певні вимоги. Автор приєднується з цього приводу до висновків В.П. Рябцева¹²⁵. Він вважає, що такими вимогами є:

- дисциплінованість;
- принциповість;
- уважність до громадян, коректність, ввічливість і тактовність;
- скромність;
- працьовитість;
- вимогливість і самокритичність;
- ретельність;
- акуратність і охайність.

Але у зв'язку з тим, що конкретні вимоги до кадрів законодавчо не закріплені в повному обсязі, виховний процес в органах прокуратури складний. Кадровому апарату, на наш погляд, необхідно навчитись правильно використовувати форми і методи виховного впливу. Вважається, що відверто показувати, що ставиться завдання виховання, впливати з метою формування чи зміни поведінки співробітника не зовсім правильно. 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 деякі інші.

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. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України»; № 214ц від 17 лютого 2004 р., яким затверджено «Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України»; № 113к від 9 лютого 2000 р. «Про затвердження положення про нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури»¹²⁶. Слід також відмітити, що до виконання вимог наказів прокурорські працівники звикають і, на жаль, у зв'язку з частою зміною Генеральних прокурорів України назва та зміст наказів також змінюються, тому що кожний з них, як вже відмічалось, віддає свій наказ з основних напрямків діяльності прокуратури. Отже, можна зробити висновок, що виховання кадрів органів прокуратури України пов'язане із створенням

необхідних умов праці і побуту, із застосуванням різних форм і методів впливу, що дає 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 зупинитись на атестуванні прокурорських кадрів. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорські працівники підлягають атестуванню в порядку, встановленому Наказом Генерального прокурора України № 214ц від 17 лютого 2004 р., яким затверджено Положення «Про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України»¹²⁷.

Якщо згадати історію, то атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури введено Наказом Генерального прокурора СРСР № 15 від 24 січня 1951 р. з метою систематичної перевірки відповідності прокурорсько-слідчих працівників займанім посадам¹²⁸. 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 за рахунок оцінки ділових якостей конкретної особи слід визначити, відповідає ця особа займаній посаді чи ні або не повною мірою. Якщо особа відповідає займаній 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. За рахунок цього атестаційна комісія добивається 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 займаній посаді і виконуваним ним роботі, а й з точки зору визначення перспектив його професійного росту, розвитку як особистості і прогнозування ефективності майбутньої діяльності¹²⁹. На наш погляд, атестаційна комісія не тільки має додержуватися мети визначення відповідності займаній посаді певного працівника, а

й повинна ставити завдання покращити якісний склад і розстановку кадрів взагалі.

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 діяльності¹³⁰. З цього приводу автор вважає, що безпосередніми об'єктами при проведенні атестації стають кінцевий результат роботи прокурорських працівників, їх ставлення до виконання своїх службових обов'язків, а також їх творчий потенціал. Автор приєднується до думки В. Весніна, що «...особистість людини як така оцінці не підлягає.»¹³¹ Якщо проаналізувати Положення «Про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України», можна зробити висновок, 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, в свою чергу, посилить цілеспрямованість управлінської діяльності в органах прокуратури, зробить роботу з кадрами більш визначеною, точною і ефективною.

Як вже було зазначено, в 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 п.п. 2.5–2.7 Наказу Генерального прокурора України № 2гн – 04 прокурорам усіх рівнів подаються лише загальні пропозиції «...постійно проявляти 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»¹³², при включенні працівників у вказаний резерв дотримуватись вимог, викладених у пункті 13 цього наказу¹³³.

Вказані 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 проводитись з претендентами на роботу в органи прокуратури.

Розглядаючи характерні риси кадрової роботи з внутрішнім кадровим резервом, необхідно 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 повинно бути об'єктивним;
- 4) працівники прокуратури, що висувуються 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. Але оскільки для резервістів в органах прокуратури 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, в нелегкий для України час, коло «друзів», з якими керівник прокуратури їздить на охоту, рибалку і взагалі проводить вільний час, дуже заважає йому проводити державну політику, приймати об'єктивні рішення за фактами порушення чинного законодавства, у тому числі і 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 інколи добивається його призначення.

Досвід роботи автора на відповідальних посадах в управліннях кадрів прокуратур України і колишнього СРСР, а також аналіз практичної роботи зі створення резерву кадрів дозволяє виділяти три принципи формування резерву кадрів: по-перше, кадровий резерв повинен 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 відмітка про виконання. Такий порядок має певні недоліки. Адже керівник кадрового апарату не в змозі 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, проєктів 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 міскрайпрокурорам;
- 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 у резерві;
- 9) навчання у навчальних закладах Генеральної прокуратури України.

Можуть бути й інші форми підготовки резервістів. Про них більш докладно йдеться у монографії під редакцією автора¹³⁴.

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, але через деякий час поновлений діючим Генеральним прокурором України Г.А. Васильєвим. 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, куди увійшов і Харківський інститут підвищення кваліфікації.

Що ж необхідно зробити? З яких елементів повинна складатись система підвищення кваліфікації і професійної майстерності? На це запитання дає повну відповідь Наказ Генерального прокурора України № 1491ц, яким затверджено «Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів органів прокуратури України». І тут знову виникає проблема стажування молодих спеціалістів. 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 необхідно, на наш погляд, створити у базових прокуратурах мережу регіональних навчально-консультативних центрів Академії 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. Але тут набирати слід не абітурієнтів з першого курсу, а зразу бакалаврів і вчити два роки за спеціальною програмою і випускати магістрів для органів прокуратури одночасно присвоюючи їм спеціальні звання. Крім того, можна укладати договори з ВНЗ про підгото-

вку 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 необхідно 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 поставив сьогодні Генеральний прокурор України перед працівниками органів прокуратури, і проводилась керівниками кадрових підрозділів спільно з професорсько-викладацьким складом зазначених навчальних закладів. До викладання певних навчальних дисциплін необхідно залучити найбільш підготовлених, досвідчених прокурорів і слідчих. До підготовки підручників з прокурорської тематики слід залучити працівників органів прокуратури, що поєднують практичну і наукову діяльність, а також колишніх викладачів Харківського інституту підвищення кваліфікації.

Наказом № 1491ц від 14 травня 2004 р. зобов'язано управління кадрів Генеральної прокуратури України, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополь, військових прокурорів районів і прирівняних до них прокурорів удосконалювати систему підвищення кваліфікації працівників прокуратури. Система складається із:

- самостійного навчання і надання індивідуальних завдань;
- проведення семінарів і науково-практичних конференцій;
- стажувань і впровадження позитивного досвіду;
- навчання в Інститутах підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури Академії прокуратури України.

Як бачимо, у положенні містяться конкретні вказівки з питань підвищення кваліфікації, які слід вважати невід'ємною частиною службових обов'язків кожного керівника і оперативного працівника. Підкреслюємо, що при висуванні на вищу посаду необхідно враховувати результати впровадження у своєї діяльності отриманих при підвищенні кваліфікації знань. Система безперервного підвищення кваліфікації прокурорських кадрів, як і раніше, повинна бути трирівневою і відповідати системі управління, що склалася¹³⁵.

Створена в органах прокуратури система підвищення кваліфікації повинна діяти на принципах безперервності, багаторівневості, диференціації програм навчання, плановості, цілеспрямованості, яка пов'язана з предметним принципом. Вказані принципи реалізуються у формах і методах підвищення кваліфікації, які можуть замінювати одна одну. Слід погодитись з В.І. Рохліним¹³⁶ і В.П. Рябцевим¹³⁷, які вважають, що до цього переліку форм підвищення кваліфікації треба додати наставництво і консультації. Згідно з практикою, що склалася, навчання проводиться, як правило, з працівниками міських і районних прокуратур на основі їх щорічних індивідуальних планів.

Постійно діючі семінари – це складовий елемент єдиної системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, що повинні проводитись на базах обласних прокуратур. На цих семінарах треба 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 влаштовуються 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 до 10 днів (залежно від посади).

Якщо будуть створені у базових прокуратурах навчальні центри Академії прокуратури України, метою яких є поглиблення вивчення питань прокурорського нагляду та розслідування складних злочинів, то підвищувати в них кваліфікацію, а також стажуватися повинні і молоді спеціалісти.

Особливе місце повинне відводитися Інституту підвищення кваліфікації, Академії прокуратури України у м. Харкові, де підвищує свою професійну майстерність майже основна ланка про-

курорських працівників, тобто слідчі, помічники, старші помічники і заступники міськрайпрокурорів.

Категорії слухачів формуються Управлінням кадрів Генеральної прокуратури разом з Академією прокуратури України. Строк навчання встановлюється Генеральним прокурором України залежно від навчальної програми, але, як показує досвід, не більше місяця.

Аналізуючи систему підвищення кваліфікації, треба зазначити, що вона безпосередньо потребує матеріально-технічного, кадрового, організаційного та методичного забезпечення. Значна роль повинна належати стимулювальним факторам зацікавленості прокурорських працівників у підвищенні кваліфікації. Докладніше про роботу з кадрами йдеться в окремій монографії автора¹³⁸.

5.3. Функції і повноваження органів прокуратури

Як вже зазначалося, реалізація повноважень і функцій органів прокуратури значною мірою залежить від організації їх діяльності, управління та кадрового забезпечення.

Відомо, що поняття «діяльність прокуратури» відноситься до 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.

Необхідно ще раз підкреслити, що цілі, завдання, функції і характер діяльності прокуратури неможливо визначити довільно або орієнтуючись переважно на закордонні 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 ці-

лей 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 залежить 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 у 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.

Необхідно 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 підмінюють 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 проявляється 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 напрями або вид діяльності прокуратури, що**

характеризується певним предметом відання, спрямована на вирішення поставленого завдання за допомогою притаманної їй компетенції. Але існують й інші визначення функції¹³⁹.

Слід також пам'ятати, що повноваження завжди предметні. Тому, встановивши компетенцію державного органу, необхідно точно вказати, в якій галузі чи сфері він реалізує свої повноваження¹⁴⁰.

У сучасних умовах і протягом усього перехідного періоду потреба зміцнення законності у 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 приналежності та форм власності.

Жодної з цих цілей неможливо досягти без здійснення прокуратурою основної її функції – нагляду за додержанням законів учасниками суспільних відносин. Як показав історичний досвід, жоден з існуючих державних органів не спроможний 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 особами¹⁴¹;
- 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 підзвітний¹⁴².

Відомо, що Україна першою серед республік колишнього СРСР 5 листопада 1991 р. прийняла Закон «Про прокуратуру»¹⁴³, в якому були визначені завдання, функції та повноваження органів прокуратури в умовах тогочасних підходів та перетворень, що відбувались 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»¹⁴⁴.

З цього можна зробити висновок, 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 однако-вим виконанням законів та інших функцій визначені у ст. 10, 20, 35 Закону України «Про прокуратуру»¹⁴⁵.

Із змісту вказаних статей видно, що прокурор здійснює свої повноваження в межах своєї компетенції. До речі, прокурори усіх рівнів в однаковій мірі наділені повноваженнями, зазначеними в законі, мають право і зобов'язані їх використовувати (вносити протест, припис, вносити 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 органа 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» до основних функцій відніс 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 із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину (п.2 ст. 5 Закону)¹⁴⁶. 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. Давиденко¹⁴⁷.

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 повніше і чіткіше, ніж Закон «Про прокуратуру СРСР», визначає предмет і межі загального нагляду прокуратури¹⁴⁸. 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 «вищій нагляд» за дотриманням і правильним застосуванням законів. Так, у ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» у визначенні предмета загального нагляду вказано, що таким предметом є:

- 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам 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 діяльності¹⁴⁹.

Слід звернути увагу на те, що правозахисна функція органів прокуратури також стала одним з основних напрямків діяльно-

сті органів прокуратури, яка активно відстоювала і відстоює права і законні інтереси громадян¹⁵⁰.

Аналіз, проведений автором за матеріалами прокуратури Сумської області, показує, що на сьогодні кількість звернень громадян до органів прокуратури у десятки разів більша, ніж кількість звернень до судів, а це свідчить про активну роботу органів прокуратури у 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 у 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 нападки на прокуратуру взагалі і на загальний нагляд зокрема почалися ще у 70-х роках з доведення того, що нагляд прокуратури за виконанням законів не слід називати «вищим»¹⁵¹. Пізніше В. Савицький запропонував звузити повноваження прокуратури в галузі загального нагляду, обмеживши їх забезпеченням прав громадян¹⁵². 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 у розділі 5.1.

До прийняття нової Конституції України певні сили спрямовували свої зусилля на послаблення прокуратури за рахунок 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 судах¹⁵³.

Представники цих сил не тільки не враховують соціально-політичну ситуацію в Україні, вони навмисно не звертають увагу

на той факт, що у 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 нагляду¹⁵⁴.

Ліквідація такої функції, як нагляд за додержанням та 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 року набрала чинності нова Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р., в 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 по кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян¹⁵⁵.

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)¹⁵⁶. На нашу думку, така нечіткість формулювань, у тому числі і в законодавстві про прокуратуру, дає підстави для протилежних поглядів про співвідношення функцій та діяльності прокуратури, тотожність цих понять, що ускладнює власне класифікацію функцій та діяльності прокуратури.

Прийняття Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12 липня

2001 р.¹⁵⁷ 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 реформи¹⁵⁸. Як зазначив на IV з'їзді суддів України Президент України Л.Д. Кучма, судово-правова реформа стосується не тільки судової системи, а й усіх правоохоронних органів, і в першу чергу – слідчого апарату, прокуратури¹⁵⁹.

Відповідно до «Перехідних положень» Конституції України (п. 9, розділ XV)¹⁶⁰ 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 функціонування¹⁶¹. 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 держави¹⁶² не знайшли відповідного відображення в Конституції України. Хоча ні для кого не секрет, що під час перебудови серйозну шкоду законності завдала і завдає пропаганда дещо зміненого принципу правової поведінки – «дозволено все, що не заборонено законом»¹⁶³. Руйнівна сила цього принципу негативно проявилася 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 України¹⁶⁴, законами України «Про прокуратуру»¹⁶⁵, іншими

законами, а також правовими актами Генерального прокурора України¹⁶⁶.

Як вже зазначалось, 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 обійтись просто неможливо), згадується в Конституції в 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.

Але 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. Підкреслюється, що прокуратура не підміняє органів відомчого управління та контролю і не втручається у 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, входити у 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, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання у прокуратуру для перевірки зазначених документів і матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо опе-

- рацій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних із перевіркою¹⁶⁷;
- 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) при 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) при 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 звертатись 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 рішення і дії посадових осіб, якщо нею були виявлені суттєві порушення закону.

Вказані повноваження, як вже зазначалось, 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. Що стосується правозахисної діяльності, то, не применшуючи значення

такої нової правозахисної інституції, як Уповноважений Верховної Ради з прав людини, потрібно визнати, що його можливості з цього приводу 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 суті¹⁶⁸.

Виконавча влада також не може здійснити своє головне призначення – забезпечити належне виконання законів, а контролюючі органи різних рівнів та напрямків як внутрішньовідомчого, так і міжвідомчого характеру, яких в Україні налічується сто одинадцять, у своїй діяльності допускають численні порушення чинного законодавства¹⁶⁹.

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 виконкоми. Так, згідно із 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 влади¹⁷⁰. 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, окрім 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 і на те, що з метою забезпечення взаємодії між Генеральною прокуратурою України і Верховною Радою України, оперативного вирішення питань, які виникають у їх 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 на-

казом Генерального прокурора України призначається, як правило, працівники Апарату із числа старших помічників або помічників Генерального прокурора України по зв'язках з особливими важливими 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 присутнім 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 і 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 право самостійно приймати рішення щодо усунення порушень закону, і вона не має відносно цього адміністративної влади. Висловлена в її протестах та інших документах правова позиція не має обов'язкової сили¹⁷¹. Але, на нашу думку протести мають обов'язково розглядатись відповідними органами або посадовими особами.

Наведене дає автору 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, ст. 121 Конституції, на нашу думку, слід доповнити таким пунктом: *«Здійснювати нагляд за дотриманням законів виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, контролюючими органами у соціальній, 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 вказано, 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 вже зазначалось, 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 слідство¹⁷².

Щодо питання досудового слідства існують різні думки: одні пропонують створити Національне бюро розслідувань¹⁷³, інші – Державний слідчий комітет¹⁷⁴, але більшість¹⁷⁵ пропонує залишити існуюче відомче досудове слідство, і це, на думку автора, конструктивна позиція.

Практика як в Україні¹⁷⁶, так і в деяких країнах СНД, у тому числі і в Казахстані, де проводився експеримент із створення

слідчого комітету, підтвердила нежиттєздатність будь-яких не-продуманих новацій із слідством¹⁷⁷. Як бачимо, світовий досвід боротьби із 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.

Конституція України 1996 р., а відповідно до неї ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» і Наказ Генерального прокурора України № Згн від 30.03.2004 р.¹⁷⁸ першою і головною функцією визначили підтримання державного обвинувачення у суді. Ця функція є природною функцією прокуратури, без якої просто неможливе кримінальне судочинство, засноване на принципі змагальності сторін. Відомо, що суди позбавлені протиправної функції підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах і доведення вини особи.

Конституція України однозначно вирішує це питання: прокурор у судовому засіданні є лише обвинувачем і ніяких наглядових повноважень не має. Тільки прокурор має право підтримувати державне обвинувачення в суді, змінити чи відмовитися від нього, якщо воно не підтвердиться під час судового слідства. Обсяг і межі повноважень прокурора, який підтримує державне обвинувачення в суді, визначаються процесуальним законом України (розділи 3 і 4 КПК)¹⁷⁹. Отже, підтримання державного обвинувачення в суді є найважливішою функцією прокуратури. Новим моментом є те, що, по-перше, воно серед чотирьох функцій поставлене на перше місце і, по-друге, відповідно до п. 5 ст. 129 Конституції України підтримання прокурором державного обвинувачення в суді є одним з принципів кримінального судочинства. Але слід мати на увазі, що до цього часу на законодавчому рівні не врегульоване питання, чи є обов'язковою для прокурора ухвала розпорядчого засідання суду або постанова судді про підтримання обвинувачення та участь прокурора в судовому розгляді кримінальної справи.

Що стосується повноважень прокурора, який бере участь у судовому розгляді кримінальної справи, то їх обсяг і межі визначаються ст.ст. 34–35 Закону України «Про прокуратуру»¹⁸⁰, іншими законами, а також Наказом № Згн Генерального прокурора від 30.03.2004 р. Загальні повноваження прокурора, який підтримує державне обвинувачення в суді під час судового розгляду кримінальної справи, полягають у його праві ретельно вивчити матеріали справи, брати активну участь у дослідженні доказів, об'єктивно і неупереджено оцінювати їх,

заявляти клопотання про виклик додаткових свідків чи призначення проведення при необхідності додаткових експертиз, висловлювати свою думку щодо правильності застосування кримінального закону при кваліфікації злочину, а також призначення міри покарання як основного, так і додаткового, якщо це передбачено статтею обвинувачення, виду колонії, вирішення цивільного позову, відшкодування збитків. Після закінчення судових дебатів прокурор має право на репліку. Крім того, у прокурора-обвинувача є право і обов'язок у встановлені законом касаційні строки ґрунтовно ознайомитися з усіма матеріалами справи (частина з них могла поновити кримінальну справу у ході судового розгляду за рахунок приєднання документів до справи за клопотанням сторін), протоколом судового слідства, касаційними скаргами і при необхідності подавати письмові зауваження та заперечення або вносити касаційні чи окремі подання.

Ще й сьогодні особливої актуальності для забезпечення прав і свобод людини та громадянина набуває питання вивчення кримінальних справ стосовно репресованих громадян. Тому прокурори зобов'язані якнайшвидше вивчити такі справи і за наявності підстав підготувати протест на неправосудні вироки, щоб виправити історичну помилку, яка в авторитарній державі на чолі з Й. Сталіним була допущена навмисно.

Наступною функцією відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України є представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, передбачених законом. Зміст указаної функції в Конституції України не розкривається, але можна вважати, що це зроблено в ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12.07.2001¹⁸¹. Вказаною статтею передбачено, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом¹⁸².

Вважається, що підставою представництва інтересів громадянина у суді є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших причин самотійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Що ж стосується інтересів держави, то підставою повинна бути наявність порушень або загроза порушень конституційних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправ-

них діянь (дії чи бездіяльності) юридичних або фізичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

На наш погляд, судово-представницька функція прокуратури закріплена в Законі «Про прокуратуру» і Наказі Генерального прокурора України від № 3гн від 30.03.2004 р.¹⁸³ Ця функція проявляється: по-перше, у своєчасному пред'явленні і підтриманні у судах позовів (заяв) на захист прав та інтересів громадян і держави; по-друге, у забезпеченні участі в розгляді судами окремих категорій цивільних справ і висловлюванні відповідно до закону та матеріалів справи свої думки при вирішенні справи; і, по-третє, у разі незгоди – у внесенні апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про його перегляд за нововиявленими обставинами.

Слід зазначити, що відповідно до змісту згаданого наказу Генерального прокурора України робота прокурорів оцінюється з урахуванням активності й ефективності використання ними повноважень у цивільному та господарському судочинстві, в тому числі даних про своєчасність, повноту, обґрунтованість та кількість поданих позовів (заяв), якість підтримання їх у судах, ефективність реагування на незаконні й необґрунтовані судові постанови, а також реальне виконання судових рішень.

Вважаємо, що цю функцію не можна віднести до принципово нових, тому що і до прийняття Конституції України прокурор згідно із ст. 20, 35 Закону України «Про прокуратуру» мав право звертатися до суду (як загального, так і господарського) із заявами про захист прав і законних інтересів громадян та держави і представляти їхні інтереси в суді¹⁸⁴.

У цивільному процесі відповідно до ст.ст. 121–122 Цивільного процесуального кодексу України прокурор є учасником процесу і має право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, одержувати копії рішень, ухвал, постанов, брати участь у судових засіданнях, подавати докази і брати участь у їх дослідженні, заявляти різні необхідні, на його думку, клопотання, давати усні та письмові пояснення суду, подавати заперечення чи міркування для обґрунтування своїх доводів по справі. Він також має право підтримати або змінити підставу та предмет позову або взагалі відмовитись від них, вносити касаційні подання у разі незгоди з рішенням суду по справах, в яких брав участь.

Досвід показує, що актуальним є питання забезпечення законності у справах, де необхідна участь прокурора. Тому у новому законі про прокуратуру потрібно передбачити повноваження прокурора щодо представництва в суді інтересів дер-

жави і громадян при порушенні законів щодо їх соціального захисту.

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 слідство¹⁸⁵. 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».¹⁸⁶ Сьогодні перелік оперативних підрозділів служб і відомств, яким надано право виконувати оперативно-розшукову діяльність, визначається Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»¹⁸⁷.

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 ефективніше 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 відповідно до ст. 30 Закону України «Про прокуратуру»¹⁸⁸ та наказу Генерального прокурора України № 4гн 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 та 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 вчинення злочинів і умови, які сприяли цьому, вживали заходів щодо їх усунення.

Здійснюючи зазначені повноваження в цьому напрямку, 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 вчиненню 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 таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, що є невід'ємним правом особи¹⁸⁹. Дозвіл на проникнення в приміщення, накладення арешту на кореспонденцію, її виїмку в поштово-телеграфних установах і зняття інформації з каналів зв'язку надається лише судом¹⁹⁰.

Як уже зазначалося, повноваження прокурора з нагляду за проведенням оперативно-розшукової діяльності визначаються ст. 14 вказаного закону¹⁹¹ та кримінально-процесуальним законодавством (ст.ст. 25, 227–233 КПК)¹⁹². Слід мати на увазі, що особи, які проводять оперативно-розшукову діяльність, намагаються приховати від прокурорів деякі дані, що їм удається добути. Тому, якщо ми хочемо, щоб конституційні права і свободи громадян не були порушені, повноваження прокурора в запобіганні порушення закону та недопущенні надходження до суду необґрунтованих клопотань щодо заходів процесуального примусу необхідно 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.

І нарешті, четвертою конституційною функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів під час виконання су-

дових рішень по кримінальних справах, а також при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян¹⁹³. Предмет нагляду і повноваження прокурора визначені у ст. 44 Закону України «Про прокуратуру»¹⁹⁴.

Предметом нагляду є додержання законності під час перебування осіб у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудова, 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 вступили в законну силу, а також вирішення судом питань, які виникають як при зверненні вироку до виконання, так і в ході самого його виконання. Здійснюючи вказану функцію, прокуратура наглядає за законністю виконання судових рішень у таких установах:

- 1) ізоляторах тимчасового утримання;
- 2) слідчих ізоляторах;
- 3) в'язницях;
- 4) виправно-трудова колоніях;
- 5) виховно-трудова колоніях;
- 6) лікувально-трудова профілакторіях (при їх наявності);
- 7) психіатричних лікарнях.

З метою забезпечення виконання цієї функції прокурор наділяється такими повноваженнями:

- 1) відвідувати у будь-який час указані 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, що 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 інші;
 - 6) прокурор має право особисто проводити розслідування певної категорії кримінальних справ.

Виконання вироків, які набрали законної сили, 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 зумовлено об'єктивними причинами. Здійснюючи нагляд, прокурор слідкує, щоб вирoki, що набрали законної сили, виконувались відповідно до закону і своєчасно, а також за триманням засуджених та інших осіб, що знаходяться в місцях застосування заходів примусового характеру, за тим, щоб забезпечувались їх права і обов'язки.

Наведене свідчить, що виконання прокуратурою конституційної функції з нагляду за належним і своєчасним виконанням вироку сприяє ефективному виконанню кримінального покарання.

Слід також звернути увагу на те, що п. 7 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12.07.2001 р.¹⁹⁵ внесено зміни до ст. 10, якою на законодавчому рівні закріплено за прокуратурою функцію координації діяльності по боротьбі із злочинністю, тоді як Конституція такої функції не передбачає. Для прокуратури вказана функція не нова, 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 у боротьбі із злочинністю.

Необхідно зазначити, що на практиці деякі працівники вважали, що, координуючи роботу правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю, прокурор тим самим повинен організувати таку боротьбу в цілому. На нашу думку, це велика помилка. Організувати боротьбу із злочинністю – це прерогатива держави та її законодавчих і виконавчих органів. Саме вони повинні визначати основні напрямки боротьби із зло-

чинністю, а також усунення причин і умов, які її породжують. Досягається це за рахунок прийняття спеціальних законів, визначення та виконання відповідних заходів, у тому числі і 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 напрямки боротьби із злочинністю у 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 із змісту Наказу Генерального прокурора України від 07.05.2004 р. № 10гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією»¹⁹⁶, 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 у молодих прокурорів виникає питання, за рахунок яких дій він повинен здійснювати координацію, якщо він не організовує боротьбу із 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 при необхідності керівників інших установ;
- 2) обмін інформаційними листами з питань боротьби із 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 усіма 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 із злочинністю;
- 5) при позитивних наслідках вказаної роботи і з метою усунення причин і умов, які сприяли скоєнню злочинів, на коорди-

- наційній 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 у 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 із злочинністю і корупцією при Президентові України.

5.4. Форми і методи діяльності прокуратури

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. Должан, М. Косюта, О. Михайленко, В. Рябцев, О. Смірнов, М. Якимчук та інші. Проте, як правило, найбільш ретельно ними досліджувались саме функції прокуратури і менше – форми і методи її діяльності.

Слід зауважити, що розмежування функцій, форми і методу 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 прокуратури важко уникнути використання для їх описання форми і методів діяльності прокуратури. Але в будь-якому випадку дослідження різноманітних видів діяльності прокуратури не може обійтися без звернення до категорії «форма» і «метод», тим більш, що стосовно діяльності про-

куратури, її функції є досить стабільними, а форма і методи можуть змінюватись залежно від конкретних реальних обставин, які виникають у процесі практичної діяльності...

Проблема форми і методу діяльності прокуратури до деякої міри методологічна, адже, намагаючись проаналізувати ці категорії, автори майже не звертають увагу 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 адвокатуре СССР» свого часу пропонували аналіз категорії «форми і методи діяльності органів прокуратури», проте, аналізуючи проблеми функцій і повноважень, вони намагалися уникати характеристики відповідних категорій¹⁹⁷. Інші ж, навіть намагаючись певною мірою проаналізувати категорії форми і методу, насправді не роблять цього¹⁹⁸.

Саме тому, на нашу думку, слід зупинитися на методологічній характеристиці цих категорій.

Як уже зазначалося, методологічні проблеми форми діяльності прокуратури не розглядаються. На нашу думку, В. Власов припускається суттєвої помилки, вважаючи, що будь-яка неправова форма є протизаконною.

Для усунення подібних помилок ми і намагаємось проаналізувати методологічні проблеми категорій «форма» і «метод» діяльності прокуратури. 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 року видав нормативний Наказ № 3гн «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ»¹⁹⁹. Зазначений наказ покладає певні обов'язки на відповідні підрозділи Прокуратури України.

Крім того, як вважають деякі дослідники, у тому числі й автор монографії, Генеральному прокурору України слід надати

права законодавчої ініціативи, адже неприпустимо, щоб «...прокуратура України, маючи в своєму розпорядженні достовірний обсяг інформації 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»²⁰⁰.

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 України²⁰¹. 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 у 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 коригу-

вання 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 предмету нагляду входить 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, законом 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 з вимогами, передбаченими в 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 проявлятися 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 представлених у правовому акті питань;
- недотримання правил, термінів, форми і процедури видання актів.

Причинами невідповідності правових актів законам можуть бути: незнання закону; ігнорування вимог закону; відсутність належної юридичної підготовки і культури у розробників правових актів і посадових осіб, від яких залежить видання правового акта; прагнення останніх до одержання незаконних пільг, досягнення інших корисливих цілей.

Протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящего органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи²⁰².

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом, 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 у десятиденний строк після його надходження²⁰³. Про результати розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурор. В той же час у разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутись із заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів²⁰⁴ 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 приносити протести на правові акти органів не тільки свого рівня, але й тих, хто стоїть 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 приноситься в органи або посадовій особі, що видала незаконний або необґрунтований правовий акт. Прокурор має право принести протест у вищий орган або вищестоящій посадовій особі. Якщо, на думку прокурора, втручання вищого органу або посадової особи не потрібне, протест приноситься в орган або посадовій особі, що видала незаконний правовий акт. У вищий орган доцільно приносити протест у тих випадках, коли є підстави розраховувати на його більш об'єктивне, у порівнянні з органом, що видав правовий акт, ставлення до протесту, а також при наявності даних про те, що аналогічні порушення можуть мати місце в практиці інших органів системи. У вищий орган приноситься 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 у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення²⁰⁵. 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 вищестоящому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду.

Процесуальною формою діяльності прокуратури також може бути подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють. Подання вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду²⁰⁶. Не пізніше як у місячний строк повинно бути вжито відповідних заходів для усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про результати повідомлено прокурора. Колегіальний орган, якому

внесено подання, повідомляє про засідання прокурора, який має право особисто взяти участь у ньому.

У разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону може застосовувати чергову форму діяльності, а саме – виносить 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 встановлено законом.

У протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та які заходи 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 у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків²⁰⁷. Під час здійснення такого нагляду прокурори використовують такі форми: у будь-який час відвідують місця 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 за-триманих, 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 вже зазначалось, є представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Таке представництво проявляється 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 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; інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. У зв'язку з цим представництво здійснюється у 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 по справі, розглянутій без участі прокурора, прокурор має право знайомитися з матеріалами справи в суді, робити витяги з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі. Прокурор самостійно визначає підстави для представництва у судах, форму його здійснення і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства, в порядку, передбаченому процесуальним законом.

В процесі реалізації такої функції, як підтримання державного обвинувачення в суді, прокурор, який бере участь в 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 вине-

сенню 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 в 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 зібраних по справі доказів. 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 має право 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 по справах, в 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 у засіданнях органів державної влади та управління, ст. 10 – координацію діяльності по боротьбі із злочинністю, а ст. 12 – роботу із заявами та скаргами громадян. Зупинимося 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 Верхо-

вної 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 у боротьбі із 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 Президенті України.

Важливу роль в галузі нагляду за законністю правових актів відіграють прокурорські перевірки. Звичайно, органи прокуратури приступають до перевірки тільки при наявності двох обов'язкових умов: надходження інформації про порушення законів і впевненості у 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 із зверненнями громадян. Згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру» (ст. 12) та наказу Генерального прокуро-

ра України № 5гн 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 незгодні з тими або 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 прийняттям необхідних організаційних рішень.

Прокурор може приймати до розгляду будь-які скарги, що містять відомості про порушення закону, у тому числі і звернення з питань, підвідомчих судові, при необхідності захисту суспільного інтересу або прав найменш соціально захищених осіб. При цьому прокурор зобов'язаний прийняти по зверненню одне з таких рішень:

- щодо скарги у встановлений законом термін при наявності підстав, використовуючи у повному обсязі повноваження, поставити у встановленому порядку питання про відновлення порушених прав заявника; при відмові громадянинові 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.

У даний час відомча регламентація передбачає такі підстави залишення звернень громадян без розгляду:

- 1) коли в повторних скаргах не міститься нових доказів, а по всіх попередніх проводились об'єктивні і повні перевірки і були дані відповіді повноважними особами;
- 2) якщо в 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.

Уся перевірюча діяльність прокурора спрямована на припинення правопорушень, допущених по відношенню до громадян. У тих випадках, коли порушення прав громадян уже 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 відображає очевидні, підтверджені судовими рішеннями, порушення прав і свобод громадян.

Виходячи з наведеного, правові форми прокурорської діяльності можна умовно розділити 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 заподіяння 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. В 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 проку-

рора, постанова про зміну або відмову від обвинувачення) або усні форми, такі як обвинувальна промова в суді, висловлення думки прокурора, заявлення клопотання.

Отже, можна зробити висновок, 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 при наявності двох обов'язкових умов – надходження інформації про порушення законів і переконаності в тому, що відповідні питання не відносяться 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»²⁰⁸.

Як ми 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 опирається 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 вказано, 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 у 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 в порівнянні з примусом як більш гуманний і найбільш демократичний засіб забезпечення додержання законів в правовій державі. Можливо, слід звернутися до минулого досвіду і законодавчо закріпити таку форму прокурорської діяльності як письмове попередження про недопустимість порушення закону.

Щодо стимулювання, то 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 у 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 застосовується в прокуратурі, домінуючим методом її діяльності є все ж таки державний примус, тобто насильницький (насамперед, психологічний) вплив органів і посадових осіб прокуратури на суб'єкта з метою примусити його діяти в інтересах держави.

Прикладом державного примусу, який реалізується прокуратурою, є п. 5 Наказу Генерального прокурора України № 3гн від 30 березня 2004 р. «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ», який визначає, що «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 захо-

дів до усунення порушень закону щодо них, про що протягом трьох днів з моменту закінчення строку на оскарження надсилати до галузевих підрозділів прокуратур вищого рівня інформацію». 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 у 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 привести 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 заздалегідь встановленої сили.

Об'єктивність розслідування означає неупередженість слідчого у 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 лю-

дину. 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.

Отже, 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, автор частково поділяє точку зору Косюти М.В. в тому, що, по-перше, якщо прокуратуру буде віднесено до сомотійної 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»²⁰⁹. Тут слід прислухатись до В. Тація і Ю. Грошевого, які вважають, що поєднання функцій нагляду за додержанням законів, елементів конституційного нагляду та участі у вдосканаленні законодавства надає діяльності прокуратури особливо самостійного характеру державної влади, яка діє на основі властивих цьому органу принципів та повноважень²¹⁰. Таким чином, як і зараз, прокуратура України об'єктивно повинна бути самостійною гілкою державної влади.

2. Формування та наступні 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 прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня.

Кризові явища у суспільстві спричинили проблеми, пов'язані з добором, підготовкою і вихованням кадрів органів прокуратури, призвели до відтоку кваліфікованих кадрів до інших державних і комерційних структур. Тому вказані негативні явища висувають на перший план питання вдосконалення роботи з кадрами органів прокуратури, наукового обґрунтування кадрових рішень керівників прокуратури.

3. Як вже зазначалось, Конституція України детально не регламентує діяльність прокуратури, тому ст. 123 вказує, що організація і діяльність органів прокуратури України визначаються законом²¹¹. З огляду на завдання, що стоять перед прокуратурою України, її роль в утвердженні єдиної законності, досвід роботи і

досягнення останнього десятиріччя, ми вважаємо, що виникла нагальна необхідність при проведенні політичної реформи внести зміни до Конституції України.

По-перше, необхідно доповнити ч. 1 ст. 93 Конституції України положенням, яке надасть право 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 потрібно 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 відносно детально регламентує організацію і діяльність прокуратури України, є Закон України «Про прокуратуру».

Цей закон повинен закріпити основні принципи організації і діяльності прокуратури, як це зроблено в діючому Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. з наступними змінами і доповненнями²¹². 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 для виконання усіма 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 ми вважаємо, що при проведенні політичної реформи слід зберегти за прокуратурою наглядову функцію і в майбутньому.

В ИСНОВКИ

Отримані автором при проведенні дослідження висновки дають можливість зробити певні теоретичні узагальнення щодо процесів становлення і розвитку органів прокуратури та з'ясувати перспективи їх розвитку на сучасному етапі – у перехідний період при розбудові суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової України:

1. Функціональна модель сучасної української прокуратури була створена на території України ще у XVIII сторіччі, під час царювання Петра I, коли українські землі знаходились у складі Російської імперії, і влада в них була організована так, як і в інших частинах Росії. Це була прокуратура наглядового типу з широкими повноваженнями щодо здійснення нагляду в усіх сферах суспільного і державного життя.

2. Після реформ 1864 року, які не були завершені до 1917 р., функціональну модель прокуратури змінено. Вона стала переважно органом кримінального переслідування, але цей період в історії був досить нетривалим. У 1922 році в Україні, яка на той час була радянською республікою, відбулося відновлення прокуратури відповідно до наглядової моделі, що збереглася й до сьогодні.

3. У перехідний період прокуратура в Україні зберегла свою основну роль у суспільстві як орган нагляду за виконанням законів, що виражають волю і єдність державної влади. Але сьогодні вона повинна адаптуватися до нових пріоритетів розвитку суспільства, економічних умов, сучасних вимог до боротьби з корупцією і злочинністю в цілому. Відомо, що потреби демократичного суспільства створюють об'єктивні передумови для послідовного реформування і удосконалення організації і діяльності органів прокуратури. Запорукою успіху може бути поетапна, в рамках перехідного періоду, еволюція органів прокуратури, яка б враховувала вітчизняні і зарубіжні наукові досягнення та досвід.

4. Але, на нашу думку, при розбудові правової держави функція забезпечення режиму законності повинна бути головною в діяльності прокуратури і полягати в нагляді за дотриманням і застосуванням законів, а також вжитті заходів щодо усунення порушень законності. Ця функція об'єктивно необхідна. Реалізація її в Україні може відбуватися по-різному, в тому числі за рахунок створення нового спеціального органу. Але дослідження показало, що цим органом повинна бути прокуратура, яка існувала і в Російській імперії, і в СРСР, а згодом і в незалежній Україні. Отже, необхідність існування прокуратури підтверджена історично. Та й сучасний розвиток місцевого самоврядування, поширення локальної демократії підтверджують те, що органи прокуратури необхідно зберегти. Вважаємо передчасним позбавляти прокуратуру загального нагляду, який в подальшому повинен трансформуватися в адміністративний нагляд. Досліджуючи питання необхідності існування прокуратури в незалежній Україні, А.Н. Ярмиш, як й інші науковці, прийшов до висновку, що «...життя вимагає від нашої держави сильної та ефективно діючої прокуратури, яка б надійно захищала закон. В інтересах досягнення цієї мети необхідно підняти статус прокуратури, розширити її повноваження, забезпечити реальну незалежність прокурорів всіх рівнів від тиску будь-яких органів і посадових осіб»¹.

5. Розглядаючи питання про місце прокуратури у системі органів держави, побудованої на принципі поділу влад, слід звернути увагу на організаційний і функціональний аспекти проблеми. В організаційному аспекті прокуратура є незалежним, самостійним органом в державі, який не входить в систему органів будь-якої гілки влади. У функціональному аспекті прокуратура є органом, покликаним забезпечити дотримання законності у державі.

6. Дослідження показало, що функції прокуратури тісно пов'язані з політичним режимом. Якщо у державі виражені ознаки тоталітарного режиму, то надмірно розширюються межі прокурорського нагляду і проявляється репресивна діяльність прокуратури. Про це свідчить співвідношення характеристик політичного режиму і функцій прокуратури. У крайніх проявах тоталітаризму, наприклад, в умовах існування сталінського режиму на території СРСР, прокуратура із органу, покликаного сприяти забезпеченню і зміцненню законності, перетворилася на орган, що забезпечував тотальне кримінальне переслідування неугодних владі людей, виправдовуючи протизаконні дії репресивних органів. У той же час в умовах руху до демократії функції про-

куратури відносно обмежуються, зосереджуючись в основному на кримінальному переслідуванні, а також на виконанні певних видів наглядових функцій.

7. Досвід організації діяльності прокуратури в Україні показав, що найбільш оптимальним організаційним принципом побудови її органів є функціональний принцип, тобто формування структурних підрозділів прокуратури відповідно до виконуваних ними функцій.

8. У сучасній Україні існує перехідна функціональна модель прокуратури. Згідно з перехідними положеннями Конституції України прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за дотриманням та застосуванням законів і функцію попереднього слідства до введення у дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за дотриманням законів, і до сформування системи досудового слідства і введення у дію законів, що регулюють її функціонування. У даному випадку суттєво обмежуються функція кримінального переслідування і функція нагляду за дотриманням та застосуванням законів. У той же час ми вважаємо що нині є передчасним позбавлення прокуратури значної частини наглядових функцій, а також функції досудового слідства з огляду на те, що Україна ще не досягла відповідного рівня демократизації і декриміналізації (зниження рівня злочинності). Не сформована ефективна і дійова судова система, здатна належним чином забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також відсутній необхідний рівень правосвідомості населення.

9. Належне виконання прокуратурою своїх функцій, перетворення її дійсно в ефективний орган, діяльність якого спрямована на забезпечення режиму законності в державі, значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів прокуратури. Для формування якісного кадрового складу органів прокуратури необхідно удосконалити систему підготовки і підвищення кваліфікації фахівців із залученням до викладання у відповідних навчальних закладах провідних науковців, а також використати потенціал провідних юридичних навчальних закладів і факультетів різних спеціалізацій.

10. Важливим об'єктом управління в органах прокуратури є кадри. В процесі управління ними необхідно формувати якісно новий склад працівників органів прокуратури, а для цього в нормативно-правових документах передбачити професійні, медичні, морально-етичні вимоги, які враховувати при доборі, підготовці і розстановці прокурорсько-слідчих кадрів.

11. До стратегічних завдань, які б у сучасних умовах забезпечили успіх кадрової роботи в органах прокуратури слід, на нашу думку, віднести такі:

- своєчасна і об'єктивна оцінка працівників органів прокуратури за наслідками їх професійної діяльності;
- формування високопрофесійного кадрового складу, заохочення працівників;
- атестація, зарахування до резерву на вищу посаду і своєчасна ротація кадрів (якщо ж пропозицію про довічне призначення прокурорів в одній адміністративно-територіальній одиниці буде законодавчо закріплено, то такий вагомий стимул, як призначення на посаду прокурора відповідного рівня, буде втрачений).

Досвід показує, що перехідний період може бути довгим і конфліктним через об'єктивні причини. Проте головний вектор руху України до демократичної, соціальної, правової держави, до стабільного правопорядку і законності ми бачимо не у механічному запозиченні закордонного досвіду, а у формуванні вітчизняної моделі соціально-правового забезпечення на весь перехідний період з правовими механізмами та інститутами, які б працювали на благо народу України.

Вважаємо, що отримані під час дослідження результати будуть використані під час подальшого реформування органів прокуратури в Україні.

ПРИМІТКИ

До першого розділу

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. – М., 1958. – Т.4. – С. 177, 179.
4. Там же. – С. 177.
5. Российское законодательство X–XX веков. – М., 1986. – Т.4. – 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. Российское законодательство X–XX веков. – М., 1986. – Т.4. – 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 же.
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. – М., 1958. – Т.4. – 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. – М., 1986. – Т.4. – 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. – М., 1958. – Т.5. – С. 114.

20. Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 25.
21. Там же. – С. 40–41.
22. Там же.
23. Там же. – С. 64–65.
24. Ключевский В.О. Сочинения. – М., 1958. – Т.5. – 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. Ключков 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) // Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 222–223.
30. Там же. – С. 223.
31. Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 189.
32. Там же. – С. 190.
33. Манифест об учреждении министерств (1802 г., сентября 8) // Титов Ю.П. 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 же.
36. Звягинцев А., Орлов Ю. Российские прокуроры. – М., 1999. – С. 248.
37. Учреждения судебных установлений (1864 г., ноября 20) // Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1998. – С. 257.
38. Там же.
39. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. – СПб., 1898. – Т. XXV. – С. 404–405.
40. Там же.
41. Уставъ гражданского судопроизводства съ законодательными мотивами, разъяснениями правительствующего сената и комментаріями русскихъ юристовъ. Т. 1. / Сост. И.М. Тютрюмов. – Петроград, 1916. – С. 836–837.
42. Там же.
43. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. – СПб., 1898. – Т. XXV. – 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 же.
47. Приемы и задачи прокуратуры // Кони А.Ф. Собр. соч. – М., 1967. – Т.4. – 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 прежняго устройства. – СПб., 1892. – Т. XVI. – Ч. 2. – 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. – СПб., 1898. – Т. XXV. – 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 же. – 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 с. – 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.

До другого розділу

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. Конституція і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 38–42.
8. Там само.

9. Там само. – С. 43–48.
10. Верстюк В. Українська Центральна Рада. – К., 1997. – С. 242.
11. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 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. посібник. – К., 1997. – С. 178.
14. Там само. – С. 63.
15. Там само.
16. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. – К., 1997. – Т.2. – С. 64.
17. Матеріали і документи дев'ятої сесії Центральної Ради № 52 від 15.01.1918 // Там само. – Т.2. – С. 109.
18. Там само. – Т.2. – С. 330–335.
19. Там само.
20. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навч. посібник. – К., 1997. – С. 88.
21. Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 62.
22. Там само. – С. 66.
23. Там само.
24. Клочков В.Г. Історія прокуратури України. – К., 2002. – С. 29.
25. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навч. посібник. – К., 1997. – С. 196.
26. 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. 3–10.
27. Лозинський М. Галичина в рр. 1918–1920. – Нью-Йорк, 1970. – С. 45–46.
28. 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.
29. Республіка. – 1919. – 4 квітня.
30. Вісник Державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. – Вип. 3. – 1919. – 2 березня. – С. 12–13.
31. Вісник Державного секретаріату військових справ. – Ч. 1. – Тернопіль, 1918. – 1 грудня. – С. 1–2.
32. 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. 16.
33. Клочков В.Г. Історія прокуратури України. – К., 2002. – С. 31.
34. Землянська В.В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: Автореф. дис...

канд. юрид. наук. – Харків: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2002. – С. 6–7.

35. Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 78–82.

До третього розділу

1. Козерод О.В. Переломные годы. Еврейская община Украины в первое послевоенное десятилетие: 1919–1939 гг. – Харьков, 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 УСРР // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 12. – Ч. 1. – С. 206–209.
8. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. – Харків, 1920.
9. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків: 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 УСРР 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). – Харків, 1995. – С. 231–261.
13. Скрышник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР. Отчетный доклад деятельности УССР. Отчетный доклад прокурора республики на 4-й сессии ВУЦИК'а VIII созыва. – Харьков, 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.). – 7-ме вид. – 1954. – С. 563–564. (Надалі: 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 УСРР. – 1919. – № 86. – Ст. 436.
21. Звіт НКЮ за 1921 р. – Харків, 1922. – С. 3.
22. ЗУ УСРР. – 1920. – № 21. – Ст. 32.
23. Там само. – Ст. 235.
24. СУ УССР. – 1921. – № 17. – Ст. 528.
25. Усенко И.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР /АН УССР, Ин-т гос-ва и права. – К., 1989. – 118 с.
26. Любинский П. Восстановление прокуратуры // Право и жизнь. – 1922. – Кн. 1. – С. 84.
27. Проект був опублікований у журналі «Щотижневик Радянської юстиції». – Харків, 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. – Харків, 1922. – С. 72.
30. Там само.
31. I-й Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції (19–23 січня 1922 р.): Стенографічний звіт. – Харків, 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. Учреждение Советской Прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по вос-

- становленню народного хозяйства (1921–1925 гг.) // Ученые записки МГУ. – Вып. 145. – 1949. – 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 // Ежедневник Советской юстиции. – 1922. – № 6. – С. 6–7.
 45. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 283.
 46. Там само. – Спр. 1473.
 47. ЗУ УСРР. – 1920. – № 22. – Ст. 438.
 48. Щотижневик Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 2.
 49. Там само.
 50. Чельцов-Бебутов М.А. Кримінальний процес. – М., 1948. – С. 149; Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 1. – С. 29–84.
 51. Резолюція називалася «Про взаємну інформацію Наркомюстів Союзних республік і обмін зведеннями матеріалами» / ВСЮ. – Харків, 1924. – № 2(12). – С. 50.
 52. Декрет, який прийнятий в РСФРР 26 травня 1922 р. / СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
 53. Там само.
 54. ЗУ УСРР. – 1922. – № 28. – Ст. 440.
 55. Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 200–206.
 56. ЗУ УСРР. – 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. – Харьков, 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 УСРР (20-ті – початок 30-х рр. ХХ ст.) // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 156–162.
 62. ЗУ УСРР. – 1922. – № 39. – Ст. 588; Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 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 (видання офіційне). – Харків: Видавництво НКЮ УСРР, 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 (видання офіційне). – Харків: Видавництво НКЮ УСРР, 1923.
76. Там само.
77. Усенко І.Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. – Харків, 1996. – С. 20–74.
78. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 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. – Харків, 1924. – С. 12.
84. Ростовский И. Прокуратура и местные органы // Еженедельник Советской юстиции. – 1923. – № 12. – С. 272–273.
85. Бюлетень Наркомюсту УРСР. – Харків, 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 УСРР. – Харків, 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 УСРР 11 липня 1922 р. – Харків, 1922. – № 5–7. – С. 148–149.
93. I Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції: Стенографічний звіт. – Харків, 1922. – С. 63.
94. ЗУ УСРР. – 1921. – № 14. – Ст. 385.
95. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 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 операційний рік. – Харків, 1925. – С. 44.
98. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1925. – № 7. – С. 293.
99. ЗУ УСРР. 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 УСРР. – 1929. – № 26. – Ст. 202–203.
103. Два роки діяльності Прокуратури республіки. – Харків, 1925. – С. 127.
104. ЗУ УСРР. – 1925. – № 90. – Ст. 516.
105. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1926. – № 20. – С. 19.
106. ЗЗ УСРР. – 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. Тація В.Я. та ін. – К., 2000. – Т. 2. – С. 218–239.
109. Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. – Харків: 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 же. – № 24. – С. 206.
116. ЗУ УСРР. – 1925. – № 92–93. – Ст. 521.
117. Там само. – 1925. – № 3. – Ст. 320.
118. СЗ УСРР. – 1929. – № 26. – С. 281.
119. Сусло Д.С. З історії прокуратури Радянської України // Проблеми правознавства: Міжвідомчий науковий збірник. – Вип. 7. – К.: Вид-во Київського університету, 1967. – С. 96.
120. СЗ СССР. – 1930. – № 37. – С. 400.
121. Там же. – 1930. – № 23. – С. 225.
122. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 22. – Ст. 223.
123. Вісті ВУЦВК УСРР від 9 жовтня 1930. – № 234 (3032).
124. Вісті ВУЦВК УСРР від 9 лютого 1931. – № 29. – С. 17
125. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 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 УСРР. – 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 УСРР. – Харків, 1932. – № 4–5. – С. 4–8.
135. ЗЗ УРСР. – № 14. – Ст. 113.
136. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1932. – № 27. – С. 23–24.
137. Там само. – № 4–5. – С. 8–22.
138. Трудова прокуратура в УСРР була ліквідована постановою Колегії НКЮ від 25 листопада 1933 р., погодженою з прокуратурою Союзу РСР 15 грудня того ж року, на основі якої був виданий наказ НКЮ і ДПУ від 13 грудня 1933 р. «Про трудову прокуратуру» // Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1933. – № 35–36. – С. 15–16.
139. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 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 УСРР. – 1934. – № 14. – Ст. 113.
148. Там само. – 1931. – № 35. – Ст. 281.
149. Там само. – 1934. – № 22. – Ст. 186.
150. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1933. – № 32–33. – С. 11.
151. ЗЗ УСРР. – 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. Кримінально-процесуальний кодекс. – Харків, 1922.
156. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 437.
157. ДАХО, Ф.Р – 872, опис. 3, спр. 14964, арк. 24 і 24 зв.
158. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1924. – № 50. – С. 485–486.
159. Деятельность прокуратуры по надзору за органами следствия (Итоги годовых отчетов и перспективы) // Еженедельник Советской юстиции. – 1923. – № 51–52. – С. 1207–1209.

160. Вісник Радянської юстиції УСРР. – Харків, 1926. – № 8–9 (66–67). – С. 323
161. 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.
162. Два роки діяльності державної прокуратури УСРР. – Харків: Юридичне видавництво НКЮ УСРР, 1925. – С. 8.
163. Суслو Д.С. З історії прокуратури Радянської України // Проблеми правознавства: Міжвідомчий науковий збірник. – К., 1967. – Вип. 7. – С. 96.
164. ЗЗ УСРР. – 1929. – № 26. – Ст. 202–203.
165. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1925. – № 41. – С. 328.
166. 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.). – Харків, 1999. – 279 с.
167. Малкис В. Перспективы революционной законности в армии // Война и революция. – 1926. – № 9. – С. 50–80.
168. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 5–7. – С. 154.
169. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1923. – № 10. – С. 117–118.
170. Там само.
171. Гродзинский М. К истории советского уголовного процесса // Вестник Советской юстиции. – 1927. – № 21–22. – С. 730–734.
172. Гродзинский М. О предании суду // Вестник Советской юстиции. – 1927. – № 16. – С. 554–557.
173. Михайлик М. Новое в проекте УПК УССР // Вестник Советской юстиции. – 1927. – № 13. – С. 447–449.
174. Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 2. – Ст. 45.
175. Вісті ВУЦІК. – 1930. – № 263.
176. Железнодорожский Г. Органи юстиції на транспорті // Революційне право. – 1931. – № 2–3. – С. 88–100.
177. Революційне право. – 1933. – № 2. – С. 49–51.
178. Железнодорожский Г. К административной реформе // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 9. – С. 366–367.
179. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1927. – № 21. – С. 193.
180. Там само. – № 51. – С. 379–399.
181. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1958. – С. 123.
182. Савицкий В.М. Государственное обвинение в суде. – М., 1971. – С. 36.
183. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1957. – С. 196; Лебедунский 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 уголовным 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.
184. Вісті ВУЦВК. – Харків, 1922. – № 157. – С. 14.
185. Чельцов-Бебутов М.А. Радянський карний процес. – Вип. 1. – Харків, 1928. – С. 205–206.
186. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1927. – № 10–11. – С. 90.
187. Чельцов-Бебутов М.А. Цит. твір. – С. 147–148.
188. Там само. – С. 148.
189. Інструкція НКЮ від 3 лютого 1923 р. «Про внутрішній розпорядок роботи і управління губернського суду» // Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1923. – № 2. – С. 36–45.
190. Здиш А. За чітке виконання партійної лінії // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 9. – С. 243.
191. Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 45. – С. 201.
192. Систематический сборник действующих руководящих приказов, циркуляров и инструкций по милиции. – М.: Издательство НКВД РСФРР, 1926. – С. 220.
193. Ведомости Верховного Совета СРСР. – 1966. – № 30. – С. 597.
194. Рябинин Л., Лончаков А. Деятельность исполкомов по организации административного надзора // Советское право. – 1972. – № 12. – С. 24.
195. Звіт НКЮ IV Всеукраїнському з'їзду Рад. – Харків, 1920. – С. 16.
196. ЗУ УСРР. – 1921. – № 20. – Ст. 573.
197. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 5–7. – С. 166.
198. Там само.
199. СУ РСФСР. – 1924. – № 78. – Ст. 784.
200. Чергові завдання прокуратури / Тези наради окрпрокурорів УСРР. – Харків, 1927. – С. 22.
201. Канарський С. Кримінально-процесуальний Кодекс. – Харків, 1930. – С. 124.
202. Положение о прокурорском надзоре. – Харьков, 1922.
203. Там же.
204. Протести адміністративного догляду Прокуратури УСРР з приводу постанов та розпоряджень органів влади. – Вип. 3. – Харків, 1925–1926. – С. 80.
205. ЗУ УСРР. – 1923. – № 37. – Ст. 512.
206. Мурза В.В. Прокуратура УСРР і вищі та центральні органи державної влади і управління республіки (20-ті – початок 30-х рр.)

- // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2001. – Вип. 16. – С. 273–278.
207. Звіт про діяльність НКЮ УСРР за 1923–1924 рр. – Харків, 1925. – С. 21.
208. Звітна доповідь прокурора республіки на IV сесії ВЦВК VIII скликання «Два роки діяльності державної прокуратури». – Харків, 1925. – С. 41–54.
209. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1922. – № 25. – С. 235–239.
210. Фалькевич І.Д. Адміністративний нагляд прокуратури УСРР // Вісник Радянської юстиції. – 1924. – № 5(15)–6(16). – С. 136.
211. Там само. – С. 137.
212. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1924. – № 12. – С. 113–114.
213. Там само. – 1923. – № 46. – С. 411.
214. Съезды Советов в документах 1917–1937. – М., 1964. – Т. 5. – С. 144–160.
215. Звіт про діяльність НКЮ УРСР за 1923–1924 р. – Харків, 1925. – С. 21–24.
216. ЗУ УРСР. – 1925. – № 3. – Ст. 23.
217. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1925. – № 28. – С. 228.
218. Там само. – № 21. – С. 174–175.
219. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 25. – Ст. 238.
220. Там само. – 1931. – № 35. – Ст. 260.
221. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.). – К., 1961. – С. 291.
222. ЗУ УСРР. – 1924. – № 47. – Ст. 280.
223. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1927. – № 40–41. – С. 379–399.
224. Чергові завдання прокуратури: Тези наради окрпрокуратури УРСР. – Харків, 1927. – С. 9.
225. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1927. – № 15. – С. 126–139.
226. Там само. – 1932. – № 28–29. – С. 1–31.
227. Там само. – С. 1.
228. ДАОО, Ф.Р. – 1234, оп. 1, спр. 1584., арк. 2.
229. Алимов П. Жалобы и прокуратура // Рабочий суд. – 1928. – № 8–9. – С. 685–690.
230. Фалькевич И. Административный надзор прокуратуры // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 1. – С. 5.
231. Фалькевич И. К административному надзору прокуратуры // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 10–11. – С. 404.
232. Там же. – С. 403–404.
233. ЗУ УСРР. – 1928. – № 1. – Ст. 1.
234. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1928. – № 11. – С. 110–111.
235. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1929. – № 18. – С. 521–524.

236. Про боротьбу з бюрократизмом та тягатиною: Обіжник від 19 червня 1929 р. до всіх голів окрсудів та окрпрокурорів // Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1929. – № 6. – С. 67.
237. Ради третього року п'ятирічки // Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1930. – № 20–21. – С. 562.
238. Олійник М.М. Діяльність приватних виробництв України та створення і удосконалення системи соціального захисту працюючих на них в 1921–1929 рр. – Харків, 1998. – С. 24–25.
239. ДАХО, Ф.П. – 2, оп. 1, спр. 102, арк. 4.
240. Революційне право. – 1934. – № 4. – С. 1–19.
241. Там само.
242. СУ УСРР. – 1919. – № 21. – Ст. 227.
243. ЗУ УСРР. – 1923. – № 1. – Ст. 13.
244. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1929. – № 18. – С. 525–527.
245. Там само. – 1925. – № 15(49)–16(50). – С. 622.
246. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1927. – № 40–41. – С. 379–399.
247. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1929. – № 3. – С. 65–66.
248. Там само. – № 4. – С. 97.
249. Каліч А., Коган С. Донецька прокуратура в боротьбі за вугілля // Революційне право. – 1934. – № 2. – С. 26.
250. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 26. – Ст. 203.
251. Там само. – 1931. – № 35. – Ст. 280.
252. ЗУ УСРР. – 1927. – № 40–41. – Ст. 180.
253. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1924. – № 14. – С. 132–133.
254. Зорін А. Завдання органів юстиції в забезпеченні роботи транспорту // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 18. – С. 504.
255. Железнодорожський Г.А. Замість звіту про діяльність лінійних судів і транспортних прокурорів за 1931 р. // Революційне право. – 1932. – № 1–2. – С. 12–13.
256. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1924. – № 7. – С. 68–70.
257. Там само. – 1927. – № 10–11. – С. 91; № 12. – С. 106–107.
258. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 16, спр. 16.
259. Там само. – Ф. 166, оп. 2, спр. 1687.
260. ДАХО, Ф.Р. – 845, оп. 3, спр. 272, арк. 158, 161.
261. ЦДАВО України, ф. 283, оп. 1, спр. 44; ф. 166, оп. 3, спр. 919.
262. Там само. – Ф. 166, оп. 2, спр. 1687.
263. ЗУ УСРР. – 1925. – № 94–95. – Ст. 523.
264. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1922. – № 9. – С. 4.
265. Вісті ВУЦВК. – Харків, 1922. – 18 липня. – № 157.
266. Известия ЦК РКП(б). – 1922. – № 9.
267. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1922. – № 9. – С. 4.
268. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 499.

269. Там само. – Спр. 501; Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 2. – С. 55; № 3. – С. 22–100.
270. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 500.
271. Там само. – Спр. 498.
272. ДАХО, Ф.Р. – 845, оп. 4, спр 195 (особиста справа).
273. Там само. – Ф.Р. – 872, оп. 1, спр.14929, арк. 4.
274. Там само. – Арк. 7.
275. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 283.
276. Усенко І.Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. – Харків, 1996. – С. 46.
277. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 5–7. – С. 154.
278. Бабий Б.М. Государственное строительство и право Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921–1925 гг.): Автореф. дис... докт. юрид. наук. – К., 1963. – 38 с.
279. Вісті ВУЦВК. – Харків, 1922. – № 155. – С. 13.
280. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 5–7. – С. 154.
281. Там само.
282. Постанова Президії ВУЦВК від 21.10.1922 р. // ЗУ УСРР. – Харків, 1922. – № 44. – Ст. 655.
283. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1922. – № 17. – С. 141–142.
284. Там само. – С. 142.
285. СУ УСРР. – 1922. – № 54. – Ст. 779.
286. ДАХО, Ф.Р. – 872, оп. 1, спр. 14929, арк. 29.
287. Там само. – Арк. 33.
288. Там само. – Арк. 125–126 зв.
289. Там само. – Арк.73.
290. Там само. – Арк. 134.
291. ЗУ УСРР. – 1924. – № 8. – Ст. 77.
292. Там само. – 1922. – № 54. – Ст. 779.
293. Там само. – 1923. – № 3. – Ст. 64.
294. Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1922. – № 5–7. – С. 154.
295. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1923. – № 10. – С. 117–118.
296. ЗУ УСРР. – Харків, 1923. – № 29. – Ст. 433.
297. Там само. – № 39. – Ст. 533.
298. Там само. – № 38. – Ст. 523.
299. Тихоненков Д.А. Проблемы контроля и надзора за органами ВУЧК и ГПУ УССР в 1918 – нач. 1929 гг.: Дис... канд. юрид. наук. – Харьков: Нац. юрид. акад. Украины им. Я. Мудрого, 1998.
300. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1923. – № 10. – С. 117–118.
301. Там само. – № 52. – С. 453–454.
302. Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 40. – С. 127
303. Звіт про діяльність НКЮ за 1923–1924 оперативний рік. – 1925. – С. 29; Два роки діяльності Прокуратури УСРР (Звітна доповідь

- прокурора республіки на 1 сесії ВУЦВК VIII скликання). – Харків, 1925. – С. 12; Фалькевич І.Д. Адміністративний нагляд прокуратури // Вісник Радянської юстиції. – Харків, 1924. – № 5–6. – С. 136.
304. Суло Д.С. Из истории прокуратуры Советской Украины // Проблемы правоведения. – К., 1967. – Вып. 7. – С. 45.
305. Скрипник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР. – Харків, 1925. – С. 6–28.
306. Вестник Советской юстиции. – 1924. – № 7. – С. 167–169.
307. ЦДАВО України, ф. 8, оп. 1, спр. 1473.
308. Скрипник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР. – Х., 1925. – С. 28.
309. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1923. – № 32. – С. 294–296.
310. Там само. – № 34. – С. 309.
311. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 9–12.
312. Михеєнко І. Кадри юстиції // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 18. – С. 524–525.
313. Там само. – С. 626.
314. Там само.
315. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – 1923. – № 36. – С. 325–327.
316. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Дис... канд. юрид. наук. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 100.
317. Український історичний журнал. – 1992. – № 9. – С. 5.
318. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Дис... канд. юрид. наук. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 100.
319. Васильчук Г.М. Українізація вищих органів державної влади та управління УСРР (20-ті роки). – К., 1994. – С. 24.
320. Курас І.Ф. Штрихи до портрета в інтер'єрі епохи // Скрипник М.О. Вибрані твори. – К., 1991. – С. 12.
321. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків – 1923. – № 34. – С. 309.
322. Там само. – № 38. – С. 341–344.
323. Чехович В.А. Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. – Харків, 1995. – 56 с.
324. Мазуренко Ю. До питання про переведення українського діловодства в органах НКЮ // Вісник Радянської юстиції. – 1924. – № 9–10. – С. 253–255.
325. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1925. – № 73. – С. 633–634.
326. Мазуренко Ю. До питання про переведення українського діловодства в органах НКЮ // Вісник Радянської юстиції. – 1924. – № 9–10. – С. 253–255.

327. Прігов С.А. Микола Олексійович Скрипник // Революційне право. – 1932. – № 1–2. – С. 6–10.
328. Дашкевич Я. Політичне ошуканство чи провокація? Крах українізації 20-х–30-х рр. // Україна вчора і нині. – К., 1993. – С. 77–88.
329. 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.
330. ЗУ УСРР. – 1925. – № 3. – Ст. 320.
331. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 11–12.
332. ЗЗ УСРР. – 1929. – № 26. – Ст. 202–203.
333. Про стан кадрів органів юстиції // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 17. – С. 517.
334. Коган С., Суховій О. Проблема кадрів у системі органів НКЮ // Революційне право. – 1933. – № 1. – С. 17–28.
335. Про притягнення жінок до праці в органах юстиції: Обіжник НКЮ УСРР від 18 серпня 1925 р. № 120 до всіх окрсудів та окрпрокурорів // Бюлетень Наркомюсту УСРР. – 1925. – № 45. – С. 357–358.
336. Роговер Р. 8 березня // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 5. – С. 130.
337. Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 11–12. – С. 355.
338. Вестник Советской юстиции. – 1922. – № 5–7. – С. 163.
339. Там же. – С. 172.
340. СУ УССР. – 1922. – № 56. – Ст. 802.
341. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1923. – № 24. – С. 232–235.
342. Там само. – № 40. – С. 361.
343. Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 10–11. – С. 433.
344. Цесіс С. Увага молодому правникові // Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 17. – С. 503.
345. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Дис... канд. юрид. наук. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 117.
346. Вестник Советской юстиции. – 1924. – № 16. – С. 498.
347. Там же. – 1924. – № 9–10. – С. 627.
348. Там же. – 1927. – № 24. – С. 834.
349. Вісник Радянської юстиції. – 1929. – № 5. – С. 156–157.
350. Там само. – № 17. – С. 489–490.
351. ЗУ УСРР. – 1927. – № 32. – Ст. 150.
352. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1927. – № 51. – С. 487.
353. Революційне право. – 1931. – № 9–10. – С. 436.
354. СЗ ССРСР. – 1930. – № 37. – Ст. 400.
355. Там же. – № 23. – Ст. 225.

356. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 22. – Ст. 223.
357. Вісті ВУЦВК УСРР від 9 жовтня 1930. – № 234(3032).
358. Там само. – № 234(3032).
359. Там само. – 9 лютого 1931. – № 29. – С. 17
360. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1931. – № 5. – С. 78–83.
361. Там само. – С. 73–74.
362. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 5. – Ст. 28.
363. Там само. – № 22–23. – Ст. 138.
364. Там само. – № 28. – Ст. 170.
365. Там само. – № 16. – Ст. 113.
366. Там само. – № 26–27. – Ст. 160.
367. Там само. – № 14. – Ст. 113.
368. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1932. – № 27. – С. 23–24.
369. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 116. – Ст. 113.
370. Бюлетень НКЮ УСРР. – Харків, 1933. – № 5. – С. 4.
371. Там само. – С. 2.
372. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1923. – № 28–29. – С. 1–31.
373. Там само.
374. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – 9-е изд. – Т. 5. – М., 1984. – С. 18–28.
375. Ахматов Л. Судовий нагляд прокуратури 1929 року // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 5. – С. 135–136.
376. Біляев І. Реорганізація роботи органів юстиції на Зінов'євщині // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 5. – С. 154–157.
377. Про перевірку та чистку комосередку НКЮ // Вісник Радянської юстиції. – 1930. – № 1. – С. 3–5.
378. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР: Дис... канд. юрид. наук. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 120.
379. Революційне право. – 1931. – № 9–10. – С. 436–438.
380. ДАХО, Ф.П. – 2, оп. 1, спр. 2., арк. 5.
381. Там само. – Арк. 141.
382. Ярмиш А.Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2003. – №. 21. – С. 14–19.
383. Корневский Ю. Отменяет общий надзор прокуратуры преждевременно // Рос. юстиция. – 1995. – № 4. – С. 38–39.
384. 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.
385. Советская прокуратура. Сборник важнейших документов. – М., 1972. – С. 217.
386. Там же. – С. 242–243.

До четвертого розділу

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 УСРР. – 1934. – № 14. – С. 113.
4. Там же. – № 16. – С. 128.
5. Там же. – № 22. – С. 186.
6. Там же. – 1935. – № 13. – С. 58.
7. Там же. – 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 же. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
11. Там же. – 1934. – № 1. – Ст. 2а, 2б.
12. Там же.
13. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1932. – № 4–5. – С. 8–22.
14. СЗ СССР. – 1933. – № 55. – С. 324.
15. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1938. – № 30. – С. 505–506.
16. СЗ СССР. – 1934. – № 33. – С. 251.
17. Там же. – 1936. – № 18. – С. 150.
18. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1934. – № 7. – С. 1–6.
19. СЗ УСРР. – 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 же.
26. Там же.
27. Бюлетень Наркомюсту УСРР. – Харків, 1934. – № 8. – С. 17.
28. Советская прокуратура. – М., 1981. – С. 114.
29. Там же. – С. 115–117.
30. Там же. – 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 УСРР. – 1938. – № 33. – № 134.
37. Революційне право. – 1934. – № 5–6. – С. 29–31.
38. СЗ ССРСР. – 1936. – № 59. – С. 450.
39. Там же. – № 31. – С. 247.
40. Там же. – 276.
41. СЗ УСРР. – 1938. – № 33. – С. 134.
42. СУ ССРСР. – 1935. – № 32. – С. 252.
43. СЗ УСРР. – 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 ССРСР. – 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. – К., 1972. – 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 же.
60. Там же.
61. Там же.
62. Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. – М., 1950. – С. 259–260.
63. Вышинский А.Я. Судебные речи. – 3-е. изд. – М., 1953. – С. 470–473.
64. Там же. – 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. – М., 1981. – 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 же. – С. 12.
76. Соціалістична законність. – 1946. – № 9. – С. 18.
77. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1938. – № 11.
78. Хрестоматія з історії держави і права України. – К., 1997. – 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. Из истории прокуратуры Украины // На страже советских законов. – М., 1972. – С. 108.
84. Там же.
85. Руденко Р.А. Ленинские идеи социалистической законности и принципы организации советской прокуратуры // На страже советских законов. – М., 1972. – С.147.
86. Там же. – 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 же. – С. 285.
93. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – К., 2001. – С. 44.
94. Советская прокуратура. Сборник важнейших документов. – М.: Юрид. лит., 1972. – 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. – М.: Юрид. лит., 1972. – 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 же. – С. 149.
101. Ведомости Верховного Совета Союза ССР. – 1959. – № 9. – Ст. 67.
102. Басков 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 же.
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. – К., 2001. – С. 48.
128. Советская прокуратура: Сборник документов. – М., 1981. – С. 252.
129. Там же. – С. 668.
130. Советская прокуратура: Сборник документов. – М., 1981. – С. 656.
131. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика. – К., 2001. – С. 48.
132. Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Российский конституционализм: проблемы и решения. Материалы международной конференции. – М., 1999. – 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 же.
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. Щербицкий 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.
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 же.
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 же. – 1989. – № 2. – С. 125.

150. Там же. – 1989. – № 2. – С. 126–134.
151. Виступ прокурора УРСР Осипенко П.Б. перед прокурорами міст і районів: Матеріали наради. – Київ, 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. – 1991. – № 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.

До п'ятого розділу

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: Навчальний посібник. – 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. Ціль, завдання і функції прокуратури. – Харків, 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. – Одеса, 2002. – С. 17–41.
17. Якимчук М. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – 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. Собрание сочинений: В 8 т. – М., 1968. – 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 від 10.04.1997 № 319.
22. Конституція України. – К., 1996. – С. 4.
23. Рабінович П. Основи загальної теорії прав 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 Коорд. бюро проблем законности и прокурор. надзора // Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью. – М., 1992. – № 136. – 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. – Харків, 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): Научный сборник НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 1997. – С. 63–69.
30. Скуратов Ю. О концепции реформирования прокуратуры Российской Федерации на переходный период // Научн. инф. по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1994. – № 146. – С. 3–15.
31. Шалумов М. Прокуратура в государственном механизме России // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): Научный сборник НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 1997. – С. 228–236.
32. Бессарабов В. Прокуратура в системе контроля Российской Федерации: Автореф. 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 збірник. – 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: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 24.
36. Костенко Н. Прокуратура в системе разделения властей Российской Федерации: Сборник научных трудов 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: Автореф. 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 // Сов. гос-во и право. – 1990. – № 9. – С. 53–59.
40. Ворсінов Г. Проблеми розвитку прокуратури в Україні в умовах становлення демократичної правової держави // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави / Генеральна прокуратура України: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 4–15.

41. Потебенко М. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти проблеми // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції – К., 2001. – С. 80–82.
42. Туякбаев 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: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків, 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: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків, 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): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків, 1992. – С. 26.
52. Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса, 2002. – С. 20–21.
53. Там само. – С. 21.
54. Середа Г. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків, 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. – Харків, 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 правовому государстве / Матеріали многосторонньої зустрічі, організованої Советом Європи спільно з Генеральною прокуратурою 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; Його ж. До питання про загальнонаглядову діяльність прокуратури. – Там само. – 2000. – № 4. – С. 50–51; Його ж. 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: Збірник наукових праць / ПК Ген. прокуратури України. – Харків, 1999. – С. 4–13.
68. Кореневський Ю. Отменять общий надзор прокуратуры преждевременно // Рос. юстиция. – 1995. – № 4. – С. 38–39.
69. Бондаренко І. Реформування органів прокуратури – нагальна вимога сьогодення // 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. – Харків, 1998. – С. 43–51.
73. Піскун 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. – К., 2003. – С. 458–460.
76. Вісник Прокуратури. – грудень, 2003.– № 12.
77. Бандурка А. Прокуратура: думка про її реорганізацію // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–43.
78. Прокуратура в правовому государстве: Материали многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ. – М., 1997. – С. 20.
79. Там же. – С. 25–27.
80. Там же. – С. 35–41.
81. Там же. – С. 83–90.
82. Там же. – 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: Збірник нормативних 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: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 13–14; Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації конституції України. Теорія і практика. – К., 2003. – 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. Васильєв Г.А. Спільних нам успіхів // Голос України. – 2003. – 29 листопада; Юридичний вісник України. – 2003. – № 48. – С. 5.
105. Сухонос В.В., Марочкин І.Е., Богоуцький В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 5–22.
106. Там же.
107. Там же.
108. Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика) // НИИ ПУЗиП. – М., 1995.
109. Рябцев В.П., Алексеев А.И., Куприянова В.И. Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры. // НИИ ПУЗиП. – М., 1996.
110. Сухонос В.В., Марочкин І.Е., Богоуцький В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 35–67.
111. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 9.
112. Там само. – С. 23.
113. Там само. – С. 24.
114. Там само. – С. 172–76.
115. Белов В.Г. и др. Основы научного управления социалистической экономикой. – М., 1988. – С. 148.
116. Цветков В.В. и др. Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). – К., 1980. – С. 182.
117. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. – М., 1982. – С. 204.
118. Сухонос В.В., Марочкин І.Е., Богоуцький В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 41.

119. Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика) // НИИ ПУЗиП. – М., 1995. – С. 42.
120. Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богущкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 42–65.
121. Про кадрове забезпечення органів прокуратури. Лист Генерального прокурора України № 05/1-913-ВИХ-03 від 11.07.03.
122. Шахмалов Ф.И. Американский менеджмент: теория и практика. – М., 1993. – С. 113.
123. Веснин В.Р. Основы менеджмента. – М., 1996. – С. 351.
124. Буров И.В. Руководитель как воспитатель и организатор (социологический анализ). – К., 1991. – С. 4.
125. Рябцев В.Г. Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры. – М., 1994. – С. 12–23.
126. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 168–170.
127. Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України.
128. Сборник действующего приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М., 1966. – С. 393.
129. Рябцев В.Г. Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры: Сб. научных трудов. – М., 1996. – С. 31.
130. Смирнов А.Ф. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Дис... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – С. 219.
131. Веснин В.Р. Основы менеджмента. – М., 1996. – С. 359.
132. Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богущкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 144–149.
133. Там же.
134. Там же.
135. Там же. – С. 150–195.
136. 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.
137. Рябцев В.П. О теоретических основах организации повышения квалификации в органах прокуратуры // Сборник научных трудов НИИ укрепления законности и правопорядка. – М., 1994. – С. 36–38.
138. Сухонос В.В., Марочкин И.Е., Богущкий В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. – Сумы, 2000. – С. 150–195.
139. Грошевий Ю.М., Марочкин І.Є. Прокурорський нагляд в Україні. – Донецьк, 1997. – С. 7.; Миколенко А.И., Миколенко А.Н. Законы «О прокуратуре», «О милиции», «Об адвокатуре»: Комментарии

- рий. – Харьков, 2002 – С. 21; Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. – М., 2001. – С. 59.
140. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления в СССР. – М., 1969. – С. 14.
141. Давиденко Л., Суботін Є., Черв'якова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє // Право України. – 1996. – № 10. – С. 23–26.
142. Шемшученко Ю.С. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 249.
143. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 794.
144. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 8.
145. Там само. – С. 16–17.
146. Там само. – С. 9.
147. Давиденко Л. Прокуратура Украины: прошлое, настоящее и будущее. Материалы научно-практической конференции. – М., 1997. – С. 93.
148. 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 від 21.08.2003.
149. Прокуратура в Україні: 36. нормативних актів. – К., 2000. – С. 15.
150. Мичко М. Функції та організаційний устрій прокуратури. – Донецьк, 2001. – С. 27.
151. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М., 1975. – С. 7–26.
152. Савицкий В.М. Проблемы правового регулирования организации и деятельности прокуратуры в современных условиях // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1994. – № 128. – С. 27.
153. Потебенько М.О. Прокуратура України на межі третього тисячоліття // Право України. – 2001. – № 1. – С. 6–7.
154. Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 27–33.
155. Конституція України. – К., 1996. – С. 58–59.
156. Там само. – С. 58.
157. Урядовий кур'єр. – 2001. – 26 липня. – № 132.
158. Каркач П. Проблеми організації робіт обласної і підпорядкованих їй місцевих прокуратур. – Харків, 2002. – С. 79.
159. Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення. Виступ Президента України Л. Кучми на IV з'їзді суддів України 15 грудня 1999 року // Право України. – 2000. – № 1. – С. 5–7.

160. Конституція України. – К., 1996. – С. 78.
161. Шемшученко Ю. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001. – С. 346-348.
162. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: В 6 т. – К., 2001. – Т.2. – С. 498-499.
163. Конституція України. – К., 1996. – С. 8-9.
164. Там само. – С. 58-59.
165. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 8-29.
166. Там само. – С. 30-397.
167. Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Прокурорський нагляд в Україні. – Донецьк, 1997. – С. 57-59.
168. Мичко М.І., Долежан В.В. Реформування прокуратури: проблеми і перспективи // Право України. – 1999. – № 3. – С. 78-80.
169. Потебенько М.О. Предмет, завдання та повноваження прокуратури в сучасних умовах // Вісник прокуратури. – 2001. – № 5. – С. 5.
170. 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.
171. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. – К., 2001. – С. 71-77.
172. Корж В. Незалежність прокуратури і деякі проблеми законодавства та практики // Право України. – 1998. – № 12. – С. 74-77.
173. Шумський П.В. Прокуратура України: Навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. – К., 1998. – С. 136.
174. 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. – Харьков, 1992. – С. 56.
175. Якимчук М.К. Основні напрямки трансформації функцій прокуратури // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1999. Випуск 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.
176. Потебенько М.О. Прокуратура України на межі третього тисячоліття // Право України. – 2001. – № 1. – С. 6-7.
177. Косюта М.В. Роль прокуратури у правовій Україні // Вісник прокуратури. – 2000. – № 1. – С. 12-16.
178. Наказ Генерального прокурора України № 3 гн від 30.04.2004 р. «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ».
179. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К, 2002. – С. 116-172.

180. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 20.
181. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» № 2663-III від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 44. – Ст. 233.
182. Там само.
183. Наказ Генерального прокурора України від № 6/3 гн від 07.05.2004 «Про організацію роботи по представництву прокурором інтересів громадянина або держави в суді».
184. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 16, 20.
185. Конституція України. – К., 1996. – С. 58.
186. Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми // Право України. – 2000. – № 1. – С. 82–85.
187. 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».
188. Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793;
189. Конституція України. – К., 1996. – С. 13.
190. 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.
191. 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.
192. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К, 2002. – С. 21, 110–113.
193. Конституція України. – К., 1996. – С. 58.
194. Закон України «Про прокуратуру» від 05.12.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
195. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 12.07.2001 р. № 2663 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 44. – Ст. 233.
196. Наказ Генерального прокурора України від 07.05.2004 р. № 10 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією».
197. 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 законодавства о Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР и адвокатуре СССР. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1981. – С. 52–54.
198. Там же.
199. Наказ Генерального прокурора України від 30.04.2004 р. № 3 гн «Про завдання та організацію роботи прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ»
200. Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 104.
201. Там же.
202. 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 від 21.08.2003.
203. Там само.
204. Там само.
205. Там само.
206. Там само.
207. Конституція України. – К., 1996.
208. 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. 53–54.
209. Косюта М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса, 2002. – С. 29–30.
210. Грошевий Ю., Тацій В. Прокуратура у федеративній правовій державі // Радянське право. – 1990. – № 7. – С. 3–5.
211. Конституція України. – К., 1996. – С. 59.
212. Прокуратура в Україні: Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 8–29.

До висновків

1. Ярмиш А.Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 21. – С. 14–19; Погорілко В.Ф. Проблеми реалізації конституції України. Теорія і практика. – К., 2003. – С. 475–480.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ СКОРОЧЕНЬ

- 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 лагерів
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
НКПС – Народний комісаріат шляхів сполучення
НКО – 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 законів 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
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

Наукове видання

Сухонос Віктор Володимирович

**Організація і діяльність прокуратури
в Україні: історія і сучасність**

Монографія

Директор видавництва Р.В. Кочубей
Художнє оформлення В.Б. Гайдабрус
Комп'ютерна верстка Д.І. Іовенко
Редактор Н.Ю. Курносова

Підписано до друку 24.06.2004.
Формат 60х90^{1/16}. Папір офсетний.
Гарнітура Скулбук. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 19,6. Обл.-вид. арк. 18,1.
Тираж 1000 прим. Замовлення № 437

Видавничо-торговий дім «Університетська книга»
40030, Україна, м. Суми, вул. Кірова, 27
Тел./факс: (0542) 21-13-57
Тел: (0542) 27-51-43
E-mail: info@book.sumy.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК №489 від 18.06.2001.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
СМ №17 від 29.04.2004.

Віддруковано відповідно до якості наданих
діапозитивів на ПП «Семененко І.В.»
Україна, 40021, м. Суми, вул. Заярного, 9

Сухонос В.В.

С91 Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: Монографія. – Суми: ВДТ «Університетська книга», 2004. - 348 с.

ISBN 966-680-146-9

Досліджується проблема організації і діяльності прокуратури в Україні крізь призму її історичного досвіду. Аналізується місце і роль прокуратури в системі інших державних органів, її правовий статус, повноваження і функції, а також форми і методи прокурорського нагляду в період становлення та на сучасному етапі.

Видання розраховане на спеціалістів у галузі прокурорського нагляду, практичних і наукових працівників, студентів юридичних вищих навчальних закладів.

ББК 67.9(4УКР)72